



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ARAGON”

La Deuda Pública Externa  
de América Latina: el  
caso de México

TESIS

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Presenta:

RUBEN I. FUENTES SANCHEZ

San Juan de Aragón 1986



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

|   | Página |
|---|--------|
| INTRODUCCION  | 4      |
| CAP. I LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO .           | 10     |
| I.1 Causas del endeudamiento.                         | 19     |
| A.- Factores endógenos.                               | 20     |
| ii) Déficit del Sector Público.                       | 20     |
| iii) Déficit del Sector Externo.                      | 30     |
| iii) El Estado mexicano en la acumulación de capital. | 41     |
| B.- Factores exógenos.                                | 42     |
| ii) La división internacional del trabajo.            | 42     |
| iii) Liquidez monetaria internacional.                | 48     |
| I.2 Magnitud, estructura y canalización.              | 53     |
| I.3 Capacidad de pago.                                | 75     |
| CAP. II EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL,          | 88     |
| II.1 Los Organismos Financieros Internacionales.      | 94     |
| II.1.1 El Fondo Monetario Internacional.              | 95     |
| II.1.2 Grupo del Banco Mundial.                       | 120    |
| II.1.3 El Banco Interamericano de Desarrollo.         | 134    |
| II.2 La Banca Transnacional.                          | 142    |
| II.3 Otras fuentes financieras.                       | 155    |

|          |  | Página |
|----------|--|--------|
| CAP. III | MEXICO EN EL AMBITO DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL.                            | 160    |
| III.1    | México y la política crediticia de los organismos financieros internacionales.       | 161    |
| III.2    | Análisis y evaluación del endeudamiento con la Banca Privada Internacional.          | 172    |
| III.3    | Implicaciones del endeudamiento público externo.                                     | 182    |
| CAP. IV  | ESTRATEGIAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA.                 | 184    |
| IV.1     | El Estado mexicano y la deuda pública - externa.                                     | 186    |
| IV.2     | Las estrategias formuladas en los países deudores.                                   | 194    |
|          | A.- Del Grupo de los 77 y del Grupo de los 24.                                       | 194    |
|          | B.- Propuestas de la CEPAL y del SELA  | 198    |
|          | C.- El Consenso de Cartagena   | 201    |
|          | D.- Alternativas formuladas por académicos   | 206    |
|          | E.- Propositiones de gobiernos deudores latinoamericanos.                            | 218    |
| IV.3     | Propositiones de los acreedores  | 221    |
|          | A.- Propuestas del Fondo Monetario Internacional.                                    | 221    |
|          | B.- La estrategia de la banca privada internacional.                                 | 224    |
|          | C.- Propuestas formuladas por los gobiernos de los países acreedores. El Plan Baker. | 227    |



|  | Página |
|--|--------|
| IV.4 Hacia el diseño de una estrategia sobre endeudamiento externo y recuperación económica. | 231    |
| CONCLUSIONES   | 251    |
| INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS   | 266    |
| BIBLIOGRAFIA   | 268    |

## INTRODUCCION

La década de los setenta presenció importantes cambios en las finanzas internacionales, particularmente en lo que se refiere a la evolución del Sistema Financiero Internacional -- que surge en la segunda posguerra, y al lugar predominante que pasa a ocupar la banca privada internacional de los países capitalistas avanzados como principal acreedor internacional y en especial para los países subdesarrollados entre los que destaca América Latina.

El desplazamiento de los organismos financieros internacionales por la banca internacional, se vió acompañada del problema que nos ocupa en el presente trabajo: los altos niveles de endeudamiento público externo de los países latinoamericanos, que responde a los crecientes déficits del sector público y del sector externo que tuvieron las economías de estos países, y facilitado por una abundante liquidez internacional que se dió en los primeros años de la década pasada.

Las especulaciones vertidas por los estudiosos de la materia, en cuanto a la imposibilidad de los países subdesarrollados para poder pagar siquiera los intereses de la deuda, se confirmaría en los primeros años de la presente década en el caso de América Latina cuya deuda en conjunto representa ya un porcentaje importante de su producto interno bruto. A México le han secundado Argentina y Brasil en la necesidad de reestructurar el calendario y las condiciones de pago de su deuda pública externa; otro caso más patético es el de Bolivia que se ha declarado insolvente para cubrir sus compromisos crediticios con el exterior.

Algunas estadísticas importantes ilustran la amplitud del problema, a fines de 1983 los países deudores de América Latina (Brasil, México, Argentina, Venezuela, Chile, Perú, Colombia, etc.) debían, según datos de CEPAL, 320 mil millones de dólares. El pago de intereses, por si solo absorbía un porcentaje elevado de los ingresos de exportación de estos países, que por pagarlos tienden a reducir el nivel de vida de su población, principalmen-

te, de las clases populares. En países como Brasil y México dichos niveles han bajado en alrededor del 15% en los últimos años - y en otros países ha sido todavía más grave. Además, este problema ha traído como consecuencia el descontento de la comunidad latinoamericana que se ha manifestado mediante paros laborales, --- huelgas, mitines y otras formas de protesta, provocando el recrudescimiento de las formas políticas de gobierno, mismas que tienden a ser más autoritarias y represivas.

Ante estas circunstancias, apremia el estudio minucioso del problema antes expuesto, toda vez que mientras se siga dando el proceso de expropiación y expolio de los recursos económicos latinoamericanos, no se podrá avanzar en el proceso que satisfaga las necesidades básicas de nuestra sociedad, tarea que nos preocupa y nos ocupa en el presente trabajo que tiene como propósito el contribuir con algo hacia la transformación de una sociedad más justa.

Para tal objetivo hemos concentrado nuestra investigación al análisis del caso de México, pues, los parámetros económicos de este país ilustran que es un ejemplo evidente en lo que se refiere a la problemática que ha provocado el excesivo endeudamiento público externo, tomando como período de estudio el comprendido entre 1976-1982; sin embargo, fue necesario el retomar algunas aspectos históricos del tema, y como en el transcurso de la elaboración del mismo sucedieron acontecimientos importantes sobre la materia tuvieron que ser considerados, por tal motivo se trasciende dicho período tratando de ser lo más actualizado posible.

Para la intensión de la presente investigación se tratará de encontrar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuáles han sido las causas que han provocado que la deuda pública externa de México se haya convertido en un serio problema económico político? ¿Cuál es la magnitud, estructura y perfil de esta deuda? -- ¿Hacia que sectores se han canalizado dichos recursos externos?; ¿Se han utilizado eficientemente estos recursos?; ¿Posee México la capa

cidad económica para cubrir sus compromisos financieros con el exterior?; ¿Cuál es la influencia que tienen los compromisos financieros internacionales en la elaboración de la política económica de México?; ¿Qué consecuencias ha traído al país el ejecutar las medidas "recomendadas" por el FMI; ¿Qué implicaciones en el ámbito económico, político y social provoca que el gobierno mexicano cuente con una deuda pública externa tan creciente?; ¿Existen opciones económicamente posibles y políticamente manejables para solucionar el problema de la deuda?.

Con este propósito, en el primer capítulo se escudriñan las causas que explican el proceso del creciente endeudamiento del gobierno mexicano con el exterior, que se expresa en los crecientes déficits del sector externo y del sector público que surgieron cuando se puso en práctica la estrategia de industrialización del país, vía sustitución de importaciones. En éste contexto se toman en consideración dos factores que han contribuido en los desajustes mencionados; por un lado, el Estado mexicano en su función de rector de la economía nacional, ha apoyado la industrialización del país mediante la inversión pública dirigida hacia sectores económicos estratégicos que producen bienes y servicios que contribuyen al desarrollo del sector industrial, y mediante políticas fiscales que no gravan en forma importante a los empresarios; por el otro lado, se pone de manifiesto el papel que México desempeña en la división internacional del trabajo, como exportador principalmente de materias primas y productos básicos y como importador tanto de manufacturas, tecnología y capital. Asimismo, se toma en consideración la abundante liquidez internacional que facilitó que México, obtuviera mayores créditos externos, principalmente con la banca privada internacional.

En este mismo capítulo se expone la magnitud y estructura de esta deuda donde podemos observar el proceso de cre

cimiento que tiene, y conocer a los principales acreedores externos de México; así como, de los organismos y empresas públicas nacionales que han absorbido gran parte de este endeudamiento foráneo.

Cabe señalar que en este primer capítulo se maneja el perfil de la deuda pública externa, como aquel en el cual podemos observar las condiciones operativas mediante las que se contrató dicha deuda, como son los plazos de amortización, períodos de gracia y el porcentaje de las tasas de interés. Asimismo, se ponen en consideración los factores que indican en cierta forma la capacidad de pago que posee México para solventar sus compromisos financieros externos; donde se estima que esta capacidad de pago está dada por la habilidad del país para generar fondos suficientes para atender el pago del servicio de su deuda externa. Por tal motivo, también, se ilustran los sectores hacia los cuales se han canalizado los créditos obtenidos en el extranjero, para ver si han generado los recursos suficientes para pagar dichos compromisos, o por lo menos, si han contribuido a que el país siga siendo considerado como buen sujeto de crédito.

En el segundo capítulo se analizan las características y el funcionamiento del Sistema Financiero Internacional en que la demanda de recursos externos de México se ubica y amplifica. La razón de ser de este apartado radica en la inquietud por conocer las características que poseen las diferentes instituciones financieras internacionales toda vez que es importante el considerar las condiciones que cada una de estas instituciones impone al otorgar algún servicio financiero.

Por tal motivo, primeramente se analiza a los organismos financieros internacionales, donde se ponen al descubierto las intenciones que poseen sus famosos "programas de ajuste"

así como la función que desempeñan en el proceso de expansión a escala mundial del modo de producción capitalista. En segundo término, se muestra uno de los cambios importantes dentro del Sistema Financiero Internacional, que es el desplazamiento de los organismos financieros internacionales por la banca privada internacional, principalmente de la Banca Transnacional, que dejó el anonimato para ocupar el primer lugar como acreedor mundial, toda vez, que empresas, gobiernos, instituciones financieras e incluso los mismos organismos internacionales de financiamiento dependen crecientemente de los préstamos bancarios.

Es preocupante la expansión de la banca comercial en el actual Sistema Financiero Internacional, si se le ve desde la óptica de que los gobiernos latinoamericanos se verán en la necesidad de recurrir con mayor frecuencia a los créditos otorgados por estas instituciones, teniendo que soportar tasas de interés bastante elevadas y reajustables, así como, plazos de pago cada vez más reducidos, provocando con ello serios problemas para cumplir con el pago del servicio de la deuda contraída.

En el tercer capítulo, la deuda pública externa se analiza desde el punto de vista de las implicaciones que ocasiona al resto de la economía mexicana, además, de sus consecuencias político-sociales. Es decir la carga real, y no solamente financiera de una deuda creciente que ha provocado que el gobierno mexicano se vea en la necesidad de ejecutar medidas que el FMI le impone para que le pueda otorgar algún servicio financiero que tiene mayor valía para el país no por el monto del crédito concedido sino por el "aval" que esto significa para poder obtener mayores créditos de la banca privada internacional y negociar con ella la reestructuración de las deudas vencidas.

Finalmente en el capítulo cuarto se hace referencia a los últimos acontecimientos que se han dado en materia de alternativas para solucionar el problema de la deuda pública externa. Por tal razón se analizan las propuestas tanto del "bloque acreedor", (que está compuesto por: los organismos financieros internacionales, la banca privada internacional y los gobiernos de los países acreedores), como las estrategias formuladas por los países deudores.

En este contexto, primero se analizan las diferentes propuestas y posiciones que se han dado dentro del Estado mexicano para solucionar la problemática que nos ocupa; enseguida se enuncian algunas sugerencias que se han dado en el marco de los países deudores latinoamericanos y en el conjunto de los países deudores subdesarrollados, como son las expuestas por el Grupo de los 77; el Grupo de los 24; por la CEPAL y el SELA; la propuesta surgida en el Consenso de Cartagena; así como, algunas sugerencias enunciadas por estudiosos del tema, y de aquellos gobiernos deudores latinoamericanos que han propuesto medidas calificadas de radicales como son: la moratoria planteada por Cuba; y la proposición formulada por el Gobierno Peruano de dedicar únicamente un 10% de los ingresos por exportaciones para cubrir el servicio de la deuda externa. Asimismo, se hace referencia a aquellas proposiciones del "Bloque acreedor" como son las expuestas por el FMI; por algunos grandes bancos privados internacionales; por el gobierno estadounidense que expresó su posición mediante el famoso "Plan Baker".

El discernir sobre las posiciones de los distintos sectores que intervienen en estos enfrentamientos ideológico-políticos a nivel internacional tiene como propósito el obtener juicios de valor para lo que constituye el fin último de esta tesis: la elaboración de una estrategia que contribuya a solucionar el problema de la deuda pública externa de México, misma que se expone al final de este trabajo .

## CAPITULO PRIMERO

## LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO

La historia de la deuda pública externa de México es - antigua al igual que sus problemáticas a consecuencia de abusos, conflictos económicos, contiendas diplomáticas y hasta agresiones bélicas. El primer empréstito que el gobierno mexicano obtuvo en el extranjero fue en el año de 1824, con dos firmas londinenses B.A. Goldschmidt and Co. y Barclay, Herring Richardson and Co.<sup>1</sup>; desde este período el entonces recién establecido Estado Mexicano tuvo que hacer frente a problemas de insolvencia económica, consecuencia de la existente inestabilidad política y económica interna y por las condiciones del pago altamente gravoso de los empréstitos extranjeros.

A finales del siglo XIX y principios del presente, la función del endeudamiento externo consistió en captar recursos nuevos para sufragar gastos militares y campañas de pacificación, así como para cubrir los pagos por concepto de las deudas contraídas anteriormente. Asimismo durante el gobierno de Porfirio Díaz los recursos provenientes del exterior se utilizaron para programas de obras públicas, como la construcción de ferrocarriles; más adelante se contrató nueva deuda para la indemnización de residentes extranjeros afectados por las luchas civiles y varias nacionalizaciones como la de ferrocarriles y la petrolera. La magnitud de la deuda externa del gobierno mexicano en este período pasó de 22 millones de pesos entre 1824-1827 a 1081 millones en 1929; para 1940 el volumen de reclamaciones extranjeras fue de 2589.4 millones de pesos, el Convenio de 1946 redujo la -

1 Bazant, Jan. Historia de la deuda exterior de México, (1823-1946), México, D.F., El Colegio de México, 1968, pp. 25 y 26.

2 Ibidem, p. 40



cantidad a menos del 20% del monto inicial, fijándose en 485.3 - millones de pesos.<sup>3</sup>

Durante la segunda guerra mundial, México se vió en -- una coyuntura muy favorable que, entre otras cosas, le permitió que sus productos de exportación aumentaran en un monto considerable, situación que ayudó a que el gobierno mexicano recurriera en poca medida al endeudamiento externo. Posteriormente, se puso en práctica una estrategia económica conocida como "desarrollo - estabilizador" que tenía entre otros objetivos la industrialización del país así como la obtención de altas tasas de crecimiento económico y la estabilidad cambiaria y de precios. En esta - estrategia económica la deuda pública externa se tomó como una - forma poco inflacionaria de financiar el gasto público y el défi cit en cuenta corriente de la balanza de pagos, asegurando su - equilibrio, así como para aumentar el crecimiento de las reservas internacionales y complementar los exiguos ingresos fiscales para apoyar un gasto público en expansión, motivado por la impor tancia que iba tomando en México la inversión pública, que en la década de los cuarentas representó más del 50% de la inversión - total del país, para el período 1963-1967 representó el 30% de - la inversión total. Esta situación provocó que el endeudamiento público externo empezara<sup>4</sup> a desempeñar un papel destacado pues, su crecimiento fue notorio.

En 1960 la deuda externa del sector público sumaba 813 millones de dólares que aumentó a un ritmo anual de 18% durante los siguientes años para llegar a un saldo de 4 262 millones en- 1970.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Green, Rosario. El endeudamiento público externo de México. 1940-1973, México, D.F., El Colegio de México, 1976, pp. 121-122.

<sup>4</sup> Ibídem, pp. 123-129.

<sup>5</sup> Banco de México, Informe Anual 1983, p. 19.

En el transcurso del sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez la deuda pública externa aumentó considerablemente, de un monto de 4 262 millones de dólares en 1970 llegó a la cifra de 19 600 millones en 1976, el crecimiento anual se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1  
ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO DE MEXICO  
1970 - 1976  
(millones de dólares)

| AÑO  | Saldo al 31 de diciembre<br>de cada año. |
|------|--|
| 1970 | 4 262.0                                  |
| 1971 | 4 545.8                                  |
| 1972 | 5 064.6                                  |
| 1973 | 7 070.4                                  |
| 1974 | 9 975.0                                  |
| 1975 | 14 266.4                                 |
| 1976 | 19 600.2                                 |

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales.

Este crecimiento se dió a pesar de que la administración de Echeverría se comprometió al inicio de su gobierno a "reducir la carga que el ya entonces elevado endeudamiento público externo imponía sobre el crecimiento del país"<sup>6</sup>. Para el quinto año de esa administración, el entonces Secretario de Hacienda, José López Portillo, "admitió el fracaso de la política de fortalecimiento de la economía nacional, originalmente propuesta al declarar a la prensa que no había otra alternativa; sin endeuda-

6

Green, Rosario. ob. cit., pp. 214-215.

miento habría habido recesión y hasta hambre"<sup>7</sup>.

Desde el principio de su mandato Luis Echeverría se había propuesto detener el endeudamiento externo mediante medidas que lograran que el sector público se financiara con sus propios fondos obtenidos por medio de impuestos, tarifas por los servicios prestados y utilidades de las empresas paraestatales, así como mediante el equilibrio del sector externo. El fracaso relativo de las medidas tomadas por Echeverría provocó que durante su administración, la tasa de crecimiento de la deuda pública externa superara los niveles del pasado, entre 1973 y 1976 la tasa anual promedio fue del 40%<sup>8</sup>.

En 1970 se tomó la medida de reducir los créditos externos mediante la disminución del gasto público que se convirtió en uno de los principales factores que contribuyó "a que la tasa de crecimiento de la economía mexicana se desplomara del nivel del 7.2%, promedio alcanzado de 1960 a 1970, a uno de 3.7% - registrado en 1971... en 1972, debido fundamentalmente a un incremento en el gasto público, la tasa de crecimiento de México - se elevó al nivel de 7.5%. Esto fue resultado también, necesariamente, de un incremento en el endeudamiento público externo"<sup>9</sup>.

Las causas que propiciaron el crecimiento de la deuda pública externa en este sexenio y especialmente a partir de 1973 fueron, por un lado, la incapacidad del Estado para financiar - con recursos propios el gasto público, provocando que entre - 1971-1976 el déficit consolidado del gobierno federal y del sector paraestatal creciera a una tasa promedio anual de 26.5% en -

<sup>7</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>8</sup> Banco de México, ob. cit., pp. 19-22

<sup>9</sup> Green, Rosario, ob. cit., p. 175

relación al PIB, y pasará del 6.3% al 15.0%; por otra parte, se tiene también el creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que pasó de 945.9 millones de dólares en 1970 a 3 023.7 millones en 1976.<sup>10</sup>

Para 1976 la economía mexicana pasaba por una situación adversa, "las medidas adoptadas por el presidente Echeverría en sus últimos tres meses de gobierno significaron para muchos el fracaso de una política económica instrumentada a lo largo de seis años".<sup>11</sup> En ese año el gobierno reconoció los efectos adversos que sobre el sector externo de la economía mexicana ejercía una creciente sobrevaluación del peso y procedió a devaluar la moneda nacional frente al dólar estadounidense, viéndose en la necesidad de obtener un crédito del Fondo Monetario Internacional, condicionado a la firma de un acuerdo de estabilización, en el cual el gobierno mexicano se comprometía a poner en práctica ciertas medidas que significarían un cambio fundamental en la política económica del país, medidas que se analizarán en el capítulo III.

Con el objetivo de obtener un panorama actualizado de esta problemática, se analizará el fenómeno del endeudamiento externo del país con las instituciones financieras internacionales públicas y privadas, registrado principalmente en el sexenio del gobierno Lópezportillista, si bien este no es esencialmente distinto a anteriores endeudamientos, sí tiene causas y particularidades que lo hacen diferente en su calidad y magnitud y por ende en sus consecuencias.

10

Green, Rosario. Estado y banca transnacional en México, México, D.F., CEESTEM y Editorial Nueva Imagen, 1981, pp. 29-30

11

Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976. México, D.F. siglo veintiuno editores, 1980, p. 183.

Cuando el licenciado José López Portillo tomó posesión de la presidencia mexicana, en diciembre de 1976, la deuda pública externa se había convertido ya en uno de los problemas más serios del país, su monto representaba el 37.4% del PIB en ese mismo año.

Esta situación se dio en una difícil coyuntura económica, pues en esa época la economía mexicana se caracterizaba por una notable disminución en el nivel de las actividades económicas y altas tasas de inflación y un desajuste financiero. El nuevo gobierno mexicano, además de hacer frente a la recesión económica por la que atravesaba el país y a la "flotación" del peso, tuvo que firmar la ratificación del convenio con el Fondo Monetario Internacional que debía poner en práctica durante los tres primeros años de su mandato, y que entre otras medidas contemplaba la reducción del endeudamiento público externo mediante la fijación de topes absolutos que para 1977 ascendía a un máximo de 3000 millones de dólares.

Sobre el haber que nos ocupa, el presidente José López Portillo, envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley General de Deuda Pública que tenía como principal objetivo el utilizar el crédito externo solamente como complemento del ahorro interno y mantener su volumen dentro de límites que no causaran una carga excesiva para la nación ni que el servicio excediera la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.

Además, en dicho proyecto de Ley se manifestaba un tratamiento de la información que no sólo garantizara el escrupuloso conocimiento de todos aquellos elementos que caracterizan los compromisos del sector público que habrían de traducirse en deuda sino que permitiera su adecuado uso y control pertinente.

<sup>12</sup> El Mercado de Valores, año XXXVII, NUM. 2, enero 10, 1977, pp. 26-29.

Asimismo, en aquel entonces López Portillo, mencionó que con este proyecto se pretendía encontrar "un acceso ordenado a los mercados de dinero y de capitales, a fin de obtener mejores condiciones para la contratación y negociación de financiamientos. De este modo, con el programa y fortalecimiento de la estructura productiva en general será posible hacer manejable la deuda pública (interna y externa) de tal modo que constituya un apoyo y no un obstáculo para nuestro desarrollo",<sup>13</sup> se tenía pues el propósito de reducir la tendencia al endeudamiento externo e interno, así como, mejorar el perfil de la deuda externa mediante la obtención de mejores plazos de amortización, menores tasas de interés, y la diversificación de las fuentes crediticias para la deuda que se pretendía contratar.

Rosario Green expone con evidencia dicho propósito de este gobierno al señalar que "las metas de la nueva administración en materia de deuda externa resultan claras: observar aproximadamente los topes del FMI; disminuir al mínimo la contratación a corto plazo; renegociar la deuda a plazos más largos y preferentemente a intereses menores, aprovechando la abundancia de recursos en los mercados internacionales de capitales y, de manera fundamental, la nueva riqueza petrolera del país; contratar preferencialmente en dólares para sacar provecho de su posición menos 'dura' que la de monedas europeas y la japonesa; escapar a la excesiva concentración de la deuda externa en bancos de un solo país de origen (en 1977 más del 60% de la deuda externa mexicana estaba contratada con bancos norteamericanos) diversificando las contrataciones y diversificar, además, los instrumentos de deuda (además de préstamos, colocaciones de bonos, acepta

13

López Portillo, José. "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del presidente de México", COMERCIO EXTERIOR, Vol., 26 No. 12 -- diciembre 1976, p. 1463.

ciones, etc.)"<sup>14</sup>

Al iniciar López Portillo su administración, el perfil de la deuda pública externa del país tenía las siguientes características: un monto total de 19 600.2 millones de dólares, de los cuales 3 676.8 pertenecían a plazo menor de un año y 15 923.4 a plazo mayor de un año, es decir, el endeudamiento a corto plazo era del 18.75% y a largo plazo del 81.25%; para diciembre de 1982, fecha en que terminó el sexenio Lópezportillista el endeudamiento externo del sector público ascendía a 58,874.2 millones de dólares, de donde 9 325 millones pertenecían a corto plazo y 49 548.7 millones a largo plazo, es decir, el 15.83% y el 84.17%, respectivamente. La magnitud de la deuda cambió grandemente de 1976 a 1982, la evolución de este crecimiento tan elevado fue de la siguiente manera.

Cuadro 2

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO  
AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO.  
(millones de dólares)

| AÑO  | A PLAZO MAYOR<br>DE UN AÑO | A PLAZO MENOR<br>DE UN AÑO | SALDO    |
|------|----------------------------|----------------------------|----------|
| 1976 | 15 923.4                   | 3 676.8                    | 19 600.2 |
| 1977 | 20 185.3                   | 2 726.8                    | 22 912.1 |
| 1978 | 25 027.7                   | 1 236.6                    | 26 264.3 |
| 1979 | 28 315.0                   | 1 442.2                    | 29 757.2 |
| 1980 | 32 322.0                   | 1 490.8                    | 33 812.8 |
| 1981 | 42 206.7                   | 10 753.9                   | 52 960.6 |
| 1982 | 49 548.7                   | 9 325.5                    | 58 874.2 |

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales; De la Madrid Hurtado, Miguel, Primer Informe de Gobierno, 1983 y Mercado de Valores, NAFINSA, agosto 1° de 1983, p. 786.

<sup>14</sup>

Green, Rosario. ob. cit., 1981, pp. 55-56.

Del cuadro anterior es posible deducir que a pesar de que el programa de ajuste económico aplicado en 1977, (a raíz de los problemas cambiarios y financieros del año anterior) preveía disminuir sustancialmente la contratación neta de deuda externa, ésto sólo se logró en un plazo inmediato, ya que de 1977 a 1980 la deuda aumentó en promedio 14.1% anualmente. Sin embargo, en 1981 se dió el mayor endeudamiento público externo que se tenga registrado, en este año el gobierno mexicano contrató deuda externa bruta por cerca de 20 mil millones de dólares, monto superior al total de recursos utilizados en los seis años anteriores,<sup>15</sup> este hecho se puede observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 3  
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO  
(millones de dólares)

| AÑO  | SALDO<br>al 31 de diciembre | Diferencia<br>de saldo | Endeudamiento<br>neto por año <sup>1/</sup> |
|------|-----------------------------|------------------------|---|
| 1977 | 22 912.1                    | 3 311.9                | 2 987.3                                     |
| 1978 | 26 264.3                    | 3 352.2                | 2 588.8                                     |
| 1979 | 29 757.2                    | 3 492.9                | 3 334.7                                     |
| 1980 | 33 812.8                    | 4 055.6                | 4 110.2                                     |
| 1981 | 52 960.6                    | 19 147.8               | 14 400.0                                    |
| 1982 | 58 874.2                    | 5 913.6                | 5 990.7                                     |

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales.

<sup>1/</sup> El endeudamiento neto indicado no coincide con la diferencia de saldos ya que incluye un ajuste por variaciones en el saldo de deuda externa denominada en dólares. Las fluctuaciones en el tipo del cambio del dólar estadounidense frente a otras monedas extranjeras, afectan el valor de los pasivos vigentes en

<sup>15</sup>

Banco de México, ob. cit., pp. 19-22.



dichas monedas, sin que existan movimientos en términos de flujos efectivos. Los saldos al 31 de diciembre también incluyen otros ajustes de menor cuantía.

### I.1 CAUSAS DEL ENDEUDAMIENTO

Las causas que explican el creciente y acelerado endeudamiento externo del gobierno mexicano son varias y complejas pero entre ellas cabe destacar dos: primeramente, en el contexto interno sobresalen el déficit del sector público y el déficit del sector externo, en segundo lugar, dentro del ámbito internacional resaltan el intercambio desigual de mercancías y servicios que se da en el comercio entre los países subdesarrollados con los desarrollados, donde estos últimos obtienen ventajas, aunado a esto, la abundante liquidez internacional que se manifestó desde los principios de la década de los setentas, que facilitó la obtención de créditos en el mercado internacional de capitales.

Por lo que se refiere a las causas endógenas que han propiciado el crecimiento de la deuda pública externa de México se observa que empezaron a tomar importancia a partir de la industrialización de la economía mexicana basada en la sustitución de importaciones. El que dichos factores se consideren como causas que han provocado el creciente nivel de la deuda se basa en primer lugar en la necesidad que el gobierno mexicano tuvo para obtener divisas que financiaran la inversión pública que empezó a tomar mayor importancia cuando se puso en práctica la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones y en segundo lugar por la necesidad de pagar las importaciones que han sostenido a la planta productiva del país desde entonces. Cabe aclarar que en el período que cubre los años del gobierno de Avila Camacho al de López Mateos la deuda pública externa de México era poco significativa, hasta el momento en que, al dar

nacimiento el régimen Lopezmatefista a un nuevo tipo de endeudamiento (vinculado a una estrategia) esa deuda empieza a ganar importancia.

#### A. Factores endógenos.

##### i.- Déficit del Sector Público.

A fines de la segunda guerra mundial, México puso en práctica una política de industrialización que se dió a conocer con el nombre de "sustitución de importaciones" que sostenía como principales objetivos el reducir la dependencia del país respecto del exterior y facilitar así el desarrollo económico sin que este se viera atado a través de la balanza de pagos, así como, el propiciar el crecimiento industrial del país mediante la promoción de nuevas industrias que canalizaran sus esfuerzos a la sustitución de importaciones y que contribuyeran a un aumento generalizado en la tasa de crecimiento del sector industrial.<sup>16</sup>

Para que se llevara a cabo esta política el gobierno mexicano tuvo que participar en gran medida como inversionista, así canalizó durante la década de los cuarentas y los primeros años de los cincuentas, más del 75% de su programa de inversiones a la realización de obras de infraestructura, al sector agrícola, a los transportes y a las comunicaciones, así como, en los proyectos relacionados con la energía eléctrica y la industria del petróleo. También se observa que "durante la década de 1940 y en los primeros años de 1950, la Nacional Financiera dedicó -- la mayoría de sus financiamientos a largo plazo para las industrias básicas destinadas a la sustitución de importaciones inclu

16

Trejo Reyes, Saúl. "Los patrones de crecimiento industrial y la sustitución de importaciones de México", LA ECONOMÍA MEXICANA, México, D.F., lecturas No. 4, FCE, 1975, p.152.

yendo, fierro, acero y petróleo".<sup>17</sup>

Hasta 1960 el sector público mexicano logró financiar más de tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros, por tal motivo "en un principio el préstamo interno cubrió gran parte del déficit, pero durante la década de 1950 el gobierno mexicano empezó a acudir cada vez más a los préstamos extranjeros. Durante la década de 1960 la capacidad del sector público para financiar sus programas de inversión mediante sus propios ahorros se redujo al 68%, esto se debió entre otras razones, a que el monto de esas inversiones se elevó ligeramente en proporción al producto nacional bruto, en tanto que el ahorro del sector público, medido del mismo modo bajó del 4.4% en 1961 al 3.5% en 1966 y 1967."<sup>18</sup>

Como se ha anotado, en la política económica conocida como "desarrollo estabilizador" el endeudamiento público externo desempeñó una importante función como corrector de desajustes y como complemento al ahorro público y privado, capaz de permitirle al gobierno expandir el ritmo de su inversión. Así, el crédito externo se utilizó de manera creciente para cubrir el déficit del sector público, consecuencia de la falta de respaldo financiero nacional del gasto del gobierno, que se había financiado básicamente mediante los sistemas de intermediación financiera (el encaje legal sobre los depósitos bancarios) y con las reducidas contribuciones fiscales. Los préstamos internos serían paulatinamente desplazados en virtud de sus efectos inflacionarios y hacia fines de los años sesenta los créditos del exterior alcanzarían volúmenes considerablemente altos.

17

Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano., México, D.F., siglo veintiuno editores, S.A., 13<sup>a</sup> edición, 1983, p. 62.

18

Ibíd., p. 66.

El bajo nivel de la tasa de impuestos en el país, los enormes subsidios a los empresarios y las presiones existentes - para incrementar la infraestructura y los servicios sociales son algunas de las razones que explican el deterioro gradual de las finanzas del sector público. Así se observa que durante la segunda mitad de la década de los sesenta el déficit del sector público como proporción del PIB fue alrededor del 2%. Para la década de los setentas esta relación empezó a ser cada vez mayor, hasta llegar en 1975 y 1976 a 10 puntos del PIB. Al inicio de la administración Lópezportillista esta relación se redujo de manera significativa de forma tal que, de 1977 a 1980, se situó - alrededor de 7 puntos del PIB pero para 1981 esta tendencia se - revirtió y el déficit del sector público llegó a 14.7% y en 1982 alcanzó el 17.7%, (gráfica 1). Estas cifras muestran un severo deterioro de las finanzas del sector público, producto de un gasto excesivo y de las disposiciones de posponer medidas de adecuación a los costos en los precios y tarifas de algunos servicios - que proporcionaban empresas paraestatales importantes.

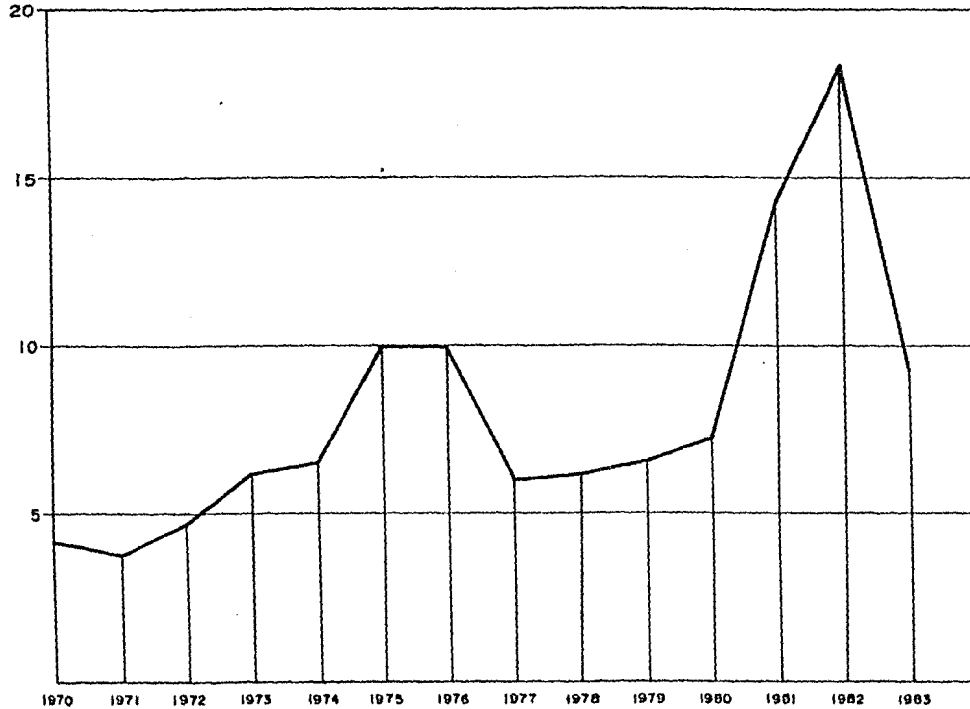
Si bien los ingresos del sector público aumentaron su participación en el PIB de 24.2% en 1977 a 30.2% en 1982, este - crecimiento fue insuficiente para financiar el incremento del - gasto, que en el mismo lapso aumentó su participación de 29.5% a 45.5% del PIB, (gráfica 2) pese a que de 1977 a 1980, el défi-- cit del sector público con respecto al PIB no mostró un deterioro serio, se creó una aguda dependencia de los ingresos prove- nientes del petróleo para poder financiar el alto ritmo de inver- sión y el fuerte incremento del gasto corriente. En 1981, con - la caída de los ingresos por exportaciones petroleras, el sector público percibió ingresos por debajo de los programados; el re-- sultado fue un aumento enorme en el déficit pues no se realizó - algún ajuste en cuanto al gasto. Este incremento fue la causa - inmediata del desproporcionado crecimiento de la deuda pública -

Gráfico No. 1

DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO.

(Proporciones respecto al P.I.B.)

Porcentaje



FUENTE: Banco de México, Informe Anual 1983, p.179

Gráfica No. 2

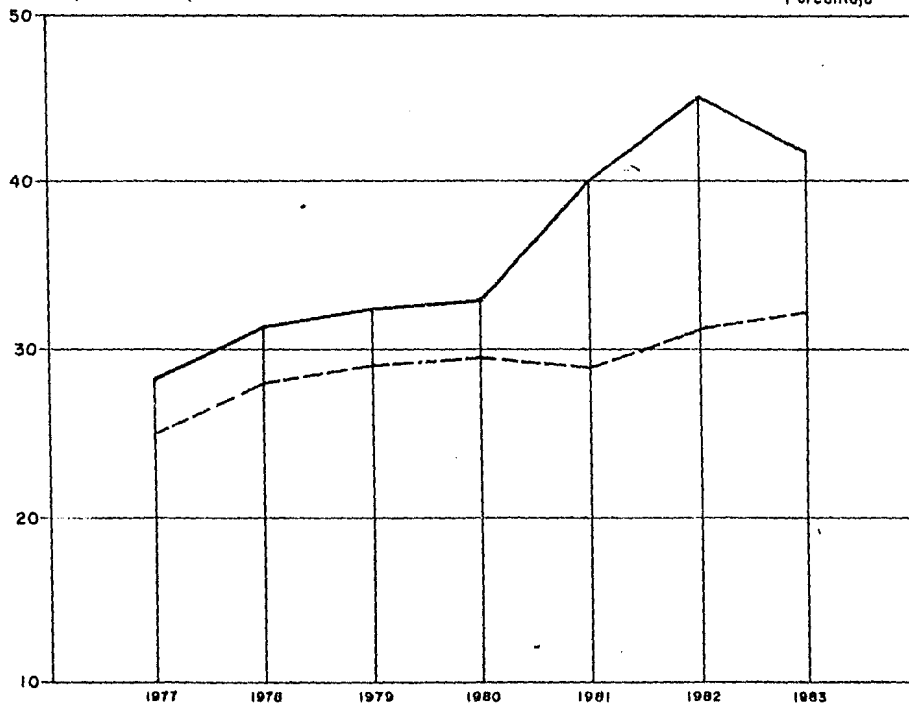
INGRESO Y GASTO DEL SECTOR PUBLICO

(Proporciones respecto al P. I. B.)

———— Gastos

- - - - - Ingresos

Porcentaje



FUENTE: Banco de México, Informe Anual 1983, p. 180

externa en este año.<sup>19</sup>

La justificación del déficit público como causa del -- creciente endeudamiento externo del sector oficial se debe a que el sector público participa con un buen porcentaje en la inver-- sión nacional y ésta a su vez tiene un elevado contenido de im-- portaciones, por tal motivo el gasto público está intimamente lí-- gado a las necesidades de divisas. Por otro lado, existe un vín-- culo indirecto entre la importación y el nivel de las erogacio-- nes públicas, porque este es el determinante principal de la ac-- tividad económica y de él dependen las adquisiciones de los par-- ticulares en el exterior.

Los crecientes déficits del sector público, fundamen-- talmente a partir de 1972, han sido causa importante del crecien-- te endeudamiento externo de ese sector, en el cual los organis-- mos y empresas paraestatales han sido los principales usuarios - del crédito externo. En el período 1960-1969 éstas absorbieron - el 72.7% del total de dicha deuda y para 1970-1981 en promedio - absorbieron el 79.3% de ella.<sup>20</sup> Esto fue resultado de que dichas empresas y organismos funcionaban en muchos casos con utilidades mínimas e incluso pérdidas importantes, pues, su política de pre-- cios era el fijar o sostener los precios de sus productos o las-- tarifas de sus servicios por debajo de sus costos, todo ello con el fin de beneficiar al sector industrial privado, el más grande demandante en muchos casos de los bienes y servicios producidos-- por el sector público.<sup>21</sup> No hay que olvidar que la presencia - de las empresas y organismos con participación estatal, en la--

19

Banco de México, ob. cit. p. 22

20

Rufz de la Peña, Alberto. "El capital bancario y la crisis del Estado", BANCA Y CRISIS DEL SISTEMA, México, D.F., Editorial Pueblo Nuevo, 1983, p. 97.

21

Green, Rosario. ob. cit., 1981, p.71

economía, nacional como son las dedicadas a la energía, minería, siderurgia, petroquímica y los servicios públicos de transporte, así como, en las exportaciones y en las entidades financieras es bastante fuerte si es que no la única, además, se dirigen hacia los sectores estratégicos de la economía nacional.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el movimiento del déficit del sector público en el período que comprende los años de 1976 a 1982, lapso en que tuvo un crecimiento del 655%.

Cuadro 4  
SECTOR PUBLICO: INGRESO Y EGRESO  
1977 - 1982  
(miles de millones de pesos)

| AÑO  | INGRESO           | EGRESO    | DEFICIT |
|------|-------------------|-----------|---------|
|      | PRESUPUESTAL<br>A | NETO<br>B | C= A-B  |
| 1976 | 335.6             | 520.2     | 184.6   |
| 1977 | 473.7             | 738.2     | 264.5   |
| 1978 | 559.9             | 681.2     | 121.3   |
| 1979 | 760.4             | 926.8     | 166.4   |
| 1980 | 1158.8            | 410.5     | 251.7   |
| 1981 | 1542.6            | 2269.1    | 726.5   |
| 1982 | 2736.7            | 3945.4    | 1208.7  |

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales; BANAMEX, Examen de la situación económica de México, México en cifras 1983; - SPP, Boletín Mensual de Información Económica, abril 1978.

Esto se debió a que durante 1977 la política económica y la acción del Ejecutivo Federal se encaminó a fomentar la confianza del público en el futuro de la economía y a contener el ritmo de incremento de los precios; en ese mismo año, la política fiscal, fue restrictiva, lo que provocó que se redujera el ta



maño del déficit del sector público con respecto al año anterior, también se logró reducir el ritmo de inflación, factor de apoyo decisivo para la recuperación de la economía de 1978, pues contribuyó de manera sustancial a mejorar las expectativas de los empresarios y de los inversionistas.

Para 1978 y 1979 el instrumento más importante para impulsar la recuperación económica del país fue el aumento del gasto público corriente y de inversión, para el primer año el PIB creció 7.3% y el crecimiento de los precios al consumidor fue calculado en 16%; para el segundo año el PIB creció en 8%, la tasa más alta en los diez años anteriores; el empleo industrial aumentó 7.6% y la inversión bruta fija se incrementó a una tasa de 20.4%. La inversión pública contribuyó a este incremento con aproximadamente 44%.<sup>22</sup>

El desempeño tanto de la producción como de los precios de los hidrocarburos, estuvo estrechamente relacionado con la mayor importancia que en 1979 cobró la exportación del sector petrolero, este sector contribuyó con el 29% y 27% de la inversión pública total en 1978 y 1979, respectivamente; así mismo las inversiones en este sector se han considerado como factores que han permitido que México superara su crisis económica por la que atravesaba a fines de 1976, logrando un crecimiento acelerado del producto, favoreciendo también la creación de empleos mediante su efecto multiplicador en el resto del sistema económico y además contribuyó a incrementar los ingresos fiscales para financiar el gasto.<sup>23</sup>

En 1980 el aumento del PIB fue de 7.4% lo que completó un período de tres años consecutivos en que el crecimiento -

<sup>22</sup> Banco de México, Informe anual 1980, pp. 22-25

<sup>23</sup> Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista, Teoría, política e ideología del Neoliberalismo, ciudad de México, Ediciones Oceano, S.A. - 1983, p. 419.

promedio llegó a 7.6%; el crecimiento del PIB en dicho período - fue un reflejo de rápidos incrementos de la producción en casi - todos los sectores económicos, entre los que destacaron el petró - leo, la agricultura y el de comunicaciones y transportes. El -- aumento de los ingresos totales del sector público federal en es - te año se explica, en medida importante, por el alza considera-- ble de las ventas de hidrocarburos al exterior.

También existió una intensa actividad de inversión del sector público, se estima que en 1980 la inversión pública federal fue de 465 mil millones de pesos, 17% superior a la de 1979 - en términos reales. La participación del sector público, en el total de la inversión fue de 44.3% similar a la cifra correspon-- diente en cada uno de los dos años anteriores. El 76.6% de la - inversión pública federal autorizada en 1980 se destinó a obras - básicas de desarrollo; canalizándose hacia los siguientes secto-- res: agropecuario 16.6%; energéticos 35%; siderurgia 2.2%; comu-- nicaciones y transportes 15.2%; minería 0.4%; y 7.2% a otras in-- versiones; el restante 23.4% se destinó a obras de beneficio so-- cial, administración y defensa, turismo y otros servicios públi-- cos.

Para 1981 el gasto público se orientó a mantener un - alto ritmo de expansión económica y de generación de empleos. Su gasto neto con relación con el PIB, pasó de 32.2% en 1980 a 36% - en 1981. En este año se manifestaron algunas dificultades de -- origen externo, tales como el ascenso de las tasas de interés y - la debilidad de los mercados de hidrocarburos y otras materias - primas, lo cual llevó a la pérdida de ingresos y el déficit del - sector público se acrecentó y en consecuencia se recurrió a un - mayor endeudamiento externo para no frenar el impulso de la eco-- nomía.

<sup>24</sup> Ibidem, pp. 25, 28 y 58.

En 1982 el gasto presupuestal neto alcanzó la cifra de 3 945.4 miles de millones de pesos que representó 73.9% mayor - que el de 1981 y 42.8% superior al previsto por el programa inicial, esto se debió entre otros factores a las depresiones cambiarias que se registraron a lo largo del año, pues aumentaron - el precio en moneda nacional de rubros del gasto público denominados en moneda extranjera, en especial en dólares.

El programa de ajuste de la Política Económica, anunciado después de la devaluación de febrero, incluyó una reducción de 8.3% del gasto presupuestal ajustable que proporcionaría una caída de 3 mil millones de dólares en las importaciones del sector público. Sin embargo, no se pudo evitar la expansión del gasto público, por lo que se refiere al incremento del ingreso presupuestal respecto al programado 45% de éste se explica por el aumento en el ingreso del Gobierno Federal y 267.8 miles de millones (42.3%) por los ingresos adicionales de PEMEX, que aumentaron en pesos por las modificaciones en el tipo de cambio; - así como, por las alzas en agosto y diciembre de los precios internos de la gasolina y de otros productos del petróleo y al incremento, a lo largo del año, de los precios y tarifas de otros bienes y servicios que produce el sector público.<sup>25</sup>

Para 1983 se logró que el déficit financiero del sector público se redujera con respecto al del año anterior, esto se logró por el aumento de los ingresos, modificando precios y - tarifas y reduciendo el gasto público, donde la inversión pública fue la que sufrió mayor disminución, el monto fue de 1 328.1 miles de millones de pesos, que representaron 3.2% menos a lo observado en 1982.

Esto se debió a que algunos egresos aumentaron en forma importante, entre ellos destacaron los intereses y gastos de

<sup>25</sup> Banco de México, Informe Anual, 1982, pp. 112-117.

la deuda; el déficit del sector público se calculó en 1 362.6 miles de millones de pesos, siendo los ingresos totales por - - 5 905.2 miles de millones de pesos y los gastos totales por - - 7 267.8 miles de millones de pesos. Para obtener los ingresos suficientes para cumplir con los requerimientos del gasto y la meta del déficit, se tomaron varias medidas, entre las más destacadas están la sobretasa de 10% al impuesto sobre la renta para personas físicas, el aumento del IVA a 15% para la mayoría de los bienes, y modificaciones al régimen fiscal de PEMEX que es la principal fuente de recursos del sector central; asimismo, se elaboró un programa de precios y tarifas de los bienes y servicios de los organismos y empresas que están dentro y fuera del presupuesto, adecuando los precios a los costos de producción.<sup>26</sup>

En resumen el crecimiento del endeudamiento público externo tiene como una de sus consecuencias la urgente necesidad de financiar un gasto público en expansión por razones económicas.

#### ii.- Déficit del Sector Externo.

La deuda pública externa crece también como resultado de la expansión del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que reflejaba, a su vez, la creciente insuficiencia de las fuerzas internas de financiamiento del modelo industrial mexicano adoptado en los años sesenta: en el período comprendido entre 1961-1965 el superávit agropecuario financió prácticamente la mitad del déficit en la balanza de pagos industrial y sólo el 7% fue financiado mediante endeudamiento externo; para 1976 el endeudamiento externo financiaba el 66% de ese déficit, así <sup>pasó</sup> a ser la principal fuente de financiamiento en este renglón.<sup>27</sup>

26

Banco de México, ob. cit., 1983, pp. 175-186.

27

Green, Rosario. Ob. cit., 1981, p. 29.

Si se toma en consideración que el sector externo del país es de gran importancia para la economía nacional, debido a que el renglón de importaciones se compone particularmente de maquinaria, equipo y materias primas para la industria y ésta a su vez se ha convertido en el sector más dinámico de la economía y cuenta con una considerable participación del PIB, entonces cualquier reducción de las importaciones tiende a repercutir sensiblemente en la tasa de crecimiento económico.<sup>28</sup>

Esta relación de causalidad entre la actividad económica y las importaciones está determinada por el modelo económico global, donde el sector privado importa y compra sobre todo bienes intermedios y de capital, renglones en los cuales la sustitución de importaciones ha sido muy escasa.

Durante la estrategia conocida como "desarrollo estabilizador" el endeudamiento público externo era mínimo y funcionó como expediente que le permitía al gobierno mexicano hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos sin afectar el nivel de sus reservas internacionales, o sin obligarlo a diseñar una política que redujera las importaciones y con ello pusiera en peligro la expansión del propio aparato industrial nacional. Sin embargo, en los años sesentas, el sector externo de la economía mexicana atravesó por una situación de creciente desequilibrio en el sector de las transacciones corrientes de la balanza de pagos que provocó que se utilizara con mayor frecuencia el crédito foráneo para compensar el déficit del sector externo.

En su último informe de gobierno el presidente Echeverría manifestó que el creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que en 1975 sumó un total de 3 643 millones de dólares, obligó al gobierno mexicano a obtener finan-

<sup>28</sup> Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, 1981, p. 112.

ciamientos crecientes en el exterior debido a que los bienes y servicios nacionales exportables perdieron competitividad en los mercados internacionales, reduciendo con ello el volumen de divisas propias que el país necesitaba.<sup>29</sup> Para diciembre de 1976 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ascendió a 3 000 millones de dólares y la deuda pública externa sumaba un total de 19 600.2 millones de dólares.

Lo anterior debido a que las exportaciones habían crecido a una tasa menor que las importaciones, como resultado de una tendencia desfavorable a los productos básicos en los mercados internacionales, un escaso dinamismo de las actividades primarias y una industria con exportaciones bajas por su falta de competitividad; aunado todo esto a la salida de divisas por concepto de remesas de las empresas extranjeras, por el pago del servicio de la deuda foránea y a los gastos de los viajeros nacionales, en otros países que acentuaron un creciente desequilibrio externo, que sólo pudo compensarse con una política expresa de deuda externa del gobierno, debido a que la inversión extranjera directa y los préstamos obtenidos en el exterior por los particulares apenas lograron cubrir una parte del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.<sup>30</sup>

En su discurso de toma de posesión el presidente José López Portillo manifestó su buena disposición para equilibrar el sector externo de la economía mexicana, al declarar que "para nivelar la balanza de pagos, orientaremos a la exportación las mercancías para las que hay capacidad de producción excedente, así como, ciertos tipos de bienes, tanto agrícolas co-

29

Echeverría Alvarez, Luis. "Sexto Informe de Gobierno" COMERCIO EXTERIOR, vol. 26, núm. 9, septiembre 1976, pp. 1100-1101.

30

"El papel de la deuda pública en la economía mexicana", COMERCIO EXTERIOR, vol. 27 núm. 11, noviembre 1977, pp. 1273 y 1274.

mo industriales, que requieren uso intensivo de mano de obra. -- Restringiremos las importaciones a través de un programa estricto para el sector público según disponibilidad de divisas... es necesario comprar mejor lo que tenemos que importar; importar só lo lo que convenga realmente a la economía y a la sociedad nacionales y vender mejor, con habilidad, lo que exportamos, a mercados más amplios y diversificados." <sup>31</sup>

Este propósito lo logró en cierta medida en los dos -- primeros años de su administración, donde el déficit en cuenta corriente no sobrepasó los tres mil millones de Dlls., pero para 1981 el déficit alcanzó una cifra sin precedentes de 12 544.3 millones de dólares (cuadro 5) sin embargo, para 1982 la cifra se redujo a 2 684.5 millones de dólares.

Cuadro 5  
CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS MEXICANA  
1976-1982  
(millones de dólares)

| AÑO  | INGRESOS<br>A | EGRESOS<br>B | DEFICIT<br>C=B-A |
|------|---------------|--------------|------------------|
| 1976 | 7 371.1       | 10 434.7     | 3 068.6          |
| 1977 | 8 404.1       | 10 027.3     | 1 623.2          |
| 1978 | 11 653.1      | 14 346.1     | 2 693.0          |
| 1979 | 16 283.2      | 21 159.0     | 4 875.8          |
| 1980 | 25 021.2      | 31 782.0     | 6 760.8          |
| 1981 | 30 809.8      | 43 354.1     | 12 544.3         |
| 1982 | 30 717.4      | 33 401.9     | 2 684.5          |

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales.

Como se muestra en las estadísticas anteriores, para 1977 se logró una reducción del déficit externo, mediante la reducción de las importaciones, que fueron en un 98% de bienes de inversión (que traían como efecto la contracción económica); por el lado de las exportaciones, las correspondientes a manufacturas no se expandieron a la velocidad requerida, debido a la baja capacidad de respuesta de la planta industrial y por el aumento relativamente lento de la demanda estadounidense (principal comprador de los productos de exportaciones mexicanos). Así la reducción del déficit externo se logró por la disminución de las compras al exterior de productos que tuvieron como efecto la baja actividad económica, sin lograr que los productos mexicanos obtuvieran mayor competitividad en el exterior, a pesar de la devaluación del peso en agosto de 1976.

En 1978 se incrementaron las exportaciones de productos mexicanos elevándose a 5 823.2 millones de dólares, donde la duplicación de las exportaciones de petróleo y sus derivados -- constituyó el factor más importante, que junto con las exportaciones de manufacturas que se incrementaron en 24.7%, contribuyeron en un 85.1% al aumento total de los ingresos por ventas de mercancías al exterior. Este aspecto motivó una reactivación de la economía mexicana que incidió en un mayor volumen de compras al exterior. El pago de este rubro junto con el pago de intereses y dividendos al capital extranjero se combinaron para que -- los egresos en cuenta corriente en este año fueran de 14 346.1 millones de dólares y los ingresos sumaron un total de 11 653.1 millones, lo que representó un déficit externo de 2 693.0 millones de dólares. Pero para el año de 1979 el déficit sumó un total de 4 875.8 millones de dólares representando un incremento -- del 81% con respecto al del año anterior, este déficit se dio no obstante un notable crecimiento en las ventas externas de mercancías (8 798.2 millones de dólares) que fueron principalmente hidrocarburos y sus derivados, que como porcentaje del total de ex



portaciones pasaron de 29.3% en 1978 a 42.8% en 1979.

No obstante el crecimiento acelerado de las exportaciones de hidrocarburos durante 1980 el desequilibrio externo aumentó y arrojó un déficit en cuenta corriente de 6 760.8 millones de dólares; dicho déficit fue resultado de un saldo comercial -- desfavorable por 3 178.7 millones más una salida neta de 4 895.9 millones por concepto de servicios financieros; nuevamente, el incremento de las exportaciones del petróleo y sus derivados pudo mantener un déficit externo similar al de 1979.

Lo anterior, en virtud de que el total de exportaciones de mercancías sumó 15 307.5 millones de dólares de las cuales las ventas externas de petróleo y derivados totalizaron -- 10 305.7 millones, los restantes 5001.8 millones fueron de -- otras mercancías diferentes que avanzaron sólo 0.9%; las importaciones sumaron un total de 18 486.2 millones de dólares, cantidad casi 55% mayor que la de 1979. Cabe señalar que el sector público fue el que tuvo mayor aumento relativo en sus importaciones, estas sumaron 6704.9 millones de dólares en 1980 (67.9% superiores a las del año anterior) en ellas fueron determinantes las importaciones de alimentos, ya que si estos no se toman en cuenta las compras externas del sector público hubiesen crecido sólo -- 37.4%, las importaciones del sector privado fueron por 11 781.3 millones de dólares es decir 63.7% del total importado.

El año de 1981 fue difícil para la economía nacional, ya que el déficit en cuenta corriente se amplió de manera notable, al sumar 12 544.3 millones de dólares, a pesar de que existió un incremento en las exportaciones de mercancías que fue de 19 379 millones de dólares, que se explica fundamentalmente por el aumento de casi 40% en las exportaciones del sector petrolero que sumaron 14 563 millones de dólares, sin embargo las exportaciones no petroleras tuvieron una disminución real de aproximada

mente 11%. Por lo que corresponde a las importaciones estas crecieron por cuarto año consecutivo.

Este deterioro externo se explica por cinco factores - que son:

- a) Caída del precio real del hidrocarburo.
- b) Disminución de las exportaciones no petroleras y aumento de las importaciones.
- c) Ensanchamiento entre la inflación interna y la externa que provocó aspectos desfavorables en turismo y transacciones fronterizas.
- d) Aumento en los egresos por servicio de la deuda externa debido a los altos niveles en las - tasas de intereses internacionales, y
- e) disminución en las ventas de la plata.

Factores que provocaron que el gobierno mexicano acudiera en mayor magnitud al crédito externo, necesario para cubrir el déficit en la balanza de pagos; el endeudamiento bruto - externo fue de 19 147.8 millones de dólares cantidad sin presentes que elevó el saldo total de la deuda pública externa a - 52 961 millones de dólares.

Durante 1982, el ajuste de la economía mexicana a una menor disponibilidad de financiamiento externo, se tradujo en - una contratación significativa en el déficit en cuenta corriente, que sumó 2 684.5 millones de dólares, déficit que fue el más bajo desde 1978 y representó alrededor de la quinta parte del registrado en 1981; la reducción en el desequilibrio en cuenta co-

rriente, obedeció más a disminución en la mayoría de los renglones de egresos que aumentos en los de ingresos.

En este año aumentaron las ventas de petróleo crudo y derivados, sufriendo una disminución las exportaciones no petroleras; las importaciones de mercancías disminuyeron en términos reales en un 43% con respecto a 1981, pues, sumaron un total de 14 421,6 millones de dólares. Esta contracción se explica básicamente por el virtual estancamiento de la economía nacional, -- por las modificaciones en la paridad cambiaria y por el agudo proceso de racionalización de divisas que prevaleció en los últimos cinco meses del año.

El creciente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en el período 1978-1981 inclinó al gobierno mexicano a encaminar su política petrolera hacia la obtención de divisas, - política que se percibía desde principios de 1977 cuando el gobierno entrante comunicaba cambios en dicha política. Por tal motivo, desde ese momento la política de comercio exterior se basó en el modelo petrolero exportador como pivote fundamental que permitiera la continuación del crecimiento económico tradicional. Durante el quinquenio 1977-1981 las exportaciones del petróleo - mexicano aumentaron en forma considerable, pues sumaron un valor total de 32 mil millones de dólares.

Sin embargo el déficit externo en cuenta corriente siguió manifestándose al grado de llegar a 12.5 miles de millones de dólares en 1981, mientras que la deuda externa del sector público se incrementaba a cerca de 53 mil millones de dólares.

El Dr. Rene Villareal indica con certeza "que la estrategia seguida condujo a una nueva modalidad en la dependencia externa al sustituir un proceso y política de industrialización y comercio exterior eficientemente por una política subordinada al

petróleo".<sup>32</sup>

La vulnerabilidad de basar los ingresos financieros de un país en la exportación de un solo producto, como el petróleo, empezó a aparecer en la economía mexicana en 1981, año en que -- los precios del petróleo mexicano se consideraron elevados en el mercado internacional lo que provocó que PEMEX redujera el valor de su crudo de exportación de 34.60 a 30.60 dólares por barril.- Y más adelante el gobierno mexicano anunció un aumento del petróleo nacional lo que provocó que varios compradores de petróleo mexicano dejaran de adquirirlo, originando con ello que al finalizar 1981 la pérdida de divisas atribuible al petróleo se estimara en más de 5 000 millones de dólares.

El cimentar la política económica nacional en el petróleo provocó, además de lo señalado, la disminución de productos manufacturados hacia la exportación, factor determinante en el -desequilibrio externo en cuenta corriente, pues, al reducirse -- los ingresos por la exportación de petróleo (por la disminución de su valor o de compradores) el sector manufacturero no pudo -abastecer las divisas que necesitaba el país para alcanzar el -- crecimiento económico que se había propuesto.

Las características que tuvo la balanza de cuenta corriente en el período que nos ocupa fueron las siguientes:

- a) Un fuerte déficit en la balanza comercial, don de las exportaciones de petróleo fueron las de mayor cuantía y las importaciones de manufacturas de mayor significado (el programa de desarrollo petrolero requirió de grandes importaciones de maquinaria compleja de tecnología y de servicios, lo que debió haber previsto que con esta política continuaría el déficit en --

<sup>32</sup> Villarreal, René. ob. cit., p. 429.

cuenta corriente).

- b) Un cuantioso déficit en la balanza de servicios financieros, por el pago de renta al capital extranjero por concepto de intereses, utilidades y regalías.

Ambos déficits tuvieron que ser financiados mediante crédito obtenido en el exterior, que provocaron elevados desembolsos por el pago de intereses y amortizaciones. Esto aunado a la fuga de capitales que huía por las expectativas de devaluación, presionaron para que en febrero de 1982 se anunciara la devaluación de la moneda nacional que pasó de 27.00 pesos a casi 45.00 pesos por dólar en unos cuantos días.

Por lo que se refiere a la fuga de capitales, también es bastante elevada y por consiguiente obliga a recurrir con mayor intensidad al endeudamiento externo; cabe recordar que en la contabilidad nacional no existe un rubro que cuantifique la fuga de capitales, no obstante, se puede estimar si se analiza el renglón de "errores y omisiones" de la balanza de pagos, particularmente sensible a los movimientos de capital a corto plazo.

Considerando lo anterior, de acuerdo a estadísticas publicadas en los Informes Anuales del Banco de México, en el período 1976-1982 el monto de la fuga de capitales mexicanos alcanzó la suma de 21 268.2 millones de dólares, registrándose fugas crecientes en el año de 1976 con 2 454.2 millones y en los años 1980, 1981 y 1982, sumando conjuntamente 18 695.1 millones. Esto debido, principalmente a las coyunturas devaluatorias que anulaban el diferencial de tasa de interés entre los depósitos en dólares y en pesos, y a la libertad cambiaria que favorecía la repatriación de utilidades de las empresas transnacionales y la especulación financiera. Esto explica las crecientes fugas de capitales a partir de la devaluación del peso decretada por el go-

bierno echeverrista en 1976 y a raíz de las múltiples devaluaciones decretadas por López Portillo en 1982.

Por lo que se refiere a los sacadólares, una investigación del Center For US-Mexican Studies, publicado en el diario - la Jornada del 10 de marzo de 1986, manifiesta que los "actores" de la fuga de capitales mexicanos son de dos tipos: funcionarios y burócratas de primer nivel de la administración echeverrista - y lópezportillista; y representantes del sector privado, principalmente, industriales y banqueros.

A lo largo de 1982 los problemas económicos a los que - se enfrentaba la administración Lópezportillista continuaron - - agrandándose al experimentarse un crecimiento económico negativo y disminución de las inversiones y del empleo; para septiembre -- de ese mismo año se anunció la nacionalización de la banca y el - control de cambios, asimismo, se declaró informalmente una moratoria de pagos de amortización de la deuda externa (pública y privada), se negoció un nuevo acuerdo de estabilización con el FMI - y se logró la obtención de créditos con instituciones financieras de Estados Unidos, Europa y Japón.

En conclusión podemos decir que el déficit del sector - público como el déficit del sector externo son factores que sur-- gieron por la estrategia de industrialización por la vía de la -- sustitución de importaciones, estrategia que hasta principios de los años de los setenta había sido la base del gran crecimiento - económico de México. Pero a partir de entonces ambos déficits -- han sido las principales causas del creciente endeudamiento público externo de México, toda vez, que para poder equilibrarlos el - gobierno mexicano ha tenido que recurrir a crédito foráneo, que a su vez ha desempeñado una función primordial en el proceso de acumulación de capital, como se verá en el siguiente apartado.

iii) El Estado mexicano en la acumulación de capital.

Se afirma que la carencia de recursos que se manifiesta en los déficits del sector público y del sector externo son resultado directo de la forma de como el Estado mexicano ha intervenido en el proceso de acumulación de capital en el país, concretamente, con su política fiscal, de promoción del ahorro y la inversión.<sup>33</sup>

Además, Rosario Green enuncia como causa de endeudamiento público externo al debilitamiento relativo del Estado para negociar con los diferentes sectores de la sociedad, (principalmente con la burguesía) alternativas de captación y movilización de recursos, por tal motivo, menciona que "A partir de los años setentas el Estado mexicano se enfrentó a una grave disyuntiva. Incrementar la eficiencia del sector paraestatal a través de una revalorización de los insumos públicos y de criterios adecuados de compra de empresas privadas, y acrecentar los ingresos mediante una estructura fiscal que afectara de manera efectiva a los grupos de ingresos elevados. O, por el contrario, salvaguardar los compromisos gubernamentales, implícitos y explícitos, con diversos sectores sociales y de manera especial con la burguesía, recurriendo prioritariamente al endeudamiento externo... el Estado mexicano optó conscientemente por la alternativa políticamente menos costosa de crecimiento con endeudamiento externo, aprovechando para ello tanto su prestigio internacional de solvencia, basado fundamentalmente en su estabilidad económica y política -- como la existencia de una oferta excedentaria de fondos prestables en los mercados internacionales de capitales".<sup>34</sup>

Esta manifestación de supuesta debilidad Estatal está vinculada a que el Estado facilita con su participación los esfuerzos de la iniciativa privado (burguesía) para lograr la acumulación de capital. En las iniciativas del Estado para realizar cambios significativos en la economía nacional (reforma fis

<sup>33</sup> Green, Rosario, ob. cit., 1981, p. 45

<sup>34</sup> Ibidem, p. 67

cal que comprende mayores impuestos a los industriales, etc.), - que la burguesía los considera impropios para obtener mayor cuota de plusvalía, son totalmente rechazados por los industriales, esto no es otra cosa más que el interés para obtener más ganancia que es lo que le importa a la burguesía.

Por tal motivo al no obtener el Estado ingresos internos suficientes para financiar sus gastos, tiene que recurrir al crédito externo que ha servido para apoyar a la burguesía industrial, mediante subsidios a la producción de insumos estatales - que son consumidos, masivamente por la burguesía industrial, a precios sumamente bajos, y construyéndoles un amplio aparato infraestructural para facilitar el auge del sector industrial. Por tal motivo, la burguesía industrial en México ha sido el sector de la sociedad mayormente beneficiada con la política de crecimiento con endeudamiento externo.<sup>35</sup>

## B) Factores exógenos.

### i) La división internacional del trabajo.

El proceso de expansión capitalista mundial instauró - una división internacional del trabajo compuesta por un lado por países industrializados que principalmente producían y exportaban manufacturas, tecnología y capital, por otro lado estaban - los países que ofrecían un volumen considerablemente de recursos naturales y especializados en la producción y exportación de productos primarios y básicos. Así los países industrializados importaban materias primas y productos primarios y los países subdesarrollados importaban insumos, tecnología y capital de los - centros industriales, tanto, para iniciar su industrialización - como para mantenerla.



En esta división internacional del trabajo, con el tiempo, se fue acentuando un intercambio de productos primarios con poca elasticidad de demanda (fluctuaciones de precios), por productos industriales a precios estables y crecientes (demanda elástica); originando así un intercambio desigual y una transferencia de recursos de los países subdesarrollados hacia los países desarrollados, a los que se suma también una transferencia de recursos de las economías subdesarrolladas hacia los países industrializados por concepto de utilidades de las empresas transnacionales y por pagos crecientes por servicios financieros que solicitaron los países subdesarrollados para financiar sus importaciones.

Las relaciones económicas internacionales producto de esta división internacional del trabajo, hace que los países subdesarrollados debido a su herencia colonial y/o a su dependencia externa, estén especializados en ser productores de materias primas e intercambien estos por productos manufacturados y tecnología.

Este intercambio de materias primas contra productos industriales originan un desequilibrio producido por la inelasticidad de la demanda de productos primarios. Es decir, la demanda de estos productos dado los avances tecnológicos en los países industrializados que tienden a reemplazarlos por productos sintéticos, decrece en comparación con la demanda de productos industriales que aumentan precisamente por las necesidades del desarrollo económico y social en los países subdesarrollados los cuales tienen que importar cada vez mas bienes industriales.<sup>36</sup> Además, desde el siglo pasado se ha observado una disminución constante en los precios de los productos primarios en relación con los artículos manufacturados y que por consiguiente la relación-

de intercambio ha variado en perjuicio de los países subdesarrollados que exportan productos primarios y en beneficio de los países industrializados que exportan artículos manufacturados.

El deterioro de los precios de las materias primas y la transferencia de los recursos antes mencionados, impiden que los países subdesarrollados obtengan los recursos económicos necesarios para su crecimiento económico; por lo que han recurrido, a falta de ahorro interno, a un endeudamiento externo creciente para mantener un ritmo aceptable de crecimiento de sus economías.

El proceso de industrialización vía sustitución de importaciones iniciado por algunos países de América Latina a mediados del presente siglo, fue basado en una fuerte dependencia de insumos y tecnología extranjera, que fueron adquiridos en algún tiempo con los recursos que originaban sus exportaciones de productos básicos, pero la disminución drástica de los precios de estos productos indujeron a los países subdesarrollados a cubrir la falta de recursos internos para pagar dichas importaciones por medio de la obtención de créditos externos.

A pesar de los avances en materia de industrialización de algunos países latinoamericanos y la expansión del comercio internacional en las décadas de los cincuentas y sesentas, la participación de los países subdesarrollados en este comercio ha decrecido y sus problemas financieros tienden a agudizarse. En América Latina se ha observado una declinación de sus productos de exportación en el comercio mundial, ya que, en 1948 la participación de esta región en dicho comercio fue del 11% y para 1970 disminuyó a un 5%; en este mismo año, de las exportaciones totales de los países latinoamericanos el 83% estaba constituido por productos primarios. Para los países desarrollados se observó un crecimiento en sus exportaciones, en un 8.6% anual en el mismo período, debido a la ampliación de los flujos comerciales-

entre estos mismos países, para 1970 sus ventas al exterior de manufacturas era del 76% del total de sus exportaciones.<sup>37</sup>

Pedro Paz expone claramente como el intercambio desigual y el déficit en la balanza comercial, y como consecuencia el creciente endeudamiento externo de los países subdesarrollados, son el reflejo de la función que desempeñan estos países (incluidos los latinoamericanos) en el ámbito de la división internacional del trabajo, al mencionar que "La tendencia al desequilibrio externo, y por consiguiente el déficit comercial de los países en desarrollo, trasciende de desequilibrios coyunturales en su comercio y son más bien el reflejo de la función que desempeñan en el esquema de la división internacional del trabajo, como proveedores de materias primas y alimentos. Estos países no han superado todavía el carácter primario de la estructura de sus exportaciones y por ello se han enfrentado a una importante disminución de su participación en el comercio mundial, como tendencia a largo plazo. Allí se encuentra una de las causas de la brecha comercial y, en consecuencia de una parte de las necesidades de endeudamiento externo de los países del Tercer Mundo... por otra parte, el fenómeno del deterioro de los términos del intercambio es un mecanismo para la transferencia de recursos reales desde las economías en desarrollo hacia las economías desarrolladas, y es una manifestación de la concentración, en estas últimas, de los frutos del progreso técnico. Entre 1951/55- y 1966/70, la relación de intercambio empeoró para América Latina en un 23%. El volumen físico de sus exportaciones en el período aumentó en un 86% en tanto que el poder de compra de las exportaciones ( $X \frac{px}{pm}$ ) se elevó sólo en un 43%. Esto significa, en términos de recursos reales, que la mitad del incremento del quantum físico de las exportaciones latinoamericanas se transfirió hacia las economías desarrolladas. Durante la década del 70 la relación de intercambio entre los países en desarrollo y paí-

<sup>37</sup> Paz, Pedro. "Causas del endeudamiento externo de los países del tercer mundo", Endeudamiento externo de los países en desarrollo, México, D.F., El Colegio de México y CEESTIM, 1979, pp.241-242.

ses desarrollados se hizo más compleja debido a la conjugación - de una serie de fenómenos: el gran aumento de los precios del petróleo, las variaciones bruscas y conjunturales de los precios - de otros productos primarios, y el aumento de los precios de los bienes de capital y otros productos manufacturados y la infla- - ción mundial."<sup>38</sup>

La realidad mexicana se encuentra inmersa dentro de es- tas características que abarca a la mayoría de los países latino- americanos, pues, México basó su industrialización en el modelo- de sustitución de importaciones y se ha caracterizado por ser exportador de productos primarios y materias primas, fundamentando su actividad económica en su sector primario-exportador princi- - palmente petróleo, y por el contrario, las exportaciones de pro- ductos industriales no han representado nunca una magnitud rele- vante, por tal motivo la tendencia al desequilibrio externo ha - estado siempre presente cuando la demanda o los precios de las - principales materias primas y productos primarios de exportación mexicanos tienden a la baja.

Este fenómeno económico ha sido claramente expuesto -- por el Dr. René Villarreal al mencionar que la economía mexicana en el período 1977-1981 mostró signos claros de dependencia en - el petróleo como principal producto de exportación, pues, las exportaciones de mercancías -en dicho período- fueron de 54 mil millones de dólares, de los cuales 32 mil correspondieron a las exportaciones del petróleo, es decir el 59.3% del total de las exportaciones, <sup>39</sup> asimismo, a partir de 1980 la situación económica del país comenzó a deteriorarse dramáticamente, en parte como resultado de la oferta excesiva de petróleo en el mercado mundial- y la disminución de su precio lo que provocó que el gobierno me

38

Ibidem, pp. 242-243.

39

Para los años 1979, 1980 y 1981 los hidrocarburos y sus derivados represen- taron 43.8%, 67.3% y el 75% respectivamente, de las exportaciones totales- de mercancías. Este fenómeno lo maneja el Dr. Villarreal como "problema de la monoexportación", en Villarreal, René. ob. cit., 1983, p. 429.

xicano se encontrara con que obtendría varios miles de millones de dólares menos que lo que había planeado para 1981, así se expone que "El gobierno tuvo que recurrir nuevamente a enormes -- préstamos en el extranjero para equilibrar las cuentas nacionales. Esto quiere decir que factores externos intervinieron limitando la posibilidad de lograr el objetivo del gobierno mexicano de depender menos del crédito externo, México no tiene control -- sobre la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional." <sup>40</sup>

Por lo que se refiere a las importaciones de manufacturas en el mismo quinquenio fueron de casi 60 mil millones de dólares y las exportaciones de estos productos fueron inferiores a los 14 mil millones de dólares arrojando un déficit acumulado de casi 46 mil millones de dólares, lo que significa que el sector-manufacturero no solamente absorbió divisas del orden de los ingresos petroleros, sino que requirió aproximadamente de 13 mil millones de dólares de ingresos adicionales para su financiamiento. <sup>41</sup>

Las cifras anteriores muestran que la tendencia al desequilibrio externo, y por consiguiente el déficit comercial en la balanza de pagos mexicana trasciende de desequilibrios coyunturales en su comercio y son más bien el reflejo de la función -- que desempeña en el esquema de la división internacional del trabajo, como proveedor de materias primas; en este caso, principalmente, del petróleo.

Por tal motivo, basar la estrategia de crecimiento económico en una política subordinada al petróleo, es vulnerable a los cambios acontecidos en el ámbito internacional, pues, las materias primas exportables, como es el petróleo, mantienen una de

<sup>40</sup> Székely, Gabriel. La economía política del petróleo en México. México, D.F. Colegio de México, 1983, p. 127.

<sup>41</sup> Villarreal, René. ob. cit., 1983, pp. 429 y 434.

manda inelástica y cualquier movimiento de contracción de demanda o de crecimiento de sus precios, provoca serios problemas económicos, la experiencia de México es ejemplificante ya que en 1981 tanto la demanda de petróleo mexicano como su precio decreció - (también disminuyó aproximadamente un 12% el precio internacional de algodón, y para el café se contrajo su demanda y disminuyó su precio; asimismo, se redujeron los ingresos por las ventas de otros productos de exportación como melón, sandía, semilla de ajonjolí, tabaco en rama y garbanzo).<sup>42</sup>

Esta situación provocó una fuerte brecha financiera -- que tuvo que ser cubierta mediante deuda pública externa, que en 1981 se contrató más de 14 mil millones de dólares de endeudamiento neto (considerando los ajustes por fluctuaciones del dólar estadounidense dicho monto fue cercano a los 20 mil millones de dólares), y en ese mismo año la deuda pública externa totalizó un saldo de 52 960.6 millones de dólares, (cuadro 3).

Por lo anterior se puede afirmar que la división internacional del trabajo ha provocado que el intercambio comercial sea desfavorable para las economías subdesarrolladas, entre -- ellas la mexicana, y favorable para los países industrializados; a su vez, este fenómeno ha ocasionado, que los países latinoamericanos recurran al crédito externo para cubrir la brecha financiera que emana de este intercambio desigual; por tal motivo se sostiene que tal intercambio es causa exógena del creciente -- endeudamiento externo del sector público mexicano.

#### ii) Liquidez monetaria internacional.

En los primeros años de la década de los 70 se notó en el mercado internacional de capitales, un excedente de liquidez internacional, fenómeno que facilitó el endeudamiento externo de

los países subdesarrollados. Pero ¿que es la liquidez internacional? Pedro Paz la define claramente al manifestar que "El término de liquidez internacional expresa la disponibilidad y características de los medios de pagos de la comunidad internacional y también la cantidad y calidad de los medios de pagos que posee un país para hacer frente a sus compromisos financieros con el exterior... En ambos casos deben tomarse en consideración las fuentes de liquidez (oferta de), por un lado, y los elementos que explican las necesidades de liquidez (demanda de)... el concepto de liquidez internacional abarca no sólo aquellos elementos que se consideran como constitutivos de las reservas internacionales (habitualmente se toma como indicador del nivel de la liquidez internacional, el total de las reservas internacionales de los distintos países. En las reservas internacionales se incluyen las tenencias oficiales de monedas extranjeras, de oro monetario, los derechos especiales de giro -DEG- y las posiciones de reservas en el FMI), sino también todos aquellos medios de pagos que se usan en las transacciones internacionales y que son creados o están en poder del sector privado".<sup>43</sup> El excedente de liquidez internacional que nos interesa destacar en este inciso es el de la expansión de las monedas extranjeras, que pasan a ser su principal componente en esa década, y que fueron operados por la banca privada internacional.

A finales de la década de los 60 y principios de la década pasada ocurrió un descenso de la inversión en las principales economías desarrolladas, liberándose una cantidad importante de excedentes no invertibles que se localizaron en el sistema financiero internacional privado, Hay que considerar que la motivación última del capital financiero es siempre la misma, el maximizar ganancias; por eso cuando se da una expansión económica de ganancias se define en términos productivos, pero, cuando existe

contracción en la esfera de la producción, la ganancia se vuelve predominante financiera, de ahí que la recesión que se produjo en 1971 y la depresión que se pudo observar entre 1974-1975 en el mundo industrializado junto con la aparición en 1973 de los sobrantes monetarios por concepto de ventas de petróleo aumentaron los activos del sistema financiero internacional privado, -- iniciándose así una etapa de reciclaje de excedentes que sirvieron de apoyo al financiamiento de las exportaciones de préstamos interbancarios y préstamos a gobiernos y empresas de países subdesarrollados los cuales se convirtieron en importantes mercados para la colocación de estos excedentes financieros. Esta abundante oferta de recursos prestables en los mercados internacionales de capitales privados facilitó al gobierno mexicano el obtener los créditos externos que necesitaba para cubrir su brecha financiera.

Dentro de esta coyuntura internacional en que se ubica históricamente el creciente endeudamiento externo de México se contemplan dos depresiones de la economía estadounidense, la primera de ellas en el período 1969-1971 y la segunda en 1974.

Estas depresiones económicas provocaron dos devaluaciones del dólar, además, la crisis económica internacional se manifestó en una recesión con inflación en aumento de desempleo y el crecimiento de los precios de los energéticos. Lo que manifestó una crisis en las relaciones económicas internacionales mediante modificaciones en las corrientes de comercio y en los flujos de capital a nivel internacional, en la quiebra del sistema monetario internacional surgido en Bretton Woods, en el avance del proteccionismo comercial, etc. Esta crisis en las relaciones económicas internacionales se explica por el decrecimiento de la tasa de ganancia, por la sobreproducción como resultado de la desproporcionalidad y el subconsumo.<sup>44</sup>



Esta coyuntura y principalmente la ruptura del sistema de tipos de cambio fijos y la aparición generalizada del sistema de "flotación" de las monedas provocaron un "desorden monetario internacional" que aprovechó bastante bien la banca internacional privada al concentrar, centralizar y revalorizar el capital.

Son varios los factores que dan muestra del exceso de liquidez internacional, entre ellos destacan dos: el reciclaje de los petrodólares y la expansión del mercado de eurodivisas. El primero se explica a partir del gran aumento de los precios del petróleo que se manifestó a fines de 1973 y que tuvo como efecto que los países de la OPEP acumularan excedentes en cuenta corriente que alcanzó aproximadamente la cifra de 145 000 millones de dólares en 1976, suma que se elevó a 185 000 millones de dólares a finales de 1978; estos excedentes se estuvieron depositando -- principalmente en bancos privados estadounidenses y europeos, pasando, así, a desempeñar un papel clave del ciclo o proceso de recirculación de los excedentes petroleros.

Por lo que se refiere al mercado de eurodivisas, los excedentes petroleros depositados en los bancos privados europeos explican, en buena medida, la gran expansión de este mercado, que se manifiesta en su nivel de operaciones que alcanzó en 1965 los 15 000 millones de dólares y creció a 44 000 millones en 1969; en 1973 aumentó a 132 000 millones y en 1976 según diversas estimaciones alcanzaría entre 230 000 y 285 000 millones; para 1980 los cálculos estimaron que las operaciones alcanzarían un nivel de 650 000 millones de dólares.<sup>45</sup>

Jorge Espinoza también expone el crecimiento de la liquidez internacional al mencionar que "la concentración de una oferta extraordinaria de fondos en un número reducido de países (por concepto del alza de los precios del petróleo) por una par-

te, junto a una demanda equivalente de liquidez pero dispersa en la geografía económica, por la otra, plantearon un desafío a la capacidad de los mercados financieros privados para llevar a cabo un proceso masivo de intermediación financiera. La mayor parte de este proceso se encauzó por la vía del mercado de eurodivisas cuyo tamaño -medido por el saldo neto de los créditos internacionales suministrados- aumentó de alrededor de 100 000 millones de dólares a fines de 1970, a 810 000 millones a diciembre de 1980 y a un billón 20 000 millones de dólares a diciembre de 1982."<sup>46</sup>

Las cifras anteriores dan testimonios de la gran magnitud de flujos financieros que se canalizaron hacia la privatización e internacionalización, proceso que se consolidó con el surgimiento de los ya mencionados petrodólares y eurodivisas que --dieron como resultado una expansión gigantesca de la liquidez internacional de los países desarrollados y del sistema financiero internacional privado que tiene como contrapartida un creciente endeudamiento externo de los países latinoamericanos, de entre los cuales sobresalen, Brasil, México y Argentina, que vieron en esta liquidez internacional un mayor acceso a los mercados de capital privado que ofrecían aparentemente el atractivo de la no sujeción a las condiciones políticas, que exigían los préstamos de las instituciones financieras oficiales de carácter bilateral como la Agencia Internacional del Desarrollo (AID) y los -- EXIMBANKS y multilateral, como el FMI y el BM; este fenómeno expresa la creciente expansión y gravitación de la banca internacional privada dentro del actual sistema financiero internacional. En el capítulo II se hará un balance sucinto de los efectos de este proceso de concentración de los créditos externos --

46

Espinoza Carranza, Jorge. "Los mercados financieros internacionales y los problemas de la deuda externa latinoamericana", COMERCIO EXTERIOR, Vol. 34, No. 3, marzo de 1984 p.241.

por la banca privada transnacional particularmente de los estadounidenses.

## 1.2. MAGNITUD, ESTRUCTURA Y CANALIZACION.

Para tener una visión clara de la magnitud y estructura de la deuda pública externa de México es necesario observar su proceso de crecimiento y considerar a sus demandantes y a sus acreedores. Primeramente se ha manifestado un elevado crecimiento en la magnitud de la deuda a partir de la década de los setenta; en 1970 el saldo de la deuda externa del sector público era de 4 262 millones de dólares, para 1976 ascendió a 19 600 millones lo que significa que en el sexenio del presidente Echeverría creció en un 460%, es decir, más de cuatro veces. Para 1982 el saldo totalizó 58 874 millones de dólares lo que significa un crecimiento del 300% en el sexenio 1976-1982, esto pone de manifiesto que en la administración del presidente López Portillo la deuda se triplicó. Pero si consideramos dicho crecimiento en el período 1970-1982 podemos afirmar que la deuda externa se multiplicó unas catorce veces. En lo que va de la presente administración, hasta el 1er. trimestre de 1984 la deuda ha crecido en 4 330 millones de dólares, lo que significa que se ha elevado a 63 204 millones de dólares, cifra 7.4% mayor que el saldo del 31 de diciembre de 1982, cuadro 6.

Por lo que se refiere a los plazos de contratación de la deuda vemos que en 1970 del saldo total (4 262 millones de dólares) 3 259 eran a largo plazo y 1 003 a corto plazo, que representaron el 76.5% y el 23.5% respectivamente. En 1976 esta relación fue del 81.2% y 18.8%, ya que de un total de 19 600 millones de dólares, 15 923 pertenecían a largo plazo y 3 677 a corto plazo. Al finalizar el sexenio de López Portillo los plazos de la deuda se encontraban de la siguiente forma: saldo total 58 874 millones de dólares, a largo plazo 49 549 y a corto plazo 9 325, es de

Cuadro 6  
MAGNITUD DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO  
Saldos al 31 de diciembre  
(millones de dólares)

| AÑO                | DEUDA TOTAL          | INCREMENTO ANUAL | INCREMENTO TENIENDO COMO BASE 1970=100% |
|--------------------|----------------------|------------------|---|
| 1970               | 4 262                | -                | -                                       |
| 1976               | 19 600               | -                | 460                                     |
| 1977               | 22 912               | 16.9             | 538                                     |
| 1978               | 26 264               | 14.6             | 616                                     |
| 1979               | 29 757               | 13.3             | 698                                     |
| 1980               | 33 813               | 13.6             | 793                                     |
| 1981               | 52 961               | 56.6             | 1 243                                   |
| 1982               | 58 874 <sup>1/</sup> | 11.2             | 1 381                                   |
| 1983 <sup>P</sup>  | 62 556               | 6.3              | 1 468                                   |
| 1984 <sup>2/</sup> | 63 204               | 1.0              | 1 483                                   |

1/ Incluye ajustes por variaciones en el tipo de cambio y otros.

2/ Saldo al primer trimestre.

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: De la Madrid Hurtado, Miguel. 2° Informe de Gobierno y - SHCP, Informes Trimestrales sobre Deuda Pública.

cir, el 84.1% y el 15.9% para cada uno. Para el primer trimestre de 1984, se dió un cambio significativo pues de un total de - - 63 204 millones de dólares, 62 862 correspondían a largo plazo y 342 a corto plazo, 99.5% y 0.5%, respectivamente, cuadro 7. Lo anterior a consecuencia de la reestructuración de la deuda pública-externa que se obtuvo a largo plazo a partir de 1982.

Cuadro 7  
 PERFIL DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO  
 Saldos al 31 de diciembre  
 (millones de dólares)

| AÑO                | LARGO PLAZO          | %    | CORTO PLAZO          | %    |
|--------------------|----------------------|------|----------------------|------|
| 1970               | 3 259                | 76.5 | 1 003                | 23.5 |
| 1976               | 15 923               | 81.2 | 3 677                | 18.8 |
| 1977               | 20 185               | 88.1 | 2 727                | 11.9 |
| 1978               | 25 027               | 95.3 | 1 237                | 4.7  |
| 1979               | 28 315               | 95.0 | 1 442                | 5.0  |
| 1980               | 32 322               | 95.6 | 1 491                | 4.4  |
| 1981               | 42 207 <sup>1/</sup> | 79.7 | 10 754 <sup>2/</sup> | 20.3 |
| 1982 <sup>3/</sup> | 49 548               | 84.1 | 9 325                | 15.9 |
| 1983 <sup>P/</sup> | 52 779               | 84.4 | 9 777                | 15.6 |
| 1984 <sup>4/</sup> | 62 862               | 99.5 | 342                  | 0.5  |

- 1/ Incluye 868 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.
- 2/ Incluye 7 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.
- 3/ Incluye ajustes por variaciones en el tipo de cambio y otros.
- 4/ Saldos al primer trimestre. Los cambios bruscos especialmente el que registra la deuda a corto plazo se debe a su redocumentación a largo plazo.
- P/ Preliminar.

FUENTE: De la Madrid Hurtado, Miguel, 2º Informe de Gobierno y - SHCP, Informes Trimestrales sobre deuda pública.

Lo anterior muestra que dentro del perfil de la deuda externa del sector público existieron variantes significativas,-

pues, en el período 1976-1982, se observó que el perteneciente - al corto plazo, bajó a 4.4% en 1980, pero para 1982 subió a 15.9%; esto a pesar de que el gobierno de López Portillo expresó su firme compromiso de modificar positivamente el perfil de la deuda externa, además, en el "programa de estabilización" que se firmó con el FMI en 1976, se especificaba que para los tres primeros años de la administración López Portillista se debía de lograr un progreso dentro del perfil, lo cual se logró en cierta medida en los años de 1978, 1979 y 1980, donde no fue superior del 5% - el porcentaje referente al corto plazo, pero en 1981 la situación se modificó, pues, de un saldo total de 52 961 millones de dólares 42 207 correspondieron a largo plazo y 10 754 a corto -- plazo es decir, el 79.7% y 20.3%, respectivamente; asimismo la deuda pública externa bruta contratada en 1981 fue de 19 147.8 millones de dólares de ellos 9 263.1 pertenecían a corto plazo, que representaban poco más de 50%. Esto debido a la caída de los precios y ventas del petróleo mexicano y del desplome de los precios de otros productos mexicanos de exportación que causaron la disminución de los ingresos previstos de divisas por lo que se tuvo que recurrir al crédito externo de corto plazo a niveles bastante elevados.

La anterior situación de la deuda externa cambió favorablemente en 1984, debido a la reestructuración que las autoridades mexicanas empezaron a negociar con la banca transnacional en agosto de 1982, cuando solicitaron una prórroga por 90 días en el pago de las amortizaciones, necesaria por el bajo nivel de las reservas internacionales del país y para que las autoridades mexicanas tuvieran tiempo para presentarle a la comunidad financiera internacional un planteamiento sistemático y organizado de la reestructuración requerida.

La primera fase de esta reestructuración duró hasta - septiembre de 1983, lograndose reestructurar un monto de 11 400-

millones de dólares en agosto y de 8 400 millones de dólares en septiembre de ese mismo año. El monto de las obligaciones reestructuradas fue de alrededor de 20 mil millones de dólares más 3 mil millones que se añadieron hicieron un total de 23 mil millones, de los cuales poco más de 8 mil correspondían a pagos que debían haberse efectuado en 1982, pero el país no tenía los dólares necesarios para cubrirlos; cerca de 9 mil millones correspondían a pagos que debían efectuarse en 1983 y la diferencia para hacer el total de 23 mil millones era de pagos que se deberían realizar en 1984.

La reestructuración se obtuvo a 8 años de plazo con 4 de gracia logrando así alargar los vencimientos de los años 1982, 1983 y 1984, pero se concentraban en los años de 1985, 1986 y sobre todo de 1987 y 1988. En 1985 se tendrían que pagar 10 mil millones de dólares cantidad similar para 1986 pero en 1987 el pago llegaría a casi 14 mil millones de dólares, en 1988 serían 13 mil millones y para los años 1989 - 1990 se tendrían que pagar montos superiores a los 10 mil millones de dólares por año.<sup>47</sup> Asimismo se lograron tasas de interés de 1 7/8% sobre libor ó 1 3/4% sobre Prime Rate, pago de comisión por una sola vez y se obtuvo un nuevo préstamo en 1983 por 5 mil millones de dólares concertado con la banca comercial a seis años, con tres de gracia a una tasa de 2 1/4% sobre libor o 2 1/8% sobre Prime Rate con comisiones de 1 1/4% por una sola vez; también se obtuvieron 2 mil millones de dólares mediante créditos bilaterales de exportación de organismos oficiales, 4 mil millones del FMI en un programa de tres años y 1 850 millones de dólares a un año del Banco de Pagos Internacionales para evitar la suspensión de pagos y pagar las importaciones esenciales.<sup>48</sup>

47

"Programa de reestructuración de la deuda externa", Mercado de Valores, No. 38, 17 de septiembre de 1984, p. 936.

48

Dehesa, Mario. "La reestructuración de la deuda externa en México en 1982-1983", MAPA ECONOMICO INTERNACIONAL, CIDE, núm. 3, marzo 1984, pp. 167-169.

El cuadro ocho muestra el perfil temporal del pago por amortizaciones antes y después de la reestructuración de 1983 - (la información abarca el calendario de pagos de alrededor de 20 mil millones de dólares).

Con esta reestructuración sólo se pospuso una solución de fondo del problema de la deuda externa, pues los vencimientos en el futuro absorberían divisas que se requieren para pagar importaciones complementarias al crecimiento económico nacional, - también, el resultado de esta reestructuración sería un costo - más alto en términos de comisiones e intereses, pues, el diferencial que se paga ya sea sobre la tasa Libor o Prime Rate aumenta la tasa de interés que se paga por el servicio de la deuda e impide que en el momento presente el país se beneficie de la ligera reducción en las tasas de interés internacionales.<sup>49</sup>

Cuadro 8

PERFIL TEMPORAL DE LA AMORTIZACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA  
ANTES Y DESPUES DE LA REESTRUCTURACION DE 1983  
(millones de dólares)

| AÑO                | ANTES | DESPUES | APLAZAMIENTO DE VENCIMIENTO. |
|--------------------|-------|---------|------------------------------|
| 1982 <sup>1/</sup> | 8 144 | 585     | 7 559                        |
| 1983               | 9 410 | 1 475   | 7 935                        |
| 1984               | 5 368 | 1 305   | 4 063                        |
| 1985               | 9 672 | 9 672   | -                            |
| 1986               | 5 148 | 5 148   | -                            |
| 1987               | 7 525 | 12 300  | -                            |
| 1988               | 4 670 | 9 445   | -                            |
| 1989               | 3 521 | 8 296   | -                            |
| 1990               | 1 129 | 5 904   | -                            |
| otros años         | 4 286 | 4 743   | -                            |

<sup>1/</sup> septiembre-diciembre

NOTA: A estas cifras hay que agregar el pago de las obligaciones contraídas en 1983 de 5 mil millones, que habrán de pagarse en 1986-1988.

FUENTE: Dehesa Dávila, Mario. ob. cit., p.169., basado en datos de la SHCP.

<sup>49</sup> Ibidem, p.170



Esta reestructuración programaba serios problemas para México a partir de 1985, por tal motivo, se hizo necesario el -- buscar una nueva reestructuración de más mediano y largo plazo -- con vencimientos más manejables que evitaran en lo posible aba-- tir la capacidad de crecimiento de la economía nacional.

El 7 de septiembre de 1984, el Secretario de Hacienda, Jesús Silva-Herzog Flores, anunció un nuevo proceso de reestruc-- turación de la deuda externa del sector público mexicano con la-- banca transnacional, por un monto total de 48 500 millones de dó lares, con vencimientos programados entre los años 1985-1990, es ta cantidad está compuesta por: a) 20 mil millones de dólares -- que tenían un vencimiento original entre los años de 1985 a 1990, y que no habían sido reestructurados; b) 23 mil millones de dóla res que fueron reestructurados en 1983, cuyos vencimientos origi-- nales eran de agosto de 1982 a diciembre de 1984 y cuya reestruc-- turación, como ya se mencionó, fue de 8 años con 4 de gracia, y-- c) 5 mil millones de dólares que se obtuvieron de créditos adi-- cionales al inicio de 1983.

El pago de estos 48 500 millones de dólares, inicial-- mente se tendría que realizar de 1985 a 1990, pero con la nueva-- reestructuración se logró extender dicho pago a lo largo de 14 -- años; asimismo, para 43 mil millones de dólares de los 48 500, -- se logró eliminar como referencia la tasa preferencial de los Es tados Unidos (prime rate), pasando a ser la aplicable la tasa in terbancaria de Londres (Libor).

Concretamente de los 43 mil millones de dólares, 22 700 pasaron a la Libor o tasas de certificados de depósitos, que son sensiblemente más bajos que la prime rate, pretendiendo con ello ahorrar con cada cambio 270 millones de dólares por año, en los-- últimos tres años. Asimismo para los años 1985 y 1986 se preten-- de ahorrar 974 millones y para los siguientes 5 años 1987-1991,-

se pretende ahorrar 379.2 millones por año, haciendo un total - de 2870 millones entre 1985-1991, y, finalmente, se ahorrarán - 325.2 millones por año entre 1992-1998, que suman 2276.4 millones; en total se pretende ahorrar alrededor de 5 146.8 millones de dólares en 14 años.

El nuevo perfil de la deuda pública externa que se obtiene con esta segunda reestructuración es de la forma como se - señala en el cuadro 9, donde se incluye los pagos no reestructurados de la deuda con el Banco Mundial, con el BID y con los - -

Cuadro 9

PERFIL DE PAGOS DE CAPITAL DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA ANTES Y -  
DESPUES DE LA SEGUNDA REESTRUCTURACION, 1984 - 1998.

(millones de dólares)

| AÑO  | ANTES  | DESPUES |
|------|--------|---------|
| 1985 | 9 758  | 1 911   |
| 1986 | 9 231  | 2 071   |
| 1987 | 14 137 | 1 937   |
| 1988 | 13 544 | 2 442   |
| 1989 | 12 165 | 3 772   |
| 1990 | 10 484 | 4 409   |
| 1991 | 1 000  | 5 290   |
| 1992 | 705    | 5 496   |
| 1993 | 468    | 5 760   |
| 1994 | 441    | 5 911   |
| 1995 | 359    | 5 896   |
| 1996 | 359    | 6 130   |
| 1997 | 359    | 6 410   |
| 1998 | 359    | 6 436   |

FUENTE: "Programa de reestructuración de la deuda externa", Mercado de Valores, Num., 38, septiembre 17 de 1984, p. 943.

Eximbanka de todo el mundo, así como por las emisiones de bonos; con este nuevo perfil las autoridades mexicanas pretenden que -- los pagos de la deuda queden resueltos a mediano plazo, así lo -- manifestó el Lic. Jesús Silva-Herzog Flores al decir que "la -- enorme carga de la deuda externa se transformará en un problema -- manejable para la economía nacional. Nos permitirá encontrar un mayor número de recursos y esfuerzos para recuperar nuestros niveles históricos de crecimiento y continuar el proceso de consolidación de la economía en el ámbito interno."<sup>50</sup>

El 29 de marzo de 1985 el Secretario de Hacienda, Lic. Jesús Silva-Herzog, firmó la documentación de la reestructuración a 14 años por 28 600 millones de dólares, y el 29 de agosto de -- ese mismo año firmó los contratos correspondientes a los restantes 20 100 millones de dólares, quedando así formalmente concluído el proceso de reestructuración de la deuda pública externa de México, iniciado el 20 de agosto de 1982, por un monto total de 48 700 millones de dólares.

En la primera ocasión el Lic. Jesús Silva-Herzog, aprovechó para expresar que la reestructuración no solucionaba el -- problema de la deuda sino que daría a México "un respiro para establecer bases para un crecimiento económico y social sostenido y continuo en los primeros años."<sup>51</sup> Asimismo advirtió que el problema de la deuda externa estaba aún presente en las relaciones internacionales y demandó continua imaginación y responsabilidad, tanto a los bancos internacionales como a los gobiernos de las -- naciones acreedoras a fin de lograr una solución definitiva a este problema.

Por otra parte, en referencia a la estructura de la -- deuda externa del Sector Público, se ha manifestado que son las empresas públicas las que mayor participación tienen, tanto del

<sup>50</sup> "Programa de reestructuración de la deuda externa", ob. cit. p.940.

<sup>51</sup> Excelsior, 30 de marzo de 1985, pp. 1 y 19.

saldo a largo plazo como de corto plazo, esto se afirma, porque en 1976 del saldo total de la deuda, 18% correspondió al Sector Gobierno y 63.2% a las Empresas Públicas, para 1982 representó el 22.3% y 61.9%, respectivamente, y en 1983 poseían el 28.1% y el 56.3% cada uno. Desglosado en corto y largo plazo, se aprecia, en el cuadro 10 que en el período 1976 -- 1983 la deuda a corto plazo fue casi en su totalidad para las Empresas Públicas y en largo plazo representó un promedio del 68.3%.

De los principales demandantes de crédito externo dentro del rubro de las Empresas Públicas, destacan Petróleos Mexicanos, el Sector Eléctrico, NAFINSA, BANOBRAS, BANCOMEXT y el Banco Nacional Agropecuario, como se aprecia en el cuadro 11 donde en el período 1976-1983 PEMEX obtuvo un promedio del 20.4%, siendo sus más elevados porcentajes el 29.2% y el 26.7% para -- 1981 y 1982, respectivamente. Dentro del Sector Gobierno destaca el correspondiente al Gobierno Federal con el 14.6% y el -- 27.1%, en 1976 y en 1983, del saldo total de la deuda.

Por lo que se refiere a las características de los -- acreedores extranjeros, la Dra. Ma. del Rosario Green, afirma -- que a partir de la década de los setenta han sido las siguientes:

- El predominio de los créditos de fuentes privadas -- sobre los provenientes de fuentes oficiales, es decir, una ma-- yor "privatización".

- La "bancarización", de este componente privado de -- la deuda, pues los créditos provenientes de los grandes empo-- rios bancarios internacionales han acabado por desplazar a los -- anteriores muy importantes créditos de proveedores.

- La "norteamericanización" del componente bancario --

Cuadro 10  
ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO  
(MILLONES DE DOLARES)

|                     | 1976  |     | 1977  |     | 1978  |     | 1979  |     | 1980  |     | 1981                |     | 1982  |     | 1983 <sup>P/</sup> |     |
|---------------------|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|-------|-----|---------------------|-----|-------|-----|--------------------|-----|
|                     | \$    | %   | \$    | %   | \$    | %   | \$    | %   | \$    | %   | \$                  | %   | \$    | %   | \$                 | %   |
| T O T A L           | 19600 | 100 | 22913 | 100 | 26264 | 100 | 29757 | 100 | 33813 | 100 | 52961               | 100 | 58874 | 100 | 62556              | 100 |
| A LARGO PLAZO       | 15923 | 81  | 20185 | 88  | 25027 | 95  | 28315 | 95  | 32322 | 96  | 42207 <sup>1/</sup> | 80  | 49549 | 84  | 52779              | 84  |
| SECTOR GOBIERNO     | 3528  | 18  | 4272  | 19  | 5427  | 21  | 5524  | 19  | 5953  | 18  | 7646                | 15  | 13122 | 22  | 17591              | 28  |
| EMPRESAS PUBLICAS   | 12395 | 63  | 15913 | 69  | 19600 | 74  | 22791 | 76  | 26369 | 78  | 34561               | 65  | 36427 | 62  | 35188              | 56  |
| NO FINANCIEROS      | 8788  | 45  | 10393 | 45  | 12553 | 48  | 14637 | 49  | 17471 | 52  | 23651               | 45  | 25659 | 44  | 25233              | 40  |
| FINANCIEROS         | 3607  | 18  | 5520  | 24  | 7047  | 26  | 8154  | 27  | 8898  | 26  | 10910               | 20  | 10768 | 18  | 9955               | 16  |
| A CORTO PLAZO       | 3677  | 19  | 2727  | 12  | 1237  | 5   | 1442  | 5   | 1491  | 4   | 10754 <sup>2/</sup> | 20  | 9325  | 16  | 9777               | 16  |
| EMPRESAS PUBLICAS   | 3355  | 17  | 2306  | 10  | 937   | 4   | 1214  | 4   | 1167  | 3   | 9453                | 18  | 7531  | 13  | 7788               | 13  |
| NO FINANCIERAS      | 394   | 2   | 87    | 0.4 | -     | -   | -     | -   | 157   | .5  | 4063                | 8   | 3159  | 5   | 2964               | 5   |
| FINANCIEROS         | 2961  | 15  | 2219  | 9.6 | 937   | 4   | 1214  | 4   | 1010  | 2.5 | 5390                | 10  | 4372  | 7   | 4824               | 8   |
| OTROS <sup>3/</sup> | 322   | 2   | 421   | 2   | 300   | 1   | 228   | 1   | 324   | 1   | 1327                | 2   | 1794  | 3   | 2002               | 3   |

1/ INCLUYE 858 MILLONES DE DOLARES POR CONCEPTO DE VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO Y OTROS AJUSTES.

2/ INCLUYE 7 MILLONES DE DOLARES POR CONCEPTO DE VARIACIONES EN EL TIPO DE CAMBIO Y OTROS AJUSTES.

3/ ENTRE LOS PRINCIPALES DESTACAN FERTIMEK, CONASUPO Y AFMSA.

P/ CIFRAS PREELIMINARES.

FUENTE:Elaborado con datos del 2° Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid Hurtado.

Cuadro 11  
 ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO  
 POR PRINCIPALES USUARIOS  
 (MILLONES DE DOLARES)

|                                | 1976   |     | 1977   |     | 1978   |     | 1979   |     | 1980   |     | 1981   |     | 1982   |     | 1983   |     |
|--------------------------------|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|
|                                | 1976   | %   | 1977   | %   | 1978   | %   | 1979   | %   | 1980   | %   | 1981   | %   | 1982   | %   | 1983   | %   |
| SALDO TOTAL                    | 19 600 | 100 | 22 913 | 100 | 26 264 | 100 | 29 757 | 100 | 33 813 | 100 | 52 961 | 100 | 58 874 | 100 | 62 556 | 100 |
| GOBIERNO FEDERAL               | 2 864  | 15  | 3 669  | 16  | 4 797  | 18  | 5 135  | 17  | 5 622  | 17  | 7 234  | 14  | 12 476 | 21  | 16 963 | 27  |
| PEMEX                          | 2 221  | 11  | 3 038  | 13  | 4 322  | 16  | 5 802  | 19  | 7 624  | 22  | 15 477 | 29  | 15 717 | 27  | 15 141 | 24  |
| SECTOR ELECTRICO               | 3 264  | 17  | 3 734  | 16  | 4 813  | 18  | 5 823  | 20  | 6 804  | 20  | 8 225  | 16  | 8 142  | 14  | 8 025  | 13  |
| NAFINSA                        | 2 422  | 13  | 2 354  | 10  | 2 509  | 10  | 2 393  | 8   | 2 612  | 8   | 4 644  | 9   | 3 979  | 7   | 3 962  | 6   |
| BANOBRAS                       | 625    | 3   | 864    | 4   | 844    | 3   | 2 106  | 7   | 1 809  | 5   | 2 633  | 5   | 2 843  | 5   | 2 609  | 4   |
| BANCOMEXT                      | 1 041  | 5   | 678    | 3   | 247    | 1   | 460    | 2   | 295    | 1   | 1 312  | 2   | 1 143  | 2   | 1 102  | 2   |
| BANCO NACIONAL<br>AGROPECUARIO | 407    | 2   | 653    | 3   | 1 180  | 5   | 1 230  | 4   | 1 281  | 4   | 1 616  | 3   | 1 994  | 3   | 1 894  | 3   |
| OTROS                          | 6 756  | 34  | 7 923  | 35  | 7 552  | 29  | 6 808  | 23  | 7 766  | 23  | 11 820 | 22  | 12 580 | 21  | 12 860 | 21  |

FUENTE: Elaborado con datos del 2º Informe de Gobierno, Miguel de la Madrid H.

de la deuda externa contratada por el Estado Mexicano con entidades privadas, con el exterior, y

- La "multilateralización" del componente oficial, es decir, que los créditos provenientes de las instituciones multilaterales de financiamiento predominan sobre los concedidos por el gobierno o agencias bilaterales.<sup>52</sup>

Al respecto se menciona que desde su inicio la deuda pública externa mexicana dependió fundamentalmente de los empréstitos de la banca tradicional extranjera y después de la 2a. G.-M. obtuvo servicios crediticios de los organismos internacionales, sin embargo, el gobierno mexicano pasó nuevamente a recurrir a los acreedores privados, donde la mayor presencia la tienen los bancos transnacionales, fenómeno que se inició a mediados de la década de los sesenta y que se proyectó con mayor fuerza en los setenta, ya que en 1971 de 794 millones de dólares de créditos externos desembolsados en ese año, 24% correspondieron a fuentes oficiales y 76% a fuentes privadas. Para 1976 de un poco más de 5 mil millones de dólares de deuda externa obtenida en ese año 11% fue de fuentes oficiales y 89% de fuentes privadas - como se observa en el cuadro 12.

Cuadro 12  
 DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO POR  
 FUENTES DE FINANCIAMIENTO. 1970-1976  
 (a plazo mayor de un año)

| AÑO  | DESEMBOLSOS<br>ANUALES NETOS<br>(MILLONES DE DLLS.) | FUENTES<br>OFICIALES<br>% | FUENTES<br>PRIVADAS<br>% |
|------|---|---------------------------|--------------------------|
| 1970 | 782   | 30                        | 70                       |
| 1971 | 794   | 24                        | 76                       |
| 1972 | 1 024   | 24                        | 76                       |
| 1973 | 2 118   | 14                        | 86                       |
| 1974 | 3 048   | 16                        | 84                       |
| 1975 | 4 011   | 12                        | 88                       |
| 1976 | 5 506   | 11                        | 89                       |

FUENTE: Elaborado con datos de Green, Rosario. "Deuda externa y política exterior", Continuidad y Cambio de la Política Externa de México, - - p. 72, y Estado y Banca Transnacional en México, Ob. Cit., p. 29.

En 1981 del saldo bruto de la deuda pública externa - que sumaba 47 634 millones de dólares 18.5% provenían de fuentes oficiales y 72.8% de fuentes privadas donde las instituciones fi nancieras tuvieron el 72%, cuadro 13, donde también se puede - apreciar la "multilateralización" de la deuda externa, pues, del 13.3% correspondió a fuentes multilaterales y 5.2% a fuentes bi- terales (oficiales). Esto se debe a que a partir de 1970, Méxi- co tuvo un difícil acceso al financiamiento externo oficial, por lo que tuvo que recurrir con mayor magnitud a las fuentes priva- das, a tal grado que para junio de 1985 del saldo total de la - deuda pública externa, la parte contratada con la banca privada- internacional representó el 82.1%, correspondiendo 7.3% a orga- nismos financieros internacionales, 5.2% a Bonos, 5.0% a crédi- tos bilaterales y 0.4% a proveedores (cuadro 14).



Cuadro 13  
 DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO PENDIENTE  
 POR TIPO DE ACREEDOR AL 31 DE DICIEMBRE  
 DE 1981.  
 (MILLONES DE DOLARES)

| A C R E E D O R           | SALDO <u>1/</u><br>B R U T O | %            | SALDO <u>2/</u><br>N E T O |
|---------------------------|------------------------------|--------------|----------------------------|
| <u>T O T A L :</u>        | <u>47 634.3</u>              | <u>100.0</u> | <u>42 715.7</u>            |
| <u>FUENTES OFICIALES</u>  | <u>8 819.5</u>               | <u>18.5</u>  | - -                        |
| Bilaterales               | 2 503.0                      | 5.2          | - -                        |
| Multilaterales            | 6 316.5                      | 13.3         | - -                        |
| <u>FUENTES PRIVADAS</u>   | <u>34 663.4</u>              | <u>72.8</u>  | - -                        |
| Proveedores               | 365.7                        | 0.8          | - -                        |
| Instituciones Financieras | 34 297.7                     | 72.0         | - -                        |
| <u>OTROS</u>              | <u>4 151.3</u>               | <u>8.7</u>   | - -                        |

1/ Incluye la parte desembolsada y no desembolsada

2/ Incluye solamente la parte desembolsada

FUENTE: Banco Mundial, Informe Anual 1983, p. 161.

Cuadro 14  
 SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO POR  
 FUENTES DE FINANCIAMIENTO A JUNIO DE  
 1985

| C O N C E P T O  | MILLONES DE<br>DOLARES* | %            |
|--|-------------------------|--------------|
| <u>T O T A L :</u>                                     | <u>69 567</u>           | <u>100.0</u> |
| Deuda con bancos comerciales.                          | 57 103                  | 82.1         |
| Créditos de organismos financieros<br>internacionales. | 5 072                   | 7.3          |
| Bonos  | 3 658                   | 5.2          |
| Créditos bilaterales                                   | 3 452                   | 5.0          |
| Proveedores  | 282                     | 0.4          |

\* Cifras preliminares

FUENTE: Nacional Financiera, El Mercado de Valores, año XLV, núm. 28, julio -  
15 de 1985, p. 1.

Sobre la "norteamericanización" de la deuda externa se observa que del total de la deuda pública externa, en 1977 el 46.6% provenía de los Estados Unidos de América, Gran Bretaña poseía el 15.3%, Alemania el 6.8% y Japón el 5.4%; para 1980, estos mismos países participaban con el 23.9%, 11.7%, 9.5% y 16%, respectivamente. En 1982 Estados Unidos de América poseía el 33.1%, Japón el 13.8%, Gran Bretaña el 11.9% y Alemania el 6% (cuadro 15) como se puede apreciar en el período 1977 - 1982 la deuda externa del sector público mexicano, provenía principalmente de Estados Unidos de América, lo que comprueba la tan llamada "norteamericanización" de esta deuda.

Cuadro 15  
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO POR  
PRINCIPALES PAISES ACREEDORES  
(PARTICIPACION DE SALDOS %)

| A C R E E D O R E S        | DIC.1977     | DIC.1980     | DIC.1981     | DIC.1982     |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <u>T O T A L :</u>         | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> |
| ESTADOS UNIDOS             | 46.6         | 23.9         | 29.3         | 32.1         |
| REINO UNIDO                | 15.3         | 11.7         | 14.2         | 11.9         |
| JAPON                      | 5.4          | 16.0         | 13.7         | 13.8         |
| ORGANISMOS INTERNACIONALES | 9.5          | 10.3         | 10.1         | 8.1          |
| ALEMANIA                   | 6.8          | 9.5          | 6.3          | 6.0          |
| CANADA                     | 3.4          | 7.0          | 5.9          | 5.4          |
| SUIZA                      | 3.2          | 4.5          | 4.1          | 3.7          |
| FRANCIA                    | 3.1          | 6.7          | 7.9          | 7.3          |
| OTROS                      | 6.7          | 10.4         | 8.5          | 11.7         |

FUENTE: Nacional Financiera, El Mercado de Valores, año XLIII, Núm. 31, agosto 1 de 1983, pag. 787.

En cuanto a las condiciones de los préstamos externos que obtuvo México en el período 1973-1979, se observa que las --

fuentes oficiales otorgaron mejores plazos de vencimiento y menores tasas de interés, en relación a las otorgadas por las fuentes privadas, como se puede apreciar en el cuadro 16. Esto redundaba en que el servicio de la deuda sea más gravoso para el país, toda vez que los principales acreedores externos de México son de carácter privado, donde sobresalen los bancos comerciales.

Cuadro 16  
CONDICIONES MEDIAS DE LOS COMPROMISOS DE PRESTAMO  
POR PRINCIPALES ACREEDORES, 1973 - 1979

| PAIS      | VENCIMIENTO<br>(AÑOS) |      | TASAS DE INTERES<br>(%) |      |
|-----------|-----------------------|------|-------------------------|------|
|           | 1973                  | 1979 | 1973                    | 1979 |
| MEXICO    |                       |      |                         |      |
| OFICIALES | 16.5                  | 16.1 | 7.0                     | 7.6  |
| PRIVADOS  | 11.3                  | 6.0  | 9.8                     | 12.2 |

FUENTE: Correa Vázquez, Eugenia. "El endeudamiento de América Latina" Investigación Económica, FE-UNAM, No. 170, oct. - dic. 1984, p. 207, basado en datos del Banco Mundial.

Sobre la canalización del endeudamiento público externo, se puede mencionar que en la administración del presidente - López Mateos, los recursos externos se distribuyeron principalmente hacia los sectores de transporte y electrificación, ya que estos sectores absorbieron cerca del 50% del total de los recursos externos obtenidos; mientras que los sectores de la industria, la agricultura, el riego y la vivienda, recibieron poco más del 48% restante. Siendo casi insignificante el canalizado a proyectos relacionados con la educación pública, la promoción de exportaciones, los estudios de preinversión y la salud pública.

Como se puede apreciar en el cuadro 17 los recursos externos se destinaron casi en su totalidad al sector económico, -

CANALIZACION DE LOS CREDITOS EXTERNOS  
OBTENIDOS POR EL SECTOR PUBLICO MEYI-  
CANO, DURANTE 1958 - 1973  
(AUTORIZACIONES EN MILLONES DE DOLAPES)

| S E C T O R                     | DIC. 1958-NOV. 1964 |      | DIC.1964-NOV. 1970 |     | DIC.1970-DIC. 1973  |     |
|---------------------------------|---------------------|------|--------------------|-----|---------------------|-----|
|                                 | MONTO               | %    | MONTO              | %   | MONTO               | %   |
| ELECTRIFICACION                 | 153.8               | 22.0 | 339.1              | 24  | 417.4               | 35  |
| TRANSPORTE                      | 190.5               | 12.0 | 312.5              | 22  | 248.7               | 20  |
| INDUSTRIA                       | 82.8 <sup>a/</sup>  | 12.0 | 170.7              | 12  | 232.6               | 18  |
| AGRICULTURA                     | 75.5 <sup>b/</sup>  | 11.0 | 170.7              | 12  | 148.0               | 12  |
| FINANCIAMIENTO<br>COMPENSATORIO | 67.5                | 9.7  | 180.0              | 13  | --                  | --  |
| RIEGO                           | 58.2                | 8.3  | 192.7              | 13  | 29.6                | 1   |
| VIVIENDA                        | 50.0                | 7.2  | 21.1               | 1.5 | --                  | --  |
| AGUA POTABLE                    | 9.2                 | 1.3  | --                 | --  | --                  | --  |
| PROMOCION DE<br>EXPORTACIONES   | --                  | --   | 11.7               | 1.0 | --                  | --  |
| ESTUDIOS DE<br>PREINVERSION     | --                  | --   | 8.0                | 0.6 | --                  | --  |
| COMUNICACIONES                  | --                  | --   | 7.5                | 0.3 | --                  | --  |
| TURISMO                         | --                  | --   | --                 | --  | 44.0                | 4   |
| MINERIA                         | --                  | --   | --                 | --  | 27.5                | 1   |
| EDUCACION SUPERIOR              | 1.5                 | 0.2  | 4.0                | 0.3 | --                  | --  |
| OTROS                           | 9.3 <sup>c/</sup>   | 1.3  | 4.3                | 0.3 | 102.0 <sup>d/</sup> | 9   |
| T O T A L :                     | 698.3               | 100  | 1 427.3            | 100 | 1 249.8             | 100 |

a/ Incluye cerca de 60 millones de dólares canalizados hacia industrias privadas y poco más de 23 millones canalizados hacia empresas de participación estatal.

b/ Incluye: Colonización, menor uso de la tierra y desarrollo regional.

c/ Incluye: Salud pública, promoción de exportaciones y estudios de preinversión.

d/ Incluye: Agua potable - 90.0 millones de dólares-, estímulo a las exportaciones y preinversión.

FUENTE: Green, Rosario ob. cit., 1976 pp. 141, 165 y 185

donde se incluyen los transportes, la energía, la industria y la agricultura; el sector social recibió escasa atención. Esto se debe a que el gobierno mexicano pretendía ampliar la capacidad del sistema de transporte, principalmente el carretero, no sólo buscando integrar la economía nacional sino también como una manera importante de hacer más atractivo al país para el turismo - extranjero, determinante fuente de divisas para México.

Asimismo la electrificación se consideraba como importante factor en el surgimiento de núcleos industriales; por lo que se refiere al riego y desarrollo agrícola se buscaba no sólo satisfacer una demanda interna, sino producir un excedente exportable, indispensable como fuente de divisas. Por último, el sector industrial tanto público como privado desempeñaba un papel importante, por la estrategia industrial que esa administración diseñó, donde promovió y apoyó a empresas privadas como la Fundidora Monterrey, S.A., Hojalata y Lámina, S.A. y AUTOMEX, por mencionar sólo algunas; por el lado del sector público destaca el apoyo gubernamental a la industria siderúrgica en especial Altos Hornos de México, S.A., a la petroquímica y a Granos y Fertilizantes, S.A.<sup>53</sup>

Durante el gobierno de Díaz Ordaz los sectores hacia donde se canalizó el crédito externo fueron principalmente los de la energía eléctrica y los transportes, seguidos por el conjunto de sectores de riego, financiamiento compensatorio, agricultura e industria. En el sector de transportes los ferrocarriles y camiones siguieron abasorbiendo cantidades significativas junto con la aviación; por lo que se refiere a los créditos canalizados al riego éste sigue manteniendo su localización geográfica, como en años anteriores, preferentemente en el noroeste del país. En lo industrial el sector privado se benefició en buena medida del endeudamiento público externo de México.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Green Rosario. ob. cit., 1976, pp. 140-142.

<sup>54</sup> Ibidem, pp. 164 y 165.

La distribución sectorial de los créditos externos obtenidos por el gobierno Echeverrista hasta diciembre de 1973, se puede apreciar en el mencionado cuadro 17, que fueron canalizados igualmente al sector eléctrico y al sector transporte, que acapararon el 35% y 20% respectivamente del total. "Al sector Industrial y al de la agricultura se canalizaron recursos externos menores que los canalizados a los anteriores, lo que resulta un -- tanto sorprendente, sobre todo en el caso del sector agrícola, -- pués por un lado parece negar una de las metas propuestas por la administración de Echeverría: desarrollar el campo; por el otro, contribuye a que la imagen que proyecta una tal estructura de la distribución sectorial de los créditos externos de origen público se limite a los patrones tradicionales donde las obras de infraestructura- incluidas las de electrificación y hasta los de riego-continúan absorbiendo el grueso de los recursos".<sup>55</sup>

Por lo que toca a la canalización de los recursos externos en el sexenio Lópezportillista, se puede apreciar en el - citado cuadro 11, que se destinaron principalmente hacia el sector petrolero, pués absorbió porcentajes superiores al 11% y fue creciendo en todo ese período, llegando al máximo en 1981 con el 29.2% del saldo total de la deuda pública externa.

Asimismo, el sector eléctrico fue de los privilegiados en la administración de López Portillo, al acaparar porcentajes del 14 al 20% en el transcurso de ese sexenio. Otros sectores - que obtuvieron buenos porcentajes de los créditos externos obtenidos por el gobierno del presidente López Portillo, fueron: el Gobierno Federal, NAFINSA, BANOBRAS, BANCOMEXT, Banco Nacional - Agropecuario y ciertas empresas, bien de participación estatal mayoritaria, bien de participación minoritaria, e incluso privadas; como fueron las canalizaciones hacia Altos Hornos, SICARTSA,

<sup>55</sup> Ibidem, pp. 179 y 184

Fundidora Monterrey, Tubos de Acero, Cementos Guadalajara, Celanese, Hylsa, Cementos Anahuac, Cementos Tolteca, Grupo de Vidrio Monterrey, Cervecería Cuauhtémoc, Etc.

En el período 1976-1982 PEMEX disparó 7 veces su deuda externa al pasar de 2 221 millones de dólares a 15 717 millones. Esto se debió a que López Portillo modificó la política petrolera tradicional de México y convirtió al petróleo en la piedra angular de su estrategia de crecimiento. Después de 1976, se esperaba que el petróleo jugara el papel de fuente de financiamiento principal del crecimiento económico a través de la generación de ingresos por concepto de exportación.<sup>56</sup> Pero a medida que el petróleo se convirtió en el producto de exportación por excelencia, la economía mexicana empezó a depender de manera creciente de ese producto y se hizo muy vulnerable a los cambios de precios y las condiciones del mercado de energéticos con las consecuencias actuales.

Así se observa que de 1977 a 1981 entraron al país 32 mil millones de dólares por exportaciones de petróleo, algo así como 800 mil millones de pesos, pero PEMEX gastó en dos años lo que vendió en cinco, ya que esos 800 mil millones de pesos fueron más o menos, el presupuesto de esta empresa durante los años 1980 y 1981. Esto muestra que PEMEX necesitaba de la deuda externa para seguir obteniendo su producción diaria, debido a que las inversiones que hizo durante cinco años no generaron los recursos necesarios para financiar sus gastos y así evitar su endeudamiento externo, que fue calificado como endeudamiento en espiral, de esta manera obtenía créditos para pagar créditos anteriores, y lo más significativo, tuvo que recurrir a más créditos para pagar los intereses de esos créditos.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Székely, Gabriel. ob. cit., p. 64

<sup>57</sup> Ramírez, Carlos. "El endeudamiento de PEMEX puso en jaque a toda la economía", PROCESO, No. 269, 28 de diciembre de 1981, pp. 7-11.



### I.3 CAPACIDAD DE PAGO.

Como se ha señalado el gobierno mexicano tiene que -- pagar sumas bastantes elevadas para cubrir tanto los intereses -- como las amortizaciones de su deuda externa, que en la última dé cada han tenido un crecimiento a niveles preocupantes. Ejemplo de ello, es que el endeudamiento externo ha perdido en gran medi da, su razón de ser original que era el de complementar el aho-- rro interno, convirtiéndose, ahora, básicamente en la principal forma de captación de recursos externos para hacer frente a la - liquidación y exigencias de la deuda contraída con anterioridad. Esto nos conduce a considerar la capacidad de pago que tiene el país, para solventar sus compromisos financieros externos.

Algunos estudiosos de la materia como son Rosario -- Green, Jesús Silva Herzog Flores, Miguel Wionczek, Pedro Paz, -- etc., han intentado establecer una serie de factores que indi--- quen la capacidad que tienen los países subdesarrollados para -- solventar sus deudas con el exterior. En general, se ha sugerido que para medir la capacidad de pago de un país deben conside-- rarse, por lo menos, los siguientes elementos:

- La tasa de servicio de la deuda, en vista de que su - aumento implica la creciente carga de la deuda y afec- ta pbsitivamente la probabilidad de incumplimiento;
- El ingreso nacional per cápita, ya que un ingreso ma- yor puede reflejar un mejor grado de diversificación de la estructura económica y de flexibilidad de las - polífticas oficiales respecto al ahorro y las importa- ciones;
- La relación entre los ingresos netos de recursos ex--

ternos y los pagos por cuenta del servicio de la deuda, lo que refleja el grado en que los recursos externos pueden servir para atender demandas de divisas -- distintas de las emanadas del pago de obligaciones;

- La tasa de crecimiento del PIB, que fortalece o debilita la capacidad de endeudamiento a largo plazo;
- El crecimiento regular de las exportaciones;
- La relación entre importaciones y reservas internacionales; y,
- La existencia de importantes yacimientos de minerales, hidrocarburos y otros recursos naturales susceptibles de ser aprovechados con relativa facilidad.<sup>58</sup>

Asimismo, se han considerado otros elementos como son:

- La estructura de la deuda pública externa pendiente, poniendo énfasis en los plazos de amortización, que al ser demasiado cortos la carga anual de su servicio es susceptible de aumentar bastante más rápido que los ingresos en divisas extranjeras, que pueden provocar la reducción de las importaciones, o suspender el pago de la deuda, o solicitar una renegociación de la misma;
- La canalización de los créditos externos, que cuando se dirigen hacia sectores con alta rentabilidad, los ingresos que se deriven servirán para atender los pagos de la deuda, pues, pueden darse en forma de divisas si se destinan hacia el sector externo;

<sup>58</sup> Wionczek, Miguel, et. al., Endeudamiento externo de los países en desarrollo, México, D.F., El Colegio de México y CERSTEM, 1979, p. 39.

- La tasa de inflación, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria y la posición neta del sector público, que en su conjunto reflejan la calidad de la administración financiera;
- En el sector externo, la diversificación de las exportaciones, la estructura de las importaciones, el saldo en cuenta corriente y el nivel de las afluencias de capital autónomo no compensatorio; y
- La estabilidad política del país como indicador de la posible disposición para cumplir con los compromisos de la deuda externa.<sup>59</sup>

Tomando en consideración algunos de los elementos antes mencionados, se pretende tener una idea de la capacidad de pago que posee México; para ello primeramente, se tomará en cuenta la capacidad del país para generar fondos suficientes para atender el pago de la deuda y la posibilidad de convertir tal cantidad en divisas extranjeras, por lo tanto observaremos el proceso de los ingresos de divisas por medio de las exportaciones de bienes y servicios nacionales.

En los datos que se presentan en el cuadro 18, se manifiesta el marcado deterioro del país en este renglón, pues, si se mide la relación entre los pagos por servicio de la deuda y los ingresos en divisas por concepto de las exportaciones, se obtiene que de un 30% que representó en 1976 aumentó al 62% en 1979, aunque una de las causas de este elevado porcentaje, fue que en 1979 y 1978 México efectuó pagos por adelantado del saldo total de la deuda externa del sector público, debido a que con la ayu-

<sup>59</sup> Ibidem, pp. 38-40

da de los recursos adicionales que resultaron de la segunda elevación de precios del petróleo en 1979, el gobierno llevó a cabo algunos pagos de amortización antes de lo planeado. Sin embargo, esta relación representó el 30% en 1980 y el 35% en 1982, -- porcentajes que se estiman elevados, toda vez que se considera - que el porcentaje de esta relación no debe sobrepasar el 25%.

## CUADRO 18

RELACION DEL SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA  
EXTERNA CON EXPORTACIONES DE BIENES Y SER-  
VICIOS.

( millones de dólares )

| AÑO     | EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS<br>A | SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA 1/<br>B | COEFICIENTE DEL SERVICIO DE LA DEUDA<br>(B/A) |
|---------|--|--------------------------------------|---|
| 1976    | 8 277                                  | 2 475                                | 30  |
| 1977    | 9 177                                  | 3 837                                | 42  |
| 1978    | 11 653                                 | 6 287                                | 54  |
| 1979    | 16 283                                 | 10 174                               | 62  |
| 1980    | 25 201                                 | 7 492                                | 30  |
| 1981    | 30 810                                 | 9 543                                | 31  |
| 1982    | 28 919                                 | 9 982                                | 35  |
| 1983 p/ | 28 282                                 | 8 416                                | 30  |

1/ Corresponde al servicio de la deuda de largo plazo.

p/ Cifras preliminares.

FUENTE: De la Madrid Hurtado, Miguel, 2o. Informe de Gobierno, Sector Política-Económica, p. 847.

Este crecimiento en el coeficiente del servicio de la deuda externa en relación con los ingresos obtenidos por las exportaciones de bienes y servicios, tuvo como principal motivo el creciente monto de la deuda pública externa, su magnitud exigió, para el pago de su servicio, un porcentaje cada vez mayor de los ingresos en divisas en cuenta corriente de la balanza de pagos, privando de esos ingresos a otros sectores básicos dentro del -- proceso del crecimiento económico del país. En el período 1976-1983 el servicio de la deuda pública externa representó más del 25% de los ingresos obtenidos por las exportaciones de mercan--- cías, el menor porcentaje fue del 30% en los años 1976, 1980 y - 1983, pero con el 62% en 1979, en promedio el porcentaje, en este período fue del 39%.

Como se ha expuesto la relación entre los ingresos - netos de recursos externos y los pagos por cuenta del servicio - de la deuda refleja el grado en que los recursos externos puedan servir para atender demandas de divisas distintas de las emandas del pago de obligaciones. En el caso de México el porcentaje -- del servicio de la deuda con respecto a los ingresos de las ex- portaciones es bastante elevado, y esto puede provocar la creen- cia de la disminución de la capacidad de endeudamiento del país, en vista de que el aumento del servicio implica la creciente car- ga de la deuda y afecta positivamente la probabilidad de incum- plimiento.

El sufragar los gastos del servicio de la deuda y de los crecientes déficits del sector externo y del sector público, absorbieron en forma total los ingresos por las exportaciones, - y hubo la necesidad de recurrir de nuevo al endeudamiento exter- no para cubrir dichos gastos, y si la capacidad de endeudamiento esta definida en parte considerable por la posibilidad de aumen- tar los ingresos provenientes del exterior, esto en ocasiones -- puede depender más de las condiciones de los mercados de exporta

ción que de la política interna del país. Lo anterior limita dicha capacidad, pues, México exporta, principalmente, materias primas, cuyos precios internacionales fluctúan enormemente en forma desfavorable.

El gobierno mexicano basó la adquisición de divisas a partir de 1977 en el petróleo, por tal motivo, debemos considerar la magnitud de su producción y de su precio internacional como de sus reservas probadas. La producción y exportación de este producto en el período 1977-1981 creció de 1 085 miles de barriles diarios a 2 312 miles de barriles diarios y 206 miles de barriles diarios a 1,164 miles de barriles diarios, respectivamente, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

CUADRO 19

PRODUCCION, REFINACION Y EXPORTACION APARENTE DE PETROLEO CRUDO EN MEXICO. 1976 - 1981

(miles de barriles diarios)

|                                   | 1 9 7 7 | 1 9 7 8 | 1 9 7 9 | 1 9 8 0 | 1 9 8 1 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Producción de crudo <sup>1/</sup> | 1 085   | 1 330   | 1 602   | 2 080   | 2 312   |
| Producción de refinados           | 824     | 877     | 981     | 1 164   | 1 272   |
| Exportaciones                     | 206     | 366     | 543     | 874     | 1 164   |
| Crudo                             | 202     | 365     | 533     | 828     | 1 098   |
| Refinados                         | 4       | 1       | 10      | 46      | 66      |

<sup>1/</sup> Incluye condensados y crudo recuperado por medio de inyección de agua.

FUENTE: Székely, Gabriel. ob. cit., p. 97.

El crecimiento en la producción y exportación de petróleo fue posible gracias al aumento que se registró en las reservas probadas de hidrocarburos que crecieron en miles de millones de barriles, de 11.2 en 1976 a 72.0 en 1982, donde las de petróleo crudo pasaron de 7.3 a 57.0 y las de gas de 3.9 a 15.0 en los mismos años, cuadro 20.

CUADRO 20

CRECIMIENTO DE LAS RESERVAS PROBADAS DE HIDROCARBUROS, 1976-1982.

| F E C H A       | Total (miles de millones de barriles) | Petróleo crudo (miles de millones de barriles) 1/ | Gas (equivalente en miles de millones de barriles) 2/ |
|-----------------|---------------------------------------|---|---|
| diciembre 1976  | 11.2                                  | 7.3   | 3.9   |
| junio 1977      | 14.0 <sup>3/</sup>                    | 9.1   | 4.9   |
| diciembre 1978  | 40.2                                  | 28.4  | 11.8  |
| septiembre 1979 | 45.8                                  | 33.5  | 12.3  |
| septiembre 1980 | 60.1                                  | 47.2  | 12.9  |
| septiembre 1981 | 72.0                                  | 57.0  | 15.0  |
| marzo 1982      | 72.0                                  | 57.0  | 15.0  |

- 1/ Incluye condensados y líquidos de gas.
- 2/ El factor de conversión utilizado por PEMEX es de un barril de petróleo crudo por cada cinco mil pies cúbicos de gas natural.
- 3/ Estimaciones de la composición de las reservas totales de hidrocarburos en petróleo crudo y gas natural.

FUENTE: Székely, Gabriel, ob. cit., p 95.

Estas reservas probadas de hidrocarburos de México son comparables en la actualidad con la de algunos países afortunados ( la U.R.S.S., Arabia Saudita, E.U.A. e Irán). Al ritmo

actual de producción, la expectativa de duración de las reservas mexicanas (medida por el índice de la reserva de producción), se incrementó impresionantemente de 18 años en 1970 a 64 años en -- 1985.<sup>60</sup>

El crecimiento de la riqueza petrolera mexicana fue -- factor para que tanto en México como en el mercado financiero -- internacional la preocupación, a partir de la crisis económica -- reflejada con la devaluación de 1976 en torno a la capacidad mexicana de endeudamiento, desapareciera o por lo menos disminuyera considerablemente. A partir de entonces se tomó al petróleo como principal proveedor de la nación de divisas y como principal factor de la capacidad de pago del país, pues, las cuantiosas reservas existentes jugaron el papel de garantía sobre los préstamos. "Aunque el gobierno sólo ha dado información limitada, parece que PEMEX fue utilizado como aval de préstamos obtenidos -- por otras empresas públicas."<sup>61</sup> Asimismo, se señala que "de -- acuerdo a la revista Fortune, PEMEX ha ascendido en el rango de las empresas con mayor volumen de ventas. En la lista de las -- 500 compañías más grandes del mundo, excluidas las estadounidenses, PEMEX se ubicaba en el lugar número 66 en 1978, y en 1980 ocupaba la casilla 20 de la clasificación con ventas por valor de 14 813 -- millones de dólares. Con la bonanza petrolera México recobró -- su capacidad de financiamiento externo y la tradicional confianza de la comunidad internacional. En la revista Lloyds se afirmó que: ' las reservas petroleras de México garantizan el crédito externo y desechan los cuentos de que el país es pobre y está a punto del desastre económico'. Así pues, México obtuvo nuevos préstamos en condiciones más favorables; en particular destacó -- por su importancia el préstamo, por mil millones de dólares que

<sup>60</sup> Székely, Gabriel, ob. cit. p. 90

<sup>61</sup> Ibíd., p. 127



en 1978 un grupo de bancos internacionales concedió a PEMEX. Por otra parte, mediante los préstamos otorgados a PEMEX, México pudo refinanciar su deuda externa transformando los plazos a períodos más largos y reduciendo las tasas de interés. Estos hechos muestran que el financiamiento bancario no se condiciona al nivel del déficit de la balanza de pagos, sino que uno de los elementos clave para conceder un préstamo es la capacidad de pago - que pueda demostrar el deudor en cuestión, o en última instancia los banqueros requieren que exista una garantía prendaria, que - en el caso de México era el petróleo" .<sup>62</sup>

Pero el petróleo no resultó ser la "panacea" esperada, pues, no sólo participó en la generación de los desequilibrios - y la inflación, sino que la caída de sus precios durante el segundo semestre de 1981 puso de manifiesto la tan negada "dependencia petrolera" de México.<sup>63</sup>

Por otra lado, se ha estimado como factor de capacidad de pago a la diversificación de las exportaciones, en el caso de México, el petróleo ha sido considerado como el más importante producto de exportación. En 1977 de un total de 4 418.4 millones de dólares de mercancías exportadas 1029.4 correspondieron al petróleo y sus derivados; 1 611.0 a la industria manufacturera y 1 439.1 al sector primario, estos tres renglones han sido los de mayor importancia en las exportaciones mexicanas. Para 1980 las exportaciones sumaron un total de 15 307.5 millones de dólares de los cuales 9 429.6 eran por petróleo, 3 378.1 por manufacturas y 1 544.2 del sector primario. En 1982 de un total de 21 006.1 millones de dólares, 15 623 correspondieron a las exportaciones del petróleo, 1 096.8 del sector primario. El creci

<sup>62</sup> Villareal, Rene, ob. cit. pp. 426-427.

<sup>63</sup> Green, Rosario, "México: Crisis financiera y deuda externa, el imperativo de una solución estructural y nacionalista", México, D.F., COMERCIO EXTERIOR, vol. 33, núm. 2, febrero 1983, p. 102.

miento del petróleo y sus derivados en la estructura de las exportaciones mexicanas creció considerablemente de un 23.3% del total en 1977 a 61.6% en 1980 y a 74.4% en 1982, Cuadro 21.

Lo anterior demuestra que México obtiene divisas, --- principalmente, por la venta de materias primas, donde sobresale el petróleo y sus derivados. Esto nos indica que México carece de una diversificación idónea de sus exportaciones que debe de estar basada tanto en productos primarios como en productos manufacturados en un nivel que no se dependa de un sólo producto sino que se tenga un sector externo que satisfaga tanto las necesidades del interior del país, como que se puedan obtener las divisas necesarias para cubrir los pagos de las importaciones que se necesitan para el funcionamiento de la planta productiva.

CUADRO 21

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACION DE  
MERCANCIAS MEXICANAS 1977 - 1982  
(millones de dólares)

| CONCEPTO   | 1 9 7 7 | 1 9 7 8 | 1 9 7 9 | 1 9 8 0 | 1 9 8 1 | 1 9 8 2 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| T O T A L:   | 4 418   | 6 063   | 8 798   | 15 308  | 19 379  | 21 006  |
| A. Agricultura, ganadería, silvicultura, - apicultura y pesca. | 1 439   | 1 501   | 1 779   | 1 544   | N.D.    | 1 097   |
| B. Industria extractiva petróleo y derivados                   | 1 288   | 1 987   | 4 103   | 10 382  | 14 563  | 15 623  |
| otros  | 1 029   | 1 774   | 3 765   | 9 430   | N.D.    | N.D.    |
|  | 259     | 213     | 338     | 952     | N.D.    | N.D.    |
| C. Industria Manufacturera.                                    | 1 611   | 2 574   | 2 934   | 3 379   | N.D.    | N.D.    |
| D. Otros no clasificados                                       | 79.9    | 2       | 2       | 3       | N.D.    | N.D.    |

N.D. No disponible

FUENTE: Banco de México, Informes Anuales.

Además, se pone de manifiesto lo que el Dr. René Villareal a denominado acertadamente como la "petrodependencia" -- del sector externo en particular y en general de la economía nacional, al exponer que "en 1980 el país ya mostraba signos claros de dependencia en el petróleo:

- Dos terceras partes de las exportaciones de mercancías eran petroleras (problema de la monoexportación).
- La mitad de los ingresos de divisas provenían de los hidrocarburos (monodependencia financiera externa).
- Los ingresos-tributarios de PEMEX del gobierno federal se incrementaron hasta el 25 por ciento del total (problema de la monodependencia fiscal). Además, la inversión pública ha tendido a concentrarse en el -- sector petrolero".<sup>64</sup>

Estrategia petrolera que a pesar de haber dado un ingreso por un valor cercano a 32 mil millones de dólares en el -- periodo 1977-1982, se dio un déficit externo acumulado en cuenta corriente superior a los 27 mil millones de dólares, mientras -- que la deuda externa del sector público se incrementó en alrededor de 40 mil millones de dólares. Asimismo, se observó a partir de 1981 la fragilidad de la economía mexicana al depender fi nancieramente de los ingresos del petróleo.<sup>65</sup>

En el periodo 1977-1981, al introducirse el modelo -- petrolero exportador como pivote fundamental del crecimiento -- económico, se cayó en un proceso claro de "desustitución de impor-

64 Villareal, René, ob. cit. p. 429

65 Ibidem, p.p. 430 433.

taciones", con sus consecuentes efectos en el desequilibrio externo. Este fenómeno de "desustitución de importaciones" se presenta cuando aumenta la importación de un producto en relación a la oferta total (en lugar de disminuir). Así, se observa que mientras en 1970 las importaciones de manufacturas representaban el 21.2% de su oferta total, para 1980 dicha participación se eleva a casi el 31.0%. La "desustitución de importaciones" se presenta de manera destacada en productos intermedios tales como hule y plásticos (cuyos coeficientes pasan de 4.9 al 10.5%) y productos siderúrgicos (de 18.2 a 16.4%). Además, no solo no se avanzó en la industrialización sustitutiva de bienes de capital, sino que tuvo lugar un retroceso: las importaciones de maquinaria y equipo, de participar con menos del 55% en 1970, elevan su participación a casi el 60% en 1980.<sup>66</sup>

Lo anterior tiene significado por lo que se refiere a la capacidad de pago de México, porque mientras más dependa la planta productiva del país en las importaciones, mayor la necesidad de divisas para pagarlas, y así se disminuye el índice de disponibilidad de divisas para el pago del servicio de la deuda pública externa.

Esto aunado al crecimiento de la tasa del servicio de la deuda dan muestra de que pueden afectar positivamente la probabilidad de incumplimiento de pago, ya que un país, con una alta tasa del servicio de la deuda es más vulnerable a las fluctuaciones en los precios de sus principales exportaciones y a sucesos adversos en la economía internacional. Así, la tasa del servicio de la deuda puede ser útil como indicador de los problemas de flujos de fondos a corto plazo que plantea la deuda pública externa.

<sup>66</sup> Ibidem, p. 440

Como se ha mencionado, en el transcurso de la administración Lópezportillista, la magnitud de la deuda pública externa aumentó ampliamente, propiciando la necesidad de un monto elevado de divisas para el pago del servicio de la misma, privando de esos recursos a los sectores básicos dentro del proceso del crecimiento económico del país. Tal hecho, sin duda, fue resultado de la política de ajuste instrumentada por el gobierno que sacrificó la actividad económica interna, contrayendo en grado sumo las importaciones para con ello acceder a una mayor capacidad de pago con el exterior.

Lo anteriormente expuesto, nos muestra como un incremento rápido del servicio de la deuda, a consecuencia del crecimiento del monto de la deuda pública externa a plazos reducidos y altas tasas de interés, son un indicio de que pueden surgir problemas en la capacidad de pago del país, a menos que las entradas futuras de capital aumenten a un ritmo muy rápido o de que los ingresos de exportación sean especialmente favorables.

La deducción que puede inferirse de las páginas anteriores pone de manifiesto, el hecho de que, en principio, se consideró a México como confiable para sus pagos que emanan de la deuda pública externa, basándose principalmente, en un recurso natural susceptible de ser aprovechado con relativa facilidad; el petróleo. Sin embargo, este producto de exportación está condicionado a las fluctuaciones de los fenómenos económicos internacionales, tal como ha sucedido en 1981, 1984 y 1986, que fueron desfavorables para el país, ya que la disminución del precio de este producto, provocó que México no contará con un buen porcentaje de divisas, y se viera en problemas financieros, de ahí la vulnerabilidad de depender, principalmente, de un sólo producto de exportación; por tal motivo, es necesario desarrollar, fortalecer y diversificar las exportaciones nacionales, no petroleras, tanto en el sector agropecuario como en los sectores industrial y de servicios, pero principalmente en estos dos últimos.

## CAPITULO SEGUNDO

## EL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL

El Sistema Financiero Internacional (SFI) se compone de varias partes: los que prestan, los que se endeudan y los que avalan y están vinculados con los que venden, es decir son, por un lado, los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID, etc.); los bancos transnacionales (Bank of América, Deutsche Bank, -- Chase Manhattan, Bank of Tokio, Swiss Bank Corporation, etc.) ; los centros financieros internacionales (como los que se encuentran en Panamá, Singapur, Bahamas, Medio Oriente); los proveedores y las instituciones financieras gubernamentales (Eximbank -- Aid, etc.) por otro lado, los países que obtienen créditos de alguna de las instituciones mencionadas (Brasil, México, Argentina, etc.).

Las instituciones del SFI que analizaremos en esta investigación son aquellas que han tenido importancia en la deuda pública externa de América Latina en general y en México en particular.

Para entender los objetivos, las preocupaciones y -- los problemas que giran en torno a este SFI es necesario estudiar su origen, comprender su evolución y examinar las constantes que le afectan, por tal motivo haremos un bosquejo histórico de su creación.

A principios del presente siglo se carecía de un SFI como ahora se conoce; sin embargo funcionaba desde tiempo atrás algunas instituciones financieras a nivel mundial (Bancos, proveedores, etc.), pero no funcionaba como un complejo institucional internacional que permitiera y facilitara las relaciones fi-

nancieras entre las naciones.

A finales de la década de los veinte y principios de la de los treinta se dejó sentir el azote de la Gran Depresión, - que había de inducir a cada país a tomar medidas unilaterales para defender su economía. Así surgieron los controles de comercio y de las corrientes de capitales, las depreciaciones competitivas y los sistemas de cambio múltiple. Todas estas medidas representaban un intento de los países afectados por erradicar sus problemas y trasladarlos a las demás economías, con lo cual se agudizaron aún más las dificultades económicas por las que atrevesaba el mundo. <sup>67</sup>

En este período de caos económico, anarquía financiera y egoísmo internacional, hubo algunos intentos fallidos, como la Conferencia Económica de Londres, de establecer una nueva estructura financiera internacional que reestableciera orden en el proceso financiero internacional. En 1936, el Reino Unido, los Estados Unidos de América (E.U.A.) y Francia decidieron iniciar - un nuevo sistema de cooperación, al firmar el llamado Convenio -- Tripartita. Mediante éste pretendían regular recíprocamente las políticas cambiarias y de balanza de pagos de las tres naciones. - No obstante que otros países se adhirieron posteriormente a este Convenio<sup>68</sup>, que prometía convertirse en el núcleo de un nuevo sistema, el estallido de la Segunda Guerra Mundial suspendió la realización y el progreso de lo que pudo haber sido una prometedora cooperación económica internacional.

Durante el curso de la Segunda Guerra Mundial cada - área geográfica-financiera se rigió según las normas impuestas - por cada país centro-acreedor. Pero en cuanto se perfiló el - -

<sup>67</sup> Phillips Olmedo, A., "Consideraciones sobre la reforma del Sistema Monetario Internacional", Cincuenta Años de Banca Central, FCE, 1981, pp. 409-410

<sup>68</sup>El total de países participantes de este Convenio fueron seis, pues, más adelante se adhirieron Bélgica, Holanda y Suiza.

triumfo de los aliados, empezaron a surgir proyectos para la pos guerra bajo la orientación de los E.U.A. principalmente, y de Inglaterra. Y antes de terminar las hostilidades, se establecieron las bases para estructurar un Sistema Financiero Internacional, fincado fundamentalmente en dos instituciones; el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.<sup>69</sup>

Las negociaciones que se realizaron para formar estas instituciones se celebraron en Bretton Woods, New Hampshire, E.U.A. en julio de 1944, el convenio fue suscrito por más de 40 países.

Pero, ¿Cuál fue el motivo por el cual se crearon estos organismos financieros internacionales?; la respuesta es sencilla y clara, el FMI y el BIRF son un producto de la reorganización del capitalismo bajo la hegemonía norteamericana; después de la segunda guerra mundial han desempeñado un papel central en el período de expansión iniciando en 1945 por esta potencia mundial.

No hay que olvidar que la segunda guerra mundial trajo como resultado la creación de un nuevo orden internacional que bajó la hegemonía absoluta de E.U.A., estableció una nueva relación de "interdependencia" con los países subdesarrollados. Esta variación tuvo su expresión definitiva en la superestructura jurídica política y militar del mundo. En el breve lapso que va entre 1940 y 1954 se crearon más organizaciones internacionales gubernamentales, que no habían existido en un momento dado en toda la historia pasada de la humanidad.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> Torres Caytan, R. Teoría del Comercio Internacional, México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 339.

<sup>70</sup> Silva Michelena, J. A., Política y bloques de poder, México, Siglo XXI Editores, S.A. 1976, p.p. 77-78.



Estos organismos internacionales permitían a los --- E.U.A. legitimar su hegemonía mundial a través del control de -- los mismos, el cual era capaz de ejercer por su mayor poderío -- económico y militar.

El surgimiento de la hegemonía norteamericana en este período se debió a varios factores, " el primer factor que -- hizo posible la hegemonía económica norteamericana en la posguerra fue que en el período anterior los Estados Unidos habían alcanzado ya una posición de preponderancia mundial; en segundo lugar la economía de guerra trajo un auge que permitió a los Estados Unidos recuperarse decisivamente de los efectos permanentes de la gran depresión. El producto nacional bruto y la capacidad productiva se duplicaron en los cuatro años del período bélico. La producción industrial creció en un 70% entre 1939 y 1947, para 1945 la burguesía norteamericana no solamente se sentía sin competidores fuertes, sino que debido a la situación de devastación que habían quedado reducidos los países europeos y Japón, sintió la necesidad de apoyar y fortalecer a la burguesía europea, el carácter absoluto de la hegemonía norteamericana ocurrió en todas las actividades económicas, políticas y militares".<sup>71</sup>

La idea de que sería preciso proponer unas instituciones económicas internacionales para el período posbélico, tuvo su primer planteamiento formal en 1941, cuando F.D. Roosevelt (siendo presidente de los E.U.A. que por entonces aún no habían entrado en guerra) suscribió con el Premier británico W.C. - - Churchill la llamada Carta del Atlántico, dirigido a la salvaguarda de las democracias y tendiente al establecimiento de un sistema amplio y permanente.

<sup>71</sup> Ibidem, pp. 56-60

En términos de las acciones concretas que tomó el gobierno norteamericano para ejercer su papel hegemónico en el mundo cabe citar, en primer lugar, la Ley de Préstamos y Arriendos (1941), por medio de la cual las naciones aliadas se convirtieron en deudores de E.U.A., luego se creó en 1943 la Administración de las Naciones Unidas para Ayuda y Rehabilitación (UNRRA) primera organización internacional de ayuda económica a los pueblos liberados, cuyo mayor aporte fue de los E.U.A.. En mayo del mismo año se reunió en Hot Springs (Virginia, E.U.A.) lo que habría de ser el embrión de la primera agencia de las Naciones Unidas, la Organización de la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Poco después, en octubre de ese mismo año, reunidos en Moscú los representantes de China, E.U.A., Reino Unido y la URSS, se ratificaban en su deseo de crear a la brevedad posible una organización general internacional. En este contexto se fueron esbozando los futuros organismos económicos internacionales. Fue así como del 1 al 22 de julio de 1944 se celebró en Bretton Woods la Conferencia Internacional Financiera y Monetaria; en la que se apoyó la creación de dos de las más importantes agencias especializadas de las Naciones Unidas: el FMI y el BIRF. El objetivo de ambas instituciones era bien claro, habrían de ocuparse de construir el sistema internacional de intercambios y de pagos, y de obtener recursos crediticios para atender a la reconstrucción. La URSS no firmó los convenios constitutivos de estos organismos, ello puso de relieve en las postrimerías de la guerra que una de las principales constantes de la posguerra sería precisamente la diferencia entre los dos grandes sistemas económicos y políticos (capitalismo y socialismo), que transitoriamente se habían aliado durante la contienda para combatir a los regímenes fascistas de Europa y Asia.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Tamames, Ramón, Estructura Económica Internacional, Madrid, España; Alianza Editorial, S.A., 1980 p. 39

Este momento histórico ha sido conceptualizado por - Theotonio Dos Santos como el inicio del imperialismo contemporáneo y lo define "Como una nueva etapa del capitalismo iniciada - después de la segunda guerra mundial que se caracteriza por una alta integración del sistema capitalista mundial fundada en el - amplio desarrollo de la concentración, conglomeración, centralización e internacionalización del gran capital monopólico que se cristaliza en las corporaciones multinacionales, célula de ese - proceso, y en el aumento y profundización del vínculo entre él - monopolio y el Estado. En el plano internacional, este sistema se resume en la imposición económica de Estados Unidos, de su moneda nacional, de su ayuda económica, de sus fuerzas militares - de los acuerdos de Bretton Woods, en la ampliación del Plan - - Marshall, del punto IV, de la Alianza para el Progreso y otros - planes de "ayuda" impulsadas por el EXIMBANK, en los tratados militares de Río de Janeiro, de la Alianza Atlántica, del Sureste Asiático y en todo un sistema de relaciones militares que permitieran a las tropas norteamericanas formar una red internacional de ocupación disfrazada de los territorios de casi todos los países capitalistas. Ideológicamente este sistema se justifica como la expresión del "Mundo Libre" que se opone a la "Tiranía comunista", base de la "Guerra Fría" promovida por el capitalismo contra el socialismo, tesis aún subyacente en la etapa llamada - de distensión."<sup>73</sup>

Así, los E.U.A. lograron mediante la creación del - SFI uno de los objetivos primordiales del Imperialismo que es el de poseer el control financiero mundial, que tiene como fin último el de la maximización de los beneficios para la burguesía, o al menos garantizar por sí un nivel aceptable de ganancias, pues,

<sup>73</sup> Dos Santos, Theotonio, Imperialismo y Dependencia, México, Ediciones Era, 1980, p. 16.

el único fin de esta clase social en este sistema de explotación y expolio es el de crear y obtener la mayor ganancia posible.

Con lo expuesto hasta aquí, se quiere hacer incapié en que el SFI es un instrumento más utilizado por los países industrializados, principalmente de E.U.A., para controlar y dominar en el aspecto financiero a los países subdesarrollados, desafortunadamente la dependencia trasciende este aspecto.

En el caso particular de América Latina, vió en el FMI y el BIRF una nueva forma de dominación más compleja y oscura, a la vez que más sutil, pues, envuelta en aquella apariencia de "supranacionalidad" la presencia de E.U.A. permaneció implacable, junto con la de la comunidad financiera internacional.

De esta manera, fueron creados los dos principales organismos financieros internacionales que forman parte del actual SFI.

## II.1.- LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento son los organismos financieros internacionales que están más directamente vinculados a las economías latinoamericanas, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); que vino a complementar la acción de estos organismos internacionales, enfocando su atención y sus recursos -- hacia América Latina.

Empezaremos con el análisis de la estructura y del funcionamiento de uno de los organismos financieros internacionales de mayor trascendencia en el SFI: el Fondo Monetario Internacional.'

## II.1.- EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

En julio de 1944 se celebró la Conferencia Internacional Financiera y Monetaria de las Naciones Unidas en Bretton - - Woods, New Hampshire, donde estuvieron representadas cuarenta y cuatro naciones, en esta Conferencia se elaboraron los artículos del Convenio Constitutivo del FMI,<sup>74</sup> mismo que entraría en vigor - en diciembre de 1945, iniciando sus operaciones en 1947, año en - que se aprobó el acuerdo que vincula al FMI como organismo espe- cializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El Convenio en el cual se suscribió consta de veinte artículos y de cinco apéndices; el artículo I contiene los fines del FMI que son:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional mediante una institución permanente que proporcione un mecanismo de consulta y colaboración en problemas mo- netarios internacionales.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del Comercio Internacional contribuyendo de esta for- ma a fomentar y mantener un elevado nivel de empleo - y de ingresos reales y a desarrollar los recursos pro- ductivos de todos los miembros como objetivos primor- diales de política económica.

74

Para llegar a la elaboración de este Convenio Constitutivo se discutieron dos tesis: la de Gran Bretaña conocida como Plan Keynes y la de E.U.A. co- nocida como Plan White, en base a este último se elaboró el Convenio; pa- ra un mejor conocimiento, vease: Shigeo, Horie, El Fondo Monetario Inter- nacional, Madrid, España, Editorial Bosch, 1966; y Varela P. Manuel, El - Fondo Monetario Internacional, Madrid, España, Editorial Varela de P.S.A. 1969.

- Promover la estabilidad en los tipos de cambio, -- así como mantener un orden en los acuerdos cambiarios entre los miembros y evitar las devaluaciones competitivas.
- Coadyuvar al establecimiento de un sistema multilateral de pagos en materia de transacciones corrientes entre los mismos, así como, a la eliminación de las restricciones cambiarias que entorpezcan la expansión del comercio mundial.
- Infundir confianza a los miembros, poniendo a su disposición temporalmente los recursos del FMI con las debidas garantías, dándoles así la posibilidad de corregir los desequilibrios en su balanza de pagos, sin tener que recurrir a medidas perjudiciales para la prosperidad nacional e internacional.
- De conformidad con lo anterior, acortar la duración de los desequilibrios en las balanzas de pagos de los miembros y aminorar su intensidad.<sup>95</sup>

Con el propósito de cumplir con estos fines el FMI ha desempeñado, principalmente, tres funciones: 1) regular las relaciones monetarias internacionales, por medio de un conjunto de normas o restricciones que reglamentan el juego de los tipos de cambio de sus miembros, especialmente, su libertad para modificar sus paridades; 2) otorga asistencia financiera, mediante la formación de un fondo constituido por las monedas de los países miembros, el Fondo actúa como prestamista para ayudar a sus

<sup>75</sup> Convenio Constitutivo del FMI, Washington, D.C., 1944, p. 2.

miembros a financiar los déficits en sus balanzas de pagos; 3) y actúa como órgano de consulta y colaboración, para facilitar los contactos y acuerdos entre los países miembros.

Sobre la regulación de las relaciones monetarias el Artículo IV (secciones 1 a la 4 ) del Convenio Constitutivo se especifica que las monedas de cada país se expresarán en términos del oro como denominador común, o en términos del dólar estadounidense, y aclara que la paridad es de 35 dólares por una onza de oro fino (equivalente a 28.35 gramos ). Además se obliga a adoptar y aplicar las medidas para sostener un tipo de cambio prácticamente fijo de forma que el cambio real no se aparte, en más o menos, del 1 % de la paridad declarada, evitando alteraciones cambiarias competitivas.

Asimismo, en las secciones 5 a la 9 del mismo artículo se expresan las normas para modificar las paridades de las monedas de los países miembros, ningún país miembro podrá proponer una modificación de la paridad de su moneda, excepto para corregir un "desequilibrio fundamental"<sup>76</sup> (se entiende que de su balanza de pagos) y previa consulta con el FMI; si el aumento o disminución no excede del 10% de la paridad inicial, el Fondo no hará objeción alguna, pero en caso de que la variación sea superior a ese porcentaje, el país en cuestión debe comunicarlo al FMI y demostrar que no se encuentra en dificultades simplemente transitorios, sino que se enfrenta con la necesidad de corregir un desequilibrio fundamental.

<sup>76</sup> El Artículo XIX del Convenio se refiere a la explicación de conceptos, pero no se especifica que se entiende por "desequilibrio fundamental"; sin embargo el profesor Ricardo Torres Gaytán en su obra ya citada p. 344 menciona que "hasta ahora el Fondo no ha dado una definición oficial de lo que es un desequilibrio fundamental; empero, sin precisar el concepto, algunos informes, declaraciones e interpretaciones han señalado ciertas características esenciales que más que conceptuales, han sido solamente indicativas. Así suele decirse que existe desequilibrio fundamental cuando un país registra un déficit persistente e importante de la cuenta corriente que, por su cuantía, no puede resolverse con los recursos del Fondo y la aplicación de las políticas ordinarias".

En el artículo VII del Convenio se especifica que -- los países miembros tienen la obligación de evitar restricciones a los pagos y a las transferencias por transacciones internacionales corrientes (pagos relacionados con el comercio exterior, - servicios, y con las facilidades bancarias y crediticias ordinarias a corto plazo por concepto de intereses y amortizaciones de préstamos o de depreciaciones de inversiones directas ) así como la obligación de evitar prácticas monetarias discriminatorias, - ni emplear prácticas de tipos de cambio múltiples, salvo en aque- llos casos autorizados por el mismo Fondo. Asimismo deben garantizar la convertibilidad exterior de sus monedas.

Estos artículos son, principalmente, los que regulan las relaciones monetarias internacionales de los países miembros del FMI; como se puede observar el Fondo exige a sus miembros fi- jar la paridad de cada moneda nacional con el oro y el dólar; a ajustar todo cambio de paridad por devaluación o revaluación a - determinados requisitos y previa consulta con el FMI; y garanti- zar el comercio multilateral libre sin restricciones de ninguna clase, así como la libre convertibilidad de sus monedas.

Por lo que se refiere a su función de asistencia fi- nanciera, el FMI proporciona préstamos a los países miembros que tengan problemas de balanza de pagos. El modo en que el Fondo - funciona es muy sencillo; cuando un asociado desea ayuda finan- ciera; compra al Fondo las divisas necesarias, pagándolas en su propia moneda y al tipo de cambio acordado. En un período máxi- mo normal de tres años, o en casos excepcionales de cinco, el -- asociado deberá de comprar su moneda, pagándola en oro o en otra moneda sobre la que se ponga de acuerdo con el FMI. Además se le carga una comisión base de 0.75% que pueda subir o bajar ligera- mente según los casos.



El artículo V del Convenio especifica que todo país miembro estará facultado para comprar al Fondo la moneda de otro país, miembro, a cambio de su propia moneda siempre y cuando la compra propuesta esté comprendida dentro del tramo oro,<sup>77</sup> que no dé lugar a que las tenencias del Fondo en la moneda del país - miembro comprador aumenten en más del 25% de la cuota de dicho país durante el período de doce meses que termina en la fecha de la compra, ni que exceda del 200% de dicha cuota, verg. México - tuvo una cuota inicial de 90 millones de dólares (con un depósito en oro de 22.5 millones) el máximo de recursos de que en principio podría disponer sería de 112.5 millones de dólares. -- Con este mecanismo se trata de ayudar al país que efectúa este tipo de compra a alcanzar su estabilidad monetaria esto le permite cubrir el déficit en su balanza de pagos, causa de esa inestabilidad que se considera transitoria y no estructural, sin que el nivel de reservas internacionales de ese país caiga por debajo del punto peligroso que pudiera obligarlo a devaluar su moneda. Se trata, pues, de proporcionar financiamiento compensatorio para problemas de corto plazo.

En 1953 el FMI instituyó los llamados créditos de contingencia o Stand by Agreement, que consisten en una ampliación del tope fijado en 125%, mediante el consentimiento de la institución, para que en un momento dado el país que afronta dificultades de balanza de pagos, consideradas no transitorias, pueda girar contra el FMI por una determinada cantidad de divisas, entregando a cambio en contravalor su moneda nacional y com prometiéndose a recomprar dicha moneda a mediano plazo. Asimismo

<sup>77</sup> Por compras dentro del tramo oro se entiende las que un país miembro efectúa de la moneda de otro país miembro a cambio de su propia moneda y que no dé lugar a que las tenencias del Fondo en la moneda del país miembro - comprador excedan del 100% de su cuota.

mo, en 1962, el Fondo instituyó una fuente adicional de liquidez internacional constituida por acuerdos bilaterales de créditos, - llamados "créditos swap", que son operaciones que se practican - exclusivamente entre los bancos centrales de los países miembros, "se usa para otorgar ciertas facilidades a países cuyas balanzas de pagos presentan déficits. Opera de la siguiente manera: el - banco central de un país deficitario, solicita al banco central de otro país que le adelante un cierto monto de la moneda de este último para reforzar la propia moneda. Este adelanto se efectúa al tipo de cambio oficial, entregando como garantía, el banco central que solicita el adelanto, el equivalente en su propia moneda. Este mecanismo tiene en general un carácter transitorio; es decir, opera mientras el país solicitante aplica las medidas para atenuar o eliminar el déficit en la balanza de pagos".<sup>78</sup>

Otra fuente de liquidez importante para el Fondo, que le ha permitido otorgar préstamos a partir de 1962, es el Acuerdo General de Préstamos (GAB). Este acuerdo, que está permitido por el artículo VII del convenio del FMI, se realizó entre el FMI y diez de sus principales miembros que son: E.U.A., Gran Bretaña, - RFA, Francia, Italia, Japón, Holanda, Canadá, Bélgica y Suecia (Suiza se adhirió posteriormente) estos países llamados el "Grupo de los Diez" , se comprometieron a entregar al FMI hasta - - 6,000 millones de dólares en sus respectivas monedas, para que - la institución concediera préstamos financieros en casos de emergencia, contando para ello con la previa autorización o visto -- bueno del "Grupo".<sup>79</sup>

78

Paz, Pedro, "Crisis Financiera Internacional, neoliberalismo y respuestas nacionales", en Banca y Crisis del Sistema, México, Editorial Pueblo -- Nuevo, 1983, p. 135.

79

Green, Rosario. ob. cit., 1976, pp. 20-21

A finales de la década de los sesentas el problema -- de la liquidez pasó a ocupar la primera fila en los círculos monetarios-financieros internacionales, problema provocado principalmente por la paulatina pérdida de confianza en el dólar, cuya convertibilidad se ponfa en duda, y una balanza de pagos norteamericana continuamente deficitaria. Entonces se inició una búsqueda para encontrar alguna forma de aumentar la liquidez, las negociaciones principalmente entre el grupo de los diez y el FMI llevó una enmienda de los artículos del Acuerdo del FMI que se llevó a cabo el 28 de julio de 1969, por medio del cual se crearon los Derechos Especiales de Giro (el valor asignado a los DEG fue de un DEG=0.888671 gramos de oro fino) que constituyen simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el Fondo, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota, y que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota, y que sólo pueden ser utilizados en situación de déficit de balanza de pagos y pérdidas de reserva. En realidad se trata de un trueque realizado entre un país, en un momento dado, excedentario de divisasa y otro deficitario.

Los DEG fueron puestos en operación por primera vez -- en 1970, el Consejo de Directores del FMI decidió en su reunión del mes de octubre de 1969 que un total de DEG equivalente a -- aproximadamente 9,500 millones de dólares norteamericanos se -- asignaron durante un período de 3 años a partir del 1o. de enero de cada año siguiente correspondiendo 3,414 millones a 1970, -- 2,939 millones a 1971 y 2,952 millones a 1972; no es necesario decir que la mayoría de las asignaciones de DEG fueron para los países industriales y no para los subdesarrollados, ya que se -- distribuyeron proporcionalmente de acuerdo a la cuota original -- de los países miembros del Fondo; se trata entonces, de una nueva línea de liquidez distinta del oro y de las monedas de reserva, basada en los excedentes de divisasa de los países miembros.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> RAO, V.K.R.V., "Los Derechos Especiales de Giro y la ayuda para el desarrollo", en Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, México, CEESTM y Editorial Nueva Imagen, 1981 p. 119.

Desde su creación hasta 1973, los únicos servicios - que existían en el FMI para financiar los desequilibrios de pagos eran los que hasta aquí se han enunciado, pero a partir de - 1974 se empiezan a crear otros tipos de servicios a consecuencia de la coyuntura por la que atravesaba el sistema económico internacional que hacía imperativa la necesidad de disponer de nuevos servicios crediticios. A partir de entonces los servicios financieros que otorga el FMI y su respectiva condicionalidad, son -- los siguientes:

- a) El tramo de reserva o tramo de oro; el tramo de reserva se - calcula como la medida en que las tenencias del Fondo en la moneda de un país miembro mantenidas en la Cuenta de Recursos Generales son inferiores a la cuota del país, una vez de- ducidas las tenencias excluidas a tener del Artículo XXX c). Las compras en este tramo representan el uso de las reservas líquidas propias que mantienen los países en el Fondo y no - constituyen uso de crédito del Fondo. En 1982/83, las com- - pras en el tramo de reserva realizadas por 78 países miem- - bros, ascendieron a un total de DEG 1,100 millones.
- b) Primer tramo de crédito; para obtener un préstamo dentro de este tramo, se pide que se tenga un Programa que constituya esfuerzos razonables para superar dificultades de balanza de pagos, no se utilizan criterios de ejecución ni plazos. Las compras en este tramo aumentarán marcadamente en 1982/83 lle- gando a un nivel sin precedentes de DEG 3,700 millones frente a DEG 2,700 millones en el año anterior.
- c) Tramos superiores de crédito, en este servicio crediticio se exige una sólida justificación de los esfuerzos del país - - miembro para superar las dificultades de balanza de pagos; - los recursos se suministran normalmente en forma de acuerdos

de derecho de giro, que dependen de la observancia de los - criterios de ejecución. Durante 1982/83, se aprobaron - - acuerdos de giro para 27 países miembros con un monto de -- DEG 5,450 millones, las mayores sumas fueron para Argentina con DEG 1,500 milbnes, para Chile DEG por 500 millones y pa ra Uruguay por DEG 378 millones.

- d) Servicio de financiamiento de existencias reguladoras, este servicio presta asistencia a los países miembros con proble mas de balanza de pagos para financiar el costo de sus apor taciones a las existencias reguladoras internacionales con sujeción a los criterios establecidos a la decisión que ins tituyó el servicio (se espera que el país miembro coopere - con el Fondo como en el caso del financiamiento compensato rio). Hasta abril de 1983 el Fondo ha autorizado el uso de sus recursos para financiar las aportaciones de los países miembros a las existencias reguladoras de cacao, estaño, -- azúcar y caucho.
- e) Servicio de financiamiento compensatorio; Ingresos de expor tación. Para obtener un préstamo de este servicio es neces ario la existencia de deficiencias temporales de exportacio-- nes por razones que en gran medida escapen al control del - país miembro, éste colabora con el FMI esforzándose por en contrar soluciones apropiadas a las dificultades de pagos. En 1982/83, 29 países miembros utilizaron este servicio por un total de DEG 3,700 millones, de los cuales Brasil compró la mayor cantidad, DEG 965 millones, o el 96.7% de su cuota y Sudamérica DEG 636 millones o el 100% de su cuota.
- f) El servicio del petróleo, se creó en 1974, su finalidad era el financiar los déficit atribuibles a los elevados precios de las importaciones de petróleo, sólomente tuvo una vigen-

cia de dos años. Para el 11 de mayo de 1983 se habían completado todas las recompras relacionadas con compras efectuadas en virtud de los servicios financieros del petróleo de 1974 y 1975.

- g) Servicio ampliado, este servicio comprende un programa a mediano plazo de hasta tres años para superar desajustes estructurales de pagos; se requiere de una declaración detallada de políticas y medidas para el primero y los subsiguientes periodos de 12 meses; los recursos se suministran en forma de acuerdos que incluyen criterios de ejecución y giros a plazos, que dependen de la observancia de los criterios de ejecución, Durante 1982/83 se aprobaron cuatro nuevos acuerdos de tres años por la suma total de DEG 8,700 millones, en comparación con cinco acuerdos por un total de DEG 8,200 millones en 1981/82. Las mayores sumas correspondieron a acuerdos para Brasil (DEG 4,200 millones) y México (DEG 3,400 millones). Los otros dos acuerdos fueron para Perú (DEG 700 millones) y la República Dominicana (DEG 400 milbnes). Los acuerdos para Zaire y Zambia que entraron en vigor a principios de 1981 /82 se cancelaron en junio y julio de 1982, respectivamente.
- h) Servicio de financiamiento suplementario, se creó para ser utilizado en apoyo de programas dentro de acuerdos de derecho de giro que llegan a los tramos superiores de crédito o más, o dentro de acuerdos ampliados, con sujeción a políticas pertinentes en cuanto a condicionalidad, escalonamiento y a criterios de ejecución, en combinación con el uso de sus propios recursos ordinarios. Este servicio lo financiaron 14 prestamistas que en 1974 acordaron proporcionar un total de DEG 7,800 millones, A tenor de estos acuerdos, los fondos no podían comprometerse después del 22 de febrero de 1982 ni ser obtenidos en préstamo por el Fondo -

después del 22 de febrero de 1984. En 1982/83 los recursos obtenidos en préstamo al amparo del servicio y desembolsados para las compras efectuadas por los países miembros conforme a acuerdos de derecho de giro y acuerdos en virtud de servicio ampliado ascendieron a DEG 2,000 millones frente a DEG 2,100 millones en 1981/82; esta cantidad se utilizó junto con los recursos obtenidos en préstamos conforme a la política de mayor acceso a los recursos del Fondo adoptada con posterioridad. Al 30 de abril de 1983 se había desembolsado un total de DEG 6,100 millones al amparo de este servicio.

- i) Política de mayor acceso a los recursos del Fondo, al amparo de esta política, después de comprometerse integralmente los recursos del servicio de financiamiento suplementario y de concentrarse nuevos acuerdos de obtención de préstamos, el Fondo puede continuar proporcionando asistencia a los países miembros que sufren desequilibrios de pagos altos en relación con sus cuotas y que necesiten recursos por montos mayores y períodos más largos que los disponibles en los tramos ordinarios. Los giros contra los recursos del Fondo a tenor de esta política, como en el caso del servicio de financiamiento suplementario, se financian con proporciones especificadas de recursos ordinarios y recursos obtenidos en préstamo, de conformidad con las políticas vigentes sobre escalonamiento y criterios de ejecución. Se autorizó al Director Gerente para que sustituyera antes del 22 de febrero de 1984 los recursos tomados en préstamo conforme a las políticas de mayor acceso por fondos del servicio de financiamiento suplementario disponible debido a la cancelación o expiración de acuerdos. De esta forma, durante 1983, se sustituyeron recursos de la política de mayor acceso por fondos del servicio de financiamiento suplementario por un total de DEG 800 millones en acuerdos para cua--

tro países miembros, a saber, Gambia, India, Liberia y Mauricio. En mayo de 1983 se efectuó otra sustitución por valor de DEG 150 millones en relación con la compra efectuada por India al amparo de un acuerdo en virtud del servicio ampliado.<sup>81</sup>

En enero de 1981 se revisaron los principios y normas del FMI, donde se estableció que los países miembros puedan girar hasta el 45% de su cuota durante un período de tres años, sin contar los giros que puedan efectuar al amparo de los servicios de financiamiento compensatorio y de financiamiento de --- existencia reguladoras.

Para poder obtener un servicio financiero del FMI, salvo del tramo de oro, es necesario incluir en las solicitudes de una declaración detallada de las políticas y medidas que el país miembro se comprometa a ejecutar para superar las dificultades de su balanza de pagos, medidas que deben ser compatibles con las disposiciones y normas del fondo; cuando el país solicita compras en los tramos de crédito más alto (acuerdos de derecho de giro), o bajo el amparo del servicio ampliado, la condicionalidad es más alta y señala metas cuantificadas. Además, el FMI, revisa cada tres meses los progresos gubernamentales y si se llega a dar el caso de que no se cumplan las condiciones, los préstamos quedan suspendidos.

Los acuerdos con el FMI para poder obtener un servicio financiero se les conocen como "Programas de Estabilización", en estos se concentran las medidas de política económica que el FMI obliga a adoptar a los países miembros para tener acceso a los recursos financieros del propio Fondo o de la

81

Villarreal, René, ob. cit. pp. 212-213; y FMI, Informe Anual 1983, -- Washington, D.C.



comunidad financiera internacional, como se verá más adelante, - estas políticas económicas se les conoce como "políticas de ajuste", que regularmente incluyen las siguientes medidas:

- a) Liberación del Comercio Internacional.
- b) Abolición de los controles de cambio.
- c) Un programa antiinflacionario.
- d) Control del crédito bancario.
- e) Disminución del gasto público.
- f) Control de salarios.
- g) Atracción de inversión directa extranjera.
- h) Liberación de Mercados, que incluye a las tasas de interés, al mercado de precios internos eliminando subsidios y precios tope.
- i) Liberación del comercio exterior, eliminando los obstáculos arancelarios y no arancelarios a la importación, y a menudo la devaluación monetaria.

También, cuando el desequilibrio de la balanza de pagos del país miembro que requiere de los servicios financieros del FMI, alcanza magnitudes considerables (en términos de la cuota del país al FMI) entonces, además de las anteriores medidas, se establecen topes cuantitativos:

- a) Al endeudamiento externo e interno del sector público.
- b) A la emisión monetaria, y
- c) Al déficit fiscal (que no debe superar un determinado porcentaje del producto global).<sup>82</sup>

<sup>82</sup> Labarca, Guillermo, Los Bancos Multinacionales en América Latina y la Crisis del Sistema Capitalista, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, S.A., 1979, pp. 169-170; y Villareal, René, ob.cit. 1983, pp. 211-215

Dentro del ámbito de estas medidas se ha observado - que incluyen otras disposiciones que a continuación se detallan para algunas de ellas.

El programa fiscal enfatiza la reducción del déficit del sector público, basicamente por la contracción del gasto corriente. Ello determina que, en general, se limite la contratación de personal dentro de la burocracia gubernamental y se implanten rigurosos sistemas de control de los gastos administrativos del gobierno y de las empresas públicas. En casos drásticos, el acuerdo de derecho de giro (stand by arrangement) o el acuerdo del servicio ampliado (Extendend arrangement) llegan a estipular - codificaciones en el sistema impositivo para aumentar más la recaudación fiscal y financiar el déficit. Estos dos acuerdos son principalmente el mecanismo de ejecución o instrumento operativo para poner en práctica el Programa de Estabilización.

La devaluación del tipo de cambio, es una medida que teóricamente pretende corregir el desequilibrio interno (entre - producción y demanda) y el externo, entre exportaciones e importaciones. El supuesto implícito es que se corregiría en cierto grado el déficit de la balanza de cuenta corriente, pues, se frenaría las importaciones, por su incremento en el precio y se elevaría las exportaciones. Sin embargo, esta medida en la experiencia de América Latina no ha dado resultado, pues, dispara hacia - el alza el crecimiento de los precios de los artículos de consumo y de inversión de la empresa pública y privada.

El paquete de acciones monetarias comprende un pro-- grama de restricciones en el crédito y/o alzas en la tasa de interés, por medio del aumento de los requerimientos de reserva -- del sistema bancario (encaje legal), así como otras medidas de - carácter monetario como elevación de la tasa de redescuento del Banco Central y venta de obligaciones de tesorería en el mercado

interno, además del establecimiento de límites a la emisión de pasivos monetarios por la Banca Central.

Generalmente, la devaluación va acompañada de compromisos que obligan al país a eliminar el control de cambios, los tipos de cambio múltiples y cualesquier otra restricción cambiaria. La liberación comercial implica eliminar controles cuantitativos al comercio y, en algunos casos, reducir el proteccionismo arancelario. Particularmente, se incluyen cláusulas que implican la eliminación de controles al comercio interno para disminuir, aún más, las barreras a la reasignación de recursos vía precios hacia los sectores que después de la devaluación son más rentables.

Por lo que se refiere al control de salarios, estos deben crecer a una tasa menor a la que aumentan en los principales países con los que comercia, con el objeto de no nulificar la ventaja en los costos relativos que, en teoría, se deriva de la devaluación del tipo de cambio. Por supuesto, no se considera el nivel de la inflación interna ni el aumento del costo de la vida de los asalariados ni la desestabilización político-social que esto genera.

Por otro lado, cabe aclarar que las condiciones concretas impuestas a cada país dependerán de circunstancias propias de los países solicitantes y de la habilidad de los negociadores. Todas las medidas anteriormente mencionadas, combinadas pueden formar un programa máximo y un mínimo, con muchas posibilidades intermedias. Si bien todos los préstamos (stand by o el extended arrangement) del FMI comparten medidas correctivas en todas las áreas mencionadas, éstas pueden ser aplicadas con diferente intensidad en cada ocasión particular. Por ejemplo, las condiciones impuestas al Perú en 1978 fueron extremadamente duras, mientras que las impuestas a la Argentina en el mismo año

o al gobierno de Frei en Chile fueron mucho más blandas. El FMI puede ser más estricto, cuando el país solicitante no tiene - - otras alternativas de crédito. Además, la política de los países capitalistas centrales, que controlan la dirección del FMI - y en particular la política norteamericana, es un dato irremplazable para comprender las condiciones impuestas en cada caso particular. No es inoportuno recordar que el FMI y el BIRF reflejan más que cualquier otra institución internacional, los intereses de los Estados Unidos, especialmente cuando América Latina es el objeto de discusión.<sup>83</sup>

Las condiciones anteriormente mencionadas han traído como consecuencia una serie de efectos que tienen las siguientes características cuando son llevadas a la práctica por los países subdesarrollados:

- a) Recesión y desindustrialización.
- b) Inflación.
- c) Permanencia (o recurrencia) del desequilibrio externo.
- d) Desempleo.
- e) Concentración del ingreso, y
- f) Represión.

Las razones por las que se dan estos efectos son las siguientes: la devaluación propicia expectativas que no crean un clima favorable para la inversión, reduciéndose el nivel de la actividad económica y del empleo, además desencadena presiones inflacionarias cuya resultante es una distribución más inequitativa del ingreso; la liberación de precios internos y subsidios es inflacionaria; la liberación comercial, dado el corto plazo -

que se fija para realizarla, ocasiona el cierre de empresas que no pueden hacer frente a la competencia internacional, reflejándose esto sobre el nivel de empleo; el rígido control salarial repercute en contra de la clase asalariada, promoviendo desestabilización política; la política monetaria, que por lo general comprende un programa de restricción del crédito interno, limita las posibilidades de inversión, y por lo tanto, de creación de empleos, además tiende a sesgar el acceso a los recursos a favor de las empresas grandes y en contra de las medianas y pequeñas; la política fiscal, que consiste básicamente en contraer el gasto corriente y de inversión del sector público, impone límites a la contracción de personal y paraliza los proyectos de inversión, dado que los gastos más fáciles de cortar son las inversiones aún no realizadas. Ello repercute negativamente en la formación de capital presente y futuro, es decir en el vital crecimiento de estos países. En casos más drásticos, también se estipulan modificaciones en el sistema impositivo que disminuyen el poder adquisitivo de la población. <sup>84</sup>

Puesto que las medidas de ajuste se traducen en una disminución considerable del ingreso de las grandes masas de la población, el Estado tiene que recurrir a medidas autoritarias para llevar a cabo las políticas del ajuste, pudiéndose llegar en casos extremos a la abolición de las garantías individuales.

Cuando el ajuste del sector externo llega a conseguirse, éste no se da por un incremento en las exportaciones, sino por una contracción interna de la economía, y por lo tanto de las importaciones para lo cual el problema del desequilibrio aparece en forma recurrente.

Los efectos antes mencionados indican que la política de ajuste diseñada por el FMI, no resuelve de manera definitiva el problema para el que supuestamente está diseñada; el desequilibrio externo. Pero en cambio, produce daños al resto del sistema económico, político y social que hundan aún más a los países en el retraso y no permiten llegar a un sistema netamente democrático.

Durante la década de los setenta y lo que va de la presente se ha observado que los países latinoamericanos han acudido con mayor frecuencia a solicitar la asistencia financiera del FMI, países como Brasil, Argentina, México, Panamá, Guyana, Guinea, Costa Rica, Perú, Ecuador, Bolivia, Trinidad y Tobago, Uruguay, Jamaica, han solicitado líneas de crédito al FMI y este les ha otorgado préstamos siempre y cuando acoten sus recomendaciones en política económica.

En el caso de Perú, obtuvo la aprobación de un crédito de 106 millones de dólares en 1977, pero tal préstamo se condicionó a la aplicación de un estricto programa de políticas de ajuste que incluía las siguientes medidas:

- a) Reducción del déficit externo a 150 millones de dólares.
- b) Reducción de la tasa de inflación.
- c) Disminución de los subsidios a los alimentos y una política de precios para la renta de los bienes y servicios de las empresas estatales que les permitiera cubrir sus costos de producción.
- d) Restricción a la expansión del crédito interno, a un máximo de 29%.

Estas medidas ocasionaron descontento entre la población, a tal grado que en ese mismo año se efectuarán varios paros laborales y manifestaciones en contra de dichas medidas, ocasionadas por el anuncio de un nuevo aumento de precios al transporte, a los alimentos y al combustible, al mismo tiempo que se llevaba a cabo una nueva devaluación de su moneda nacional. La necesidad de cumplir con las exigencias impuestas por el Fondo en Perú provocó una ola de huelgas en todos los sectores asalariados que el gobierno fue incapaz de controlar; las condiciones de llevar a cabo políticas de ajuste que provocaron un acelerado proceso inflacionario sobre todo por los reajustes correctivos de los precios, la elevación de las tasas de interés y las devaluaciones sucesivas, factores todos ellos que encarecieron los costos de producción. La política de reenumeraciones, por el contrario, atenuó las presiones sobre los costos, ya que los aumentos de los salarios fueron menores que el ritmo inflacionario. La pérdida consiguiente del ingreso real de los trabajadores, unida al aumento de la tasa de desocupación, representaron el costo social de la política vigente en ese momento.<sup>85</sup>

Además, se aceptó que las exigencias impuestas a Perú, tenían más significación política que económica, "Fue la determinación de seguir políticas sanas lo que produjo confianza más que logros cifrables numéricamente... Los logros eran necesarios, por que en el nivel político podían ser usadas para educar a la gente en la necesidad de aceptar sacrificios".<sup>86</sup>

La profunda crisis en que se debatía este país en 1982 y que fue agravada por su gobierno de esa época, se consideró un buen caldo de cultivo para el surgimiento de grupos de

<sup>85</sup> Ibidem, p. 230

<sup>86</sup> Labarca, Guillermo, ob. cit., p. 167

oposición que veían en la violencia el único camino para acabar con el caos nacional. Asimismo, se ha visto resurgir los ataques contra diversos objetivos gubernamentales, ya hubo un nuevo paro nacional, se ha declarado nuevamente estado de emergencia y toque de queda en cinco provincias del país, así como también se pretende reinstalar la pena de muerte para los terroristas -- con una muy probable intervención de las fuerzas armadas.<sup>87</sup>

El caso de República Dominicana es ejemplificante -- de los problemas socio-políticos que ocasionan los ajustes del FMI. En 1983 este país obtuvo un préstamo otorgado por el FMI, para ello se llegó a un acuerdo con esta institución internacional, donde el gobierno de la República Dominicana se comprometía a instituir un régimen de austeridad fiscal, a recortar los gastos públicos, a equilibrar el presupuesto y terminar con los subsidios a la importación de materias primas y de otros artículos. La crisis económica del país fue provocada principalmente por -- graves desequilibrios comerciales, la caída en el precio del azúcar y por el alto costo de los combustibles importados. En estas condiciones, los términos impuestos por el FMI para el otorgamiento de los empréstitos, que se renegocian cada año, han sido de una rigidez fuera de lo común, tomando en cuenta que el -- desempleo y el subempleo alcanzaron el 40% de su población económicamente activa. Las protestas populares contra el aumento de precios de los artículos de primera necesidad, no se dejaron esperar, para abril de 1984 se llevó a cabo una protesta popular -- que duró tres días y arrojó un saldo de 53 muertos, cerca de 150 heridos y más de mil detenidos; ocurrieron muchas muertes innecesarias, en su mayoría jóvenes, debido a que la policía y las -- fuerzas militares no han recibido entrenamiento para actuar en este tipo de disturbios, por lo que aplicaron métodos brutales.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> Villarreal, René, ob. cit. p. 236

<sup>88</sup> Volskyo, George de The New York Times, "El FMI provoca violencia", Excelsior, México, D.F., 28 de abril de 1984, p. 7-A



El caso citado demuestra como las políticas de ajuste "recomendadas" por el FMI agudizan las tensiones sociales, -- provocando violencia y represión; además provoca que el Estado recurra a métodos cada vez más autoritarios y represivos y de -- ahí al totalitarismo sólo hay un paso.

Países como Argentina, Ecuador, Uruguay y Bolivia -- son muestra clara de como el grado de represión y las tendencias de convertirse en gobiernos autoritarios, aumentaron al poner en práctica las políticas de ajuste "recomendadas" por el FMI después de llegar a un acuerdo con esta institución para obtener un servicio financiero.

¿Cuál es la razón por la cual los países latinoamericanos, a pesar de todos los problemas que acarrea el obtener un empréstito con el FMI siguen recurriendo a él? La principal razón es que el obtener un crédito del FMI constituye un "sello de aprobación" de la "solidez" de las políticas económicas de un país, lo que facilita mucho el acceso a los créditos de los bancos transnacionales y a la ayuda oficial, también llega a desempeñar un papel en el proceso de renegociación de la deuda, ya sea con fuentes privadas o públicas. Esto se da por que las condiciones que llevan implícitas los servicios financieros del FMI para otorgar ayuda por problemas de balanza de pagos, están relacionados con la adopción de políticas de ajuste para restaurar con rapidez el equilibrio de la balanza de pagos. <sup>89</sup>

Es así como el FMI se convierte en aval para los banqueros y creador de condiciones seguras de inversión, esta situación la expone Guillermo Labarca en las siguientes palabras: "En

<sup>89</sup> Griffith-Jones, Stheplany, "Los problemas monetarios y financieros internacionales y los países en desarrollo", Comercio Exterior, México, D.F., -- vol. 30, No. 4, Abril de 1980.

los últimos años muchos países de América Latina han recurrido a bancos privados para obtener préstamos con el objeto de equilibrar balanzas de pagos. Esto quiere decir que el FMI no tiene el monopolio de tales préstamos pero sí que es la institución financiera a la que se recurre in extremis. Cuando los bancos pierden la confianza en la solvencia de un posible país deudor, no queda más recurso que el FMI para conseguir los fondos necesarios. Un préstamo del FMI puede llegar a ser también la condición necesaria para recuperar la confianza de los bancos internacionales. La razón de esto y los motivos para recurrir al FMI sólo en última instancia son las condiciones que impone esta institución para conceder el préstamo, e implican una orientación determinada de toda la política económica del país. Sólo un organismo de la naturaleza de éste puede imponerlas. Las condiciones que impone el FMI provocarían escándalo si fueran sugeridas por bancos privados a los países solicitantes de préstamos. El poder del FMI, radica precisamente en el hecho de que se recurre a él cuando otra vía de obtener fondos financieros está agotada, lo que lo deja en posición ventajosa en la negociación de los préstamos. Y de paso reorienta la economía en una dirección tal que da confianza a los banqueros internacionales. Un crédito del FMI es entonces no sólo un medio de proporcionar fondos a los países con déficit, sino también un instrumento para 'sanear' la economía y para crear condiciones seguras de inversión.<sup>90</sup>

Otra razón por la cual los países miembros acuden a los créditos del FMI es por que no encuentren otra forma de equilibrar su balanza de pagos. Atraer capital extranjero en la forma de inversión directa, mejorar precios para los productos de exportación o frenar la importación de ciertos productos, no son fáciles de efectuar sin provocar transtornos sociales o, lo que es más decisivo, aunque fueran posibles, no producen efectos en

<sup>90</sup> Labarca, Guillermo ob. cit., p. 169

el corto plazo y en el grado necesario. Cualquier política económica con el único objeto de equilibrar la situación financiera de un país toma tiempo más o menos largo dependiendo de las circunstancias propias del país, para producir los efectos deseados. A veces, los compromisos financieros no pueden esperar el resultado de tales medidas, otras veces los países no quieren introducir las correlaciones más evidentes porque esperan resolver los problemas financieros en el futuro. Esto lleva a los gobiernos a recurrir a préstamos especiales, como los del FMI, para resolver problemas financieros a corto plazo. Sin embargo, con la obtención de nuevos créditos lo único que se hace es proyectar -- hacia el futuro los problemas financieros presentes.

Actualmente la causa más importante de los problemas financieros de los países latinoamericanos son los pagos del servicio de sus deudas externas, los préstamos del FMI tratan de impedir iniciativas de repudiación o moratoria de la deuda; debe recordarse que las políticas del FMI sólo pretenden en última -- instancia, salvaguardar los intereses de las instituciones financieras y el orden monetario actual.

América Latina ofrece múltiples ejemplos de programas de estabilización puestos en práctica. El desequilibrio externo crónico del área, la inflación generalizada en la mayoría de los países, los intentos de nacionalización de empresas y de recursos naturales, las prácticas cambiarias contrarias a la doctrina del FMI, y en general, los gobiernos de corte populista o nacionalista han encontrado siempre una oposición por parte del FMI y, tras él, de la comunidad financiera internacional. Debe tenerse en mente que el capital financiero busca las mejores -- condiciones para su reproducción y que el FMI es un organismo -- que está legalmente facultado para crear el mejor clima, ya que actúa, en caso de que un país con estrangulamiento financiero -- acuda a él, como auditor externo y como contralor para verifi--

car que las variables económicas se corrijan según sus planes y según las necesidades de reproducción de capital.

La identificación del FMI con los intereses de los países desarrollados, en especial de los E.U.A. está señalada -- por la manera como interviene en los países subdesarrollados y en los desarrollados, Con estos últimos, principalmente con -- E.U.A. no tiene, ni tuvo posibilidad de someterlo a sus clásicas políticas de ajuste ante su déficit en la balanza de pagos, tampoco ha podido presionar a los países capitalistas desarrollados con superávits para que atenuaran su asimetría en las corrientes de comercio y de capital, su poder lo ha ejercido sobre quienes no son sus mandantes; los países subdesarrollados.

El FMI se ha constituido en un buen centinela para -- que éstos últimos países adopten una disciplina financiera que -- las habilite como beneficiarios de créditos, como deudores res-- ponsables para con sus compromisos financieros internacionales. -- Sus conceptos laudatorios o condenatorios ("felicitaciones" o -- "batanizaciones" a través de sus informes) son aspectos claves pa -- ra el tratamiento diferencial que los países subdesarrollados re -- cibien de la comunidad financiera internacional, ejemplo de este -- aspecto, es el caso de México que ha recibido elogios por sus lo -- gros obtenidos, después del acuerdo que tuvo con el FMI en 1983 para poner en práctica un paquete de ajustes.

Resta decir que los países industrializados, princi-- palmente E.U.A., tienen pleno dominio sobre las principales deci -- siones tomadas con el FMI. En abril de 1983 el representante -- norteamericano en el Comité ejecutivo del FMI poseía un poder de -- decisión equivalente al 19.5% de los votos, los representantes -- de E.U.A., Reino Unido, Alemania Federal, Francia y Japón, po -- seían en conjunto un poder equivalente al 39.7% de los votos.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> FMI, Informe Anual 1983, Washington, D.C., p. 185

Las decisiones importantes en el FMI deben ser tomadas con 80% de los votos, lo que de hecho otorga a los países mayormente industrializados y principalmente a E.U.A., poder de veto. Las de ci sio nes tomadas por los países industrializados se vuelven reso lucio nes que los países subdesarrollados deben acatar bajo la -- presión de los acontecimientos, así los países desarrollados se inclinan crecientemente hacia la imposición de la dictadura económica y financiera que envuelve al sistema ideado en Bretton -- Woods.

Por tal motivo se tiene la necesidad de modificar el funcionamiento y la estructura de decisión del FMI, a fin de -- permitir una verdadera democralización dentro de las decisiones tomadas en el seno del mismo, a fin de lograr una cooperación -- financiera para el desarrollo económico de los países subdesarro llados.

## II.1.2. GRUPO DEL BANCO MUNDIAL.

Antes de terminadas las hostilidades de la segunda -- Guerra Mundial empezaron los participantes en la Conferencia Internacional Financiera y Monetaria de Bretton Woods, a forjar -- una visión de que sería necesario y urgente que el capital inter nacional contribuyera a financiar tanto la reconstrucción de los medios de producción destruidos por las agresiones bélicas, así como, para fomentar "el desarrollo económico" mediante la creación de nuevos medios para aumentar la productividad. Se estimó en la misma Conferencia que la mayor manera de resolver este -- problema podía consistir en la creación de un nuevo tipo de institución internacional de inversiones con facultades para conceder préstamos o para garantizarlos, destinados a obras productivas de reconstrucción y a proyectos de desarrollo, tanto con sus fondos propios, como mediante la movilización de capitales privados. De acuerdo a la estructura de la proyectada entidad, los -- riesgos de estas inversiones serían compartidos por todos los -- países miembros en proporción que concordará, poco más o menos -- con el nivel económico de cada uno.

De acuerdo a estos objetivos se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), ahora conocido como -- Banco Mundial (BM). Dos organismos filiales al Banco fueron --- creados posteriormente: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el primero inició sus operaciones en 1956 orientando básicamente sus préstamos hacia el sector privado de los países subdesarrollados; el -- segundo inició sus operaciones en 1960 otorgando créditos "blandos", es decir, en condiciones financieras más accesibles en tasas de interés, plazos de gracia y plazos de reembolso para los países más pobres. El conglomerado de los tres organismos es conocido como Grupo del Banco Mundial (World Bank Group).

El BM inició sus operaciones el 25 de junio de 1946 - con 23 miembros fundadores, para mediados de 1983 el número total de miembros del BM se elevó a 144 países, en la misma fecha la CFI contaba ya con 124 miembros y la AIF con 131.

El Artículo I del Convenio Constitutivo del BM contiene los fines de este organismo internacional, que son:

a) Contribuir a la obra de reconstrucción y fomento en territorios de miembros, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluso la rehabilitación de las economías destruidas o dislocadas por la guerra; promoviendo la transformación de los miembros de producción a fin de satisfacer las necesidades de paz y estimulando el desarrollo de los medios de producción en los países de escaso desarrollo.

b) Fomentar inversiones particulares en el extranjero mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones que hicieren inversionistas particulares; y, cuando no hubiere capital privado disponible en condiciones razonables, suplementar las inversiones privadas suministrando, en condiciones adecuadas, fondos para fines productivos, ya sea de su propio capital, de los fondos por él levantados o de sus demás recursos.

c) Promover un crecimiento equilibrado, de largo alcance del Comercio Internacional y el mantenimiento del equilibrio de la balanza de pagos, alentando las inversiones internacionales para que contribuyan al desarrollo de los recursos productivos de los miembros y ayudando así a aumentar la productividad, a elevar el standar de vida y a mejorar las condiciones del trabajo en sus territorios.

d) Coordinar los préstamos que haga o garantice con los empréstitos internacionales, tramitados por otros conductos, en forma tal que se atienda, en primer término, los proyectos, - grandes o pequeños, que fueren más útiles y urgentes.

e) Dirigir sus operaciones con atención debida a -- los efectos que las inversiones internacionales puedan tener en la situación económica de los territorios de los miembros y, en el período de la posguerra, contribuir a que la transición de la economía de guerra a la economía de paz se lleve a efecto sin -- contratiempo.<sup>92</sup>

Los lineamientos anteriores muestran que la función - del BM es nominalmente económica, al promover proyectos o programas de desarrollo en los países miembros, otorgando empréstitos para inversiones estatales o privadas de infraestructura que dinamicen el desarrollo de actividades productivas o de servicios. Sin embargo, en la práctica esta función posee un carácter político al estimular el desarrollo capitalista de los países miembros, reforzando las relaciones imperialistas entre países industrializados y subdesarrollados, generalmente, a costa del desarrollo de las sociedades de estos últimos países.<sup>93</sup>

Para llevar a cabo los fines mencionados el BM contó en sus inicios con un capital autorizado de diez mil millones de dólares que creció a veintiun mil en 1959 y a treinta y tres mil cuarenta y cinco millones de dólares en 1978.<sup>94</sup> Los fondos del -

92 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Convenio Constitutivo - del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D.C., p.1.

93 Labarca, Guillermo, ob. cit., p.161

94 Tamames, Ramón. ob. cit., p.103



BM se obtienen principalmente de dos fuentes: a) capital desembolsado por los países miembros; b) por medio de la venta o colocación de sus obligaciones en los mercados internacionales de capitales. Esta última fuente es la que proporciona mayores capitales por lo que se considera la más importante.

El capital del BM se estructuró de esta forma a fin de que este organismo internacional pudiera disponer de importantes recursos para préstamos procedentes de su propio capital -- desembolsado, como de un fondo de garantía, más importante aún, integrado inicialmente por el 80% desembolsado de todas las suscripciones de capital, que habría de permitirle movilizar capitales privados internacionales para inversiones también internacionales, ya sea mediante la venta (emisión o colocación en los mercados de capitales) de obligaciones o bonos del BM a inversores privados o mediante créditos internacionales privados con la garantía del BM.<sup>95</sup>

Inicialmente la suscripción total de cada uno de los miembros se dividió en tres fracciones que son: a) el 2% de la suscripción era pagado en oro o en dólares estadounidenses quedando libremente disponible para préstamos; b) 18% pagadero en moneda del país miembro destinado a préstamos únicamente con el consentimiento del miembro suscriptor; y c) 80% restante quedaba como garantía, este porcentaje no podía ser utilizado para operaciones de préstamo, pero el BM podía reclamarlo cuando lo necesitara para hacer frente a sus obligaciones.

Estos porcentajes han tenido algunas modificaciones, -- en 1959 cuando se amplió el capital suscrito, se redujo la porción integrada en oro o dólares al 1% y la de moneda nacional al

<sup>95</sup> Ruiz Morales, J.M. Financiamiento Internacional, Madrid, España, EFI, - 1958, p. 95

9%, en 1980 al volverse a ampliar el capital suscrito, el porcentaje pagadero en oro o en dólares se redujo a 0.75% y el correspondiente a monedas nacionales a 6.75%; lo anterior significa que ha aumentado el porcentaje del capital de garantía.

Lo anterior muestra que los préstamos que el BM concede con su capital desembolsado reviste menos importancia que la función que el BM puede desempeñar mediante su garantía como "conducto de seguridad" para canalizar los capitales privados hacia el ámbito de las inversiones internacionales, y que encuentra, a pesar de ser una organización intergubernamental, entre la gran masa de los inversores internacionales de carácter privado la mayor parte de sus recursos financieros.

En 1950 la principal fuente de recursos del BM fue del capital suscrito disponible que representaba el 70.3%, y los empréstitos netos el 27.1%, el restante 2.6% correspondía a otros como son los préstamos amortizados y las ganancias disponibles. Para 1981 los porcentajes eran 6.2, 68.7 y 25.1%, respectivamente, así el BM acentuó en extremo su papel de activo intermediario que obtiene fondos, principalmente de los bancos privados internacionales y de los gobiernos.<sup>96</sup>

Esta modalidad hace posible que el BM otorgue garantías a los inversores o capitalistas internacionales, medida que fue algo novedoso en las finanzas internacionales, pues, es hasta la creación del BM en que una institución propiamente internacional otorgaba la fianza. La nueva característica de la garantía inscrita en el Convenio Constitutivo es la distribución del riesgo sobre una base internacional, entre todos sus miembros, tanto prestamistas como prestatarios, responsables cada uno de

96

Lichtenszbejn, Samuel y Baer, Mónica. El Banco Mundial, México, D.F., CIDE, 1982, p. 24.

ellos de las obligaciones del BM (empréstitos o emisiones y garantías) por el importe de sus respectivas suscripciones de capital.<sup>97</sup>

Por lo que se refiere a las funciones del BM en un principio se canalizaron al apoyo de la reconstrucción de los principales países capitalistas europeos más que a la de "fomento" (traducción restringida del concepto de "desarrollo").<sup>98</sup> Sin embargo, en la década de los sesentas y principalmente después de 1968, el BM concentró prácticamente todos sus recursos en los países subdesarrollados, con el propósito de apoyar el crecimiento económico en estos países, que en el período 1958-1968 absorbieron el 88% del total de los créditos otorgados por el BM y en 1969-1981 el 92%.<sup>99</sup>

Respecto a los miembros del BM ha existido una acelerada y vigorosa presencia de países subdesarrollados, entre 1947 y 1958, el total de los países miembros creció alrededor del 50% (de 45 a 67 países), en los diez años siguientes, de 1958 a 1967, el total de los países miembros se elevó en 58% (de 67 a 106 países), para febrero de 1982 contaba con 139 países miembros de los cuales el 85% eran subdesarrollados.

Sobre el poder de voto se observa que desde un principio los países desarrollados, y principalmente E.U.A., han mantenido un poder de voto predominante en el seno del BM, en

<sup>97</sup> Ibidem, p. 97

<sup>98</sup> Cabe mencionar que los países devastados en la segunda guerra mundial no estimaban que su reconstrucción dependiera del BM, sino de otras fuentes de recursos, como sucedió efectivamente, ya que, mientras el BM otorgó menos de 800 millones de dólares en préstamos hasta 1954 para dicho fin, los créditos y donaciones otorgados mediante el Plan Marshall alcanzaron la cifra de 46.8 miles de millones de dólares a la misma fecha.

<sup>99</sup> Lichtensztein y Baer. ob. cit., pp. 14, 15 y 62

en 1974 tenían el 47% del total y en 1981 el 60.2%, E.U.A. mantenía el 34.2 y 20.5% para los mismos años, respectivamente. Esto muestra que en el seno del BM, E.U.A. sigue siendo el país miembro de mayor influencia, y retiene un virtual poder de veto puesto que las decisiones en el BM requieren de una mayoría del orden de los dos tercios de votos para las decisiones corrientes y de cuatro quintos de votos para cambios en el Acuerdo General;<sup>100</sup> en 1981 E.U.A. mantenía el 29.5% de los votos de la CFI y el 21.3 % en la AIF, lo que también le otorga un control sobre ambas filiales del BM. No hay que olvidar que el poder de voto de cada miembro es proporcional a la magnitud de su suscripción, lo que significa que los países más fuertes económicamente controlan mayor número de votos, México tiene un simple 3.74% de votos que comparte con otros países latinoamericanos.

El BM se ha especializado en canalizar sus préstamos a la promoción de proyectos o programas de desarrollo; para que los recursos asignados a un determinado proyecto o programa sean puestos a disposición del país solicitante, el BM exige que dicho país cumpla ciertas condiciones que, según del BM, son indispensables para una adecuada utilización de los fondos, sobre estas condiciones nos ocuparemos más adelante. Por lo que se refiere a la canalización de los préstamos, tanto el BM como la AIF los han clasificado en catorce sectores de actividad económica que son:

- a) Agricultura y desarrollo rural.
- b) Agua potable y alcantarillado.
- c) Asistencia técnica.
- d) Desarrollo urbano.
- e) Educación.
- f) Empresas de pequeña escala.

<sup>100</sup> Ibidem, pp, 15, 28 y 29

- g) Energía (electricidad, petróleo, gas, carbón).
- h) Industria.
- i) Instituciones financieras de desarrollo.
- j) Población, salud y nutrición.
- k) Telecomunicaciones.
- l) Transportes.
- m) Turismo.
- n) Fines generales.<sup>101</sup>

De todos los servicios financieros que el BM ha destinado a América Latina, las áreas de infraestructura, agricultura y desarrollo industrial, son los que han absorbido mayores volúmenes. En el área de infraestructura se ha dado especial énfasis a los sectores de transporte y energía; el sector agrícola y desarrollo rural desde un principio ha recibido especial atención en la política de préstamos del BM, los principales destinatarios en este sector han sido la ganadería y los proyectos de riego; en materia de desarrollo industrial, este sector tuvo en un inicio poca importancia para el BM, pero en la década de los setenta los créditos a este sector se incrementaron; otros sectores como educación, turismo, asistencia técnica y fines generales, han obtenido un bajo porcentaje de los recursos del BM.

La concentración de recursos en los sectores señalados indican que el BM tiene como preocupación básica el fomentar aquellas áreas económicas que son esenciales para el proceso de acumulación.

101 Gutierrez Haces, Ma. Teresa. "Operaciones e impacto del Banco Mundial en América Latina". Problemas del Desarrollo, México, IIE - UNAM, vol. IX, no. 44, Nov. 80-enero- 81, pp. 77-78.

Para que el BM otorgue un crédito "opera por etapas, mandando misiones de evaluación compuestas de personal del Banco y eventuales consultores, cuya función es revisar los avances -- del país en materia de preparación del proyecto, y si es necesario apoyándola. Sin lugar a duda desde las primeras misiones, -- el Banco puede y trata efectivamente de orientar el contenido -- del proyecto para satisfacer sus propias aspiraciones e imponer sus políticas en la materia del crédito".<sup>102</sup>

"Al llegar finalmente a una versión suficientemente -- desarrollada y adoptada al punto de vista del Banco (con un plazo a veces de dos años o más), se procede a las negociaciones -- oficiales de gobierno a Banco, para definir las cláusulas del -- contrato y llegar a su firma que hace efectivo el préstamo y permite iniciar los desembolsos. Obvio es que existe un seguimiento del proyecto por medio de misiones de supervisión que reportan a autoridades superiores en vista a modificar el contenido -- del proyecto o inclusive suspenderlo en base a la evolución de -- los acontecimientos".<sup>103</sup>

Por lo que respecta al costo, período de gracia y plazo de amortización de los servicios crediticios que otorga el Grupo del Banco Mundial, podemos decir, que esta clase de condiciones difieren en cada una de las instituciones que integran este Grupo, por ejemplo: "La CFI, que además de préstamos hace inversiones en acciones, opera con condiciones semejantes a los -- exigidos en los mercados financieros privados. Por otra parte, -- la AIF, que presta a los países más pobres no cobra intereses -- sino una tasa para cubrir los costos administrativos (esta tasa

<sup>102</sup> Ibidem, p. 79

<sup>103</sup> Idem.

era de 0.75% hasta fines de 1981, y fue recientemente revisada - e incrementada); sus plazos son mucho más extendidos que los de otras fuentes de recursos, y alcanza períodos de gracia de diez años y de amortización de hasta 50 años".<sup>104</sup>

Por lo que corresponde al BM que es la principal - - fuente de recursos del Grupo para América Latina, presenta algunos aspectos diferentes de los dos organismos anteriores, aunque presta en condiciones equivalentes a los de los banqueros privados, está en condiciones de ofrecer préstamos a un costo menor - para los países subdesarrollados. Así, en el período 1961-1968 el interés cobrado por esta institución a los préstamos para América Latina varío de 5.75% y 6.65%, en los nueve años siguientes fluctuó entre 7.02% y 8.51%, para 1981 alcanzó la cifra de 9.6%, y posteriormente se elevó a 11.6%. Los plazos de amortización - de los préstamos de esta institución también son más largos que los de la banca privada; sin embargo, hay una tendencia a su reducción , como sucede con los períodos de gracia, esto se observa claramente, pues, en 1972 el plazo de amortización era de 16 años, para 1976 fue de 14.2 años y para 1979 llegó a 12.2 años ; para el período de gracia en 1972 era de 4.8 años, en 1976 llegó a 4 años y para 1979 fue de 3.8 años.<sup>105</sup>

Se ha afirmado, correctamente, que los organismos financieros internacionales son un instrumento de presión de los - países industrializados, para imponer políticas económicas y financieras o modelos de desarrollo a los países subdesarrollados, - la famosa expresión de "préstamos atados" ha sido popularizada - para expresar que los organismos financieros prestan bajo condiciones restrictivas que tienden a orientar la economía en su lí-

104 Lichtensztein y Baer, ibid. cit., p. 71.

105 ibidem, pp. 71-73.

nea ideológica propia, El Grupo del Banco Mundial no se excluye de esta afirmación, por ejemplo, el BM ha tenido una tendencia de intervenir en el campo de la política económica ya que depende de ésta el éxito de sus proyectos específicos, sin embargo, - el BM no está en posición de influir sobre la política económica global del país a través del préstamo para un solo proyecto, pero, en los contratos de préstamo el BM impone una serie de condiciones sobre la ejecución del proyecto que son mecanismos para guiar las políticas nacionales, más concretas que las condiciones generales, asimismo, las etapas de identificación, formulación y evaluación de los proyectos por el BM son un momento fuerte de penetración ideológica y de imposición de orientaciones políticas concretas. Por tal motivo, la verdadera presión del BM no la logra en las políticas económicas generales sino más bien en la penetración cada vez más envolvente de una concepción unidireccional del desarrollo, a través de la imposición de los criterios del BM en materia de diseño de los proyectos.<sup>106</sup>

Con Mc Namara, el BM tendió a conceder préstamos con base en programas no sólo sectoriales sino esencialmente nacionales; ejemplo de ello son los préstamos para "ajuste estructural" que pretendían influir globalmente en la política económica interna de diversos países. Toda vez que el "ajuste estructural" tiene como objetivo el consolidar la situación de la balanza de pagos en un período de cinco a diez años, mediante cambios en la asignación de recursos en sectores claves, con objeto de alterar el tipo de crecimiento en un mediano plazo.

Las políticas impuestas por el BM cuando otorga un servicio crediticio de "ajuste estructural" son los siguientes:

106

Gutierrez Haces, M.T., ob. cit. pp. 87-89



- Política Comercial y de precios, esta política -pretende liberalizar el comercio y disminuir el proteccionismo, con el propósito, según el BM, de alcanzar mayor eficacia del -- sector industrial doméstico. La revisión del sistema de precios se estima indispensable para favorecer la producción agrícola y minera.

- Política de Inversiones públicas, que pretende -- canalizar las inversiones públicas hacia proyectos que tienden a mejorar la balanza de pagos, tales como la energía hidroeléctrica, la explotación petrolera y la expansión de productos primarios de exportación.

- Política Presupuestal, dirigida a reducir el déficit fiscal y atender al máximo las actividades productivas, mediante una disminución drástica de los gastos improductivos (subsidios al consumo, etc.) salvo aquellos muy concretos que se dirijan a atender a los sectores sociales más pobres de la población. y;

- Política de empresas públicas y política de tasas de interés, la primera tiene el objetivo de mejorar los niveles de rentabilidad y de eficiencia de estas empresas y la segunda con el objeto de buscar niveles reales positivos que coadyuven a alentar el funcionamiento del circuito ahorro-inversión.<sup>107</sup>

Lo anteriormente expuesto, manifiesta que "económicamente, el Banco Mundial propende a un nuevo reordenamiento del sistema productivo internacionalizado, articulándolo a la expansión de la banca privada internacional; es decir, apoya la hege-

107 Lichtensztejn y Baer, ob. cit., pp. 91-93.

monía del capital financiero transnacional, Una manifestación de esa tendencia es la promoción que hace el Banco de exportaciones de manufacturas y libre circulación de capitales en algunos países subdesarrollados... en otros países se expresa promoviendo la reestructuración industrial y el relativo retorno a un ciclo de exportaciones primarias con alto contenido de recursos naturales, fuerte dependencia de inversiones financieras y endeudamiento externo".<sup>108</sup>

En el aspecto político la posición del BM es transparente ya que el peso y los giros de la política externa norteamericana han orientado la posición del Banco Mundial.<sup>109</sup>

Los hechos que dan veracidad a la anterior afirmación son los siguientes, que se han clasificado en tres grupos: a) -- bloqueo socialista, las relaciones entre el BM y los tres miembros socialistas que inicialmente tuvo (Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia), fueron ciertamente condicionados por la actitud de enfrentamiento de E.U.A. con el conjunto de países socialistas. En 1946, Polonia y Checoslovaquia hicieron gestiones ante el BM para obtener un préstamo, el cual, después de largas negociaciones, les fue negado. Por su parte, solo después de que Yugoslavia se alejó de la influencia soviética en 1950, el BM le brindó apoyo; más recientemente, el BM le ha negado préstamos a Vietnam, en virtud de que E.U.A. le vetó los préstamos alegan-

<sup>108</sup> Ibíd., p. 94

<sup>109</sup> "Si bien sus estatutos establecían que su actividad crediticia sería independiente de influencias políticas, la organización aclaró desde el inicio de sus operaciones que tomaría en cuenta factores políticos al estudiar los pedidos de asistencia procedentes de miembros del bloque soviético". Gardner, Richard. La diplomacia del dólar y la esterlina - Buenos Aires, Argentina, Troquel 1966, pp. 369 - 370.

do violación de derechos humanos; b) América Latina, se ha observado que cuando el régimen de un país es reformista o socialista se les suspenden los créditos, ejemplo de ello es Brasil con -- Goulart, Colombia bajo Rojas Pinilla, Bolivia después de la revolución del 52, Cuba con Castro, Chile con Allende y Argentina -- con Perón; c) áreas de "seguridad internacional" de E.U.A. o zonas de disputa de influencia con la URSS, como es Asia donde -- existe un Grupo de países consentidos del BM (Corea, Fidji, Malasia, Nueva Guinea, Filipinas y Tailandia) y otro grupo (Bangladesh, Birmania, India, Paquistán, Nepal y Sri Lanka), que por -- el contrario son dejados de lado al nivel del desarrollo pero -- que mantienen la atención del BM en razón de la situación geopolítica y/o de la posición ideológica que ellos adoptan en las -- cuestiones de la política internacional. <sup>110</sup>

Todo lo anterior no deja duda sobre las orientaciones de las políticas de préstamo del Grupo del Banco Mundial que es utilizado como medio de presión de las potencias imperialistas, principalmente E.U.A. para orientar en cierta forma las políticas de los países subdesarrollados.

<sup>110</sup> Lichtensztajn y Baer, ob. cit., pp. 89, 90, 95, 97 y 98

### II.1.3.- EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

El Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos (OEA), decidió en 1959 crear el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución - crediticia que venía a complementar la acción del sistema financiero internacional existente, enfocando su atención y sus recursos hacia América Latina y buscando como prioridad básica la promoción del desarrollo económico y social de los países del área, dando preferencia a los países pequeños y a aquellos más atrasados.

Para alcanzar este propósito el BID tendría desde su creación las siguientes funciones:

- Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;
- Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países;
- Estimular las inversiones privadas en proyectos, - empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales disponibles en términos y condiciones razonables;
- Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mayor utilización - de sus recursos en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su -

comercio exterior; y

- Promover asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de los planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.<sup>111</sup>

En diciembre de 1982 el BID contaba ya con 43 miembros, de los cuales 27 eran regionales (25 subdesarrollados y 2 desarrollados - E.U.A. y Canadá) y 16 extrarregionales (13 europeos, Israel, Japón y un socialista - Yugoslavial). El poder de votación en ese año estaba distribuido de la siguiente manera: - los países subdesarrollados regionales poseían el 53.51%, donde Brasil, Argentina y México, participan con los mayores porcentajes, 11.80, 10.45 y 7.59%, respectivamente; E.U.A. tenía el 35.17% y Canadá el 4.43%; los países miembros extrarregionales contaban en conjunto con el 6.89%, ninguno de ellos poseía más del 1%, excepto Alemania Federal que participaba con el 1.01%.<sup>112</sup> Esta distribución de poder de voto tiene importancia dado que en el articulado del Convenio Constitutivo de esta institución se enuncia que las principales resoluciones dentro del BID se adoptarán por mayoría de dos tercios de la totalidad de los votos de los países miembros, esta medida da a E.U.A. poder de voto suficiente para que se apruebe o no alguna resolución, y como es lógico sólo apoyará aquellas modificaciones por medio de las cuales obtiene beneficios.

<sup>111</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Convenio Constitutivo del BID, - - Washington, D.C., 1959, p.1.

<sup>112</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1982, Washington, D.C., p. 122.

Por lo que se refiere a la suscripción que todos -- los miembros del BID tienen que pagar, se encuentra dividida en dos partes; la primera en capital pagadero en efectivo del cual 50% se debe cubrir en oro o dólares de los E.U.A., o ambos, y el otro 50% en la moneda del país miembro; la segunda en acciones de capital exigible, que está sujeta a requerimientos de pago sólo cuando el BID lo necesite para satisfacer obligaciones. Asimismo, los países miembros contribuyen con una cuota para el Fondo para Operaciones Especiales, la cual es pagadera en la misma forma que la anterior, es decir, la mitad en oro o en dólares de los E.U.A., o en ambos, y la otra mitad en la moneda del país -- contribuyente.

El capital autorizado para el BID inicialmente fue de 850 millones de dólares, 400 pagaderos en efectivo y 450 en capital exigible, más 150 millones del Fondo para Operaciones Especiales, lo que sumaban un total de 1000 millones de dólares. Lo anterior muestra que el 47% estaba representado por capital pagadero en efectivo y el 53% en capital exigible, para el Sexto -- Aumento General de Recursos aprobado en 1983, el 95.5% del aumento consistió en capital exigible.

El BID tiene tres fuentes de recursos propios que son: a) el capital ordinario; b) el capital interregional y c) el Fondo de Operaciones Especiales, y una fuente indirecta que es por medio de la administración de fondos especiales establecidos por diversos gobiernos, siendo los más importantes el Fondo Fiduciario de Progreso Social, establecido por los E.U.A. en 1961 y el Fondo de Fideicomiso de Venezuela establecido en 1975 por el Fondo de Inversiones de Venezuela.

El capital ordinario esta integrado por suscripciones de los países miembros de América Latina y concedido en préstamos sujetos a condiciones convencionales; el Capital interregio-

nal igualmente que el anterior está constituido por las suscripciones, pero estriba en que es de países no Americanos; el Fondo para Operaciones Especiales, esta igualmente integrado por contribuciones de los países miembros, y sus servicios financieros están sujetos a condiciones concesionales.

Por lo que se refiere a la administración de fondos, el BID aceptó la administración en 1961 del Fondo Fiduciario de Progreso Social, al cual el gobierno de E.U.A. aportó un total de 525 millones de dólares, este fondo se estableció específicamente para proveer recursos para el desarrollo social de América Latina y para ayudar a los sectores de más bajos ingresos de los países de la región; en 1964 el BID aceptó la administración de fondos de Canada que pretendían ayudar a financiar proyectos en América Latina en condiciones especialmente favorables, en 1972 Canada había canalizado por esta vía un total de 74 millones de dólares canadienses, de los cuales 73 millones se habían comprometido en préstamos; el 27 de febrero de 1975, el BID aceptó administrar el Fondo de Fideicomiso de Venezuela por 500 millones de dólares destinados a colaborar al financiamiento de proyectos y programas que contribuyeran al mejor aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente los no renovables, así como el desarrollo de la industria y la agroindustria en la región y para ampliar el programa de financiamiento de exportaciones del BID. En resumen, al 31 de diciembre de 1982, el BID había aceptado un total de 15 fondos en administración, la mayoría de los cuales estaban comprometidos en préstamos. Asimismo, el BID actuó mediante emisiones de bonos a los mercados de capital.

A fines de 1980, los empréstitos del BID ascendían a 3000 millones de dólares, obtenidos en los mercados financieros de los E.U.A., Europa, Japón, Israel y América Latina mediante emisiones de bonos, pagarés y la negociación de préstamos directos.

Además de lo anterior, el BID inició en 1976 el programa de financiamiento complementario, en un esfuerzo por canalizar recursos privados adicionales hacia el desarrollo de América Latina, mediante este tipo de operaciones, los recursos de la banca comercial y de otras instituciones financieras se destinaron hacia proyectos en América Latina mediante préstamos complementarios a los concedidos por el BID. Estos préstamos se otorgan a términos comerciales corrientes y las participaciones por el monto total del préstamo se vende a instituciones financieras que presentan las ofertas más competitivas, pero sin garantía. Como el crédito complementario pasa a formar parte de los préstamos del BID, sus condiciones son más favorables para el prestatario que si este hubiera obtenido los recursos independientes; -- asimismo, las instituciones bancarias participantes se benefician al obtener mayor seguridad de la que tendrían si otorgaran los recursos directamente, aún cuando el financiamiento complementario no esta avalado por el BID, pero tienen garantía gubernamental, e informes de esta institución manifiesta que nunca ha ocurrido el incumplimiento de préstamos hecho en tales condiciones. <sup>113</sup>

Cabe destacar que sólo una mínima parte de los préstamos de esta institución se financia con las suscripciones pagaderas en efectivo de los países miembros, la gran proporción de los préstamos es posibilitada por los empréstitos que el BID obtiene en los mercados mundiales de capital, sobre la base de las suscripciones al capital exigible efectuadas por los países miembros, que en la práctica garantizan el pago de las obligaciones del BID a sus acreedores. <sup>114</sup>

113 Idem.

114 "XXV Aniversario del Banco Interamericano de Desarrollo", El Mercado de Valores, México, D.F., NAFINSA, año XLV, núm. 20, mayo 20 de 1985, p.473.



Los préstamos otorgados directamente por el BID mediante los recursos concesionales llevan por lo general plazos que oscilan entre 15 y 30 años, a tasas fijas de interés que van desde el 1% al 4% anual dependiendo de la naturaleza de los proyectos y del grado de desarrollo de los países prestatarios, estos servicios crediticios se otorgan por medio del Fondo para Operaciones Especiales principalmente a países miembros con un menor desarrollo, y se canalizan al financiamiento de proyectos que pueden tener un lento rendimiento financiero pero que resultan indispensables para incorporar el proceso de desarrollo económico y social a los sectores marginales de la población de América Latina, dentro de los beneficiarios de esta ventanilla en 1980 se encontraban incluidos, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Por lo que se refiere a los servicios crediticios que otorga el BID mediante los préstamos convencionales, estos tienen un período de amortización de hasta 30 años, incluyendo los períodos de gracia, y tienen una tasa de interés periódicamente ajustada en función del costo de los empréstitos obtenidos por esta institución y de la diversidad de recursos necesaria para cubrir éstos y otros costos, en enero de 1981 se fijó en un 9.25% anual y la tasa vigente en 1982 fue del 10 1/2%. Los financiamientos complementarios se conceden en las condiciones corrientes de los mercados de crédito, las operaciones efectuadas en 1982 llevaron plazos de 8 a 10 1/2 años con tipos de interés sujetos a reajustes periódicos basados en tasas como la LIBOR y las tasas más favorables del mercado de Nueva York.

De acuerdo a la información proporcionada por un boletín del BID, la forma en que se aprueba o no un servicio crediticio a algún país miembro, contiene al siguiente procedimiento:

primeramente, se examinan las solicitudes de préstamo desde el punto de vista de la política de la institución, una vez que se aprueban se someten a un minucioso análisis institucional, técnico, socioeconómico y legal, además desde 1980, el BID analiza también la distribución de los beneficios de la mayoría de las propuestas de proyectos que recibe para determinar el impacto de los presuntos préstamos sobre los grupos de bajos ingresos.

Para diciembre de 1984 los préstamos acumulados del BID en la región latinoamericana ascendió a 27 772 millones de dólares después de deducidas las cancelaciones y ajustes cambiarios; en este mismo año el BID aprobó un volumen total de préstamos de 3 567 millones de dólares, monto superior en 17.1% al otorgado en 1983.

Sobre la distribución de estos préstamos otorgados por el BID en el período de 1961-1982, se observa que los principales sectores que captaron estos recursos son: Energía 26.5%; Agricultura y Pesca 22.8%, Industria y Minería 14.1%; Salud Pública y Ambiental 9.5% y Educación Ciencia y Tecnología 5.0%, los demás sectores hacia donde se canalizan los créditos concedidos por el BID son lo que en el cuadro siguiente se detallan.

CUADRO 22  
DISTRIBUCION DE LOS PRESTAMOS DEL BID  
(MILLONES DE DOLARES)

| S E C T O R                 | 1982 | %    | 1961-1982 | %    |
|-----------------------------|------|------|-----------|------|
| <b>SECTORES PRODUCTIVOS</b> |      |      |           |      |
| Agricultura y Pesca         | 414  | 15.1 | 5 138     | 22.8 |
| Industria y Minería         | 421  | 15.4 | 3 164     | 14.1 |
| Turismo                     | 27   | 1.0  | 187       | 0.8  |

| S E C T O R                        | 1982  | %     | 1961-1982 | %     |
|------------------------------------|-------|-------|-----------|-------|
| <b>INFRAESTRUCTURA FISICA</b>      |       |       |           |       |
| Energía                            | 797   | 29.0  | 5 967     | 26.5  |
| Transporte y Comuni-<br>caciones   | 208   | 7.6   | 3 157     | 14.0  |
| <b>INFRAESTRUCTURA SOCIAL</b>      |       |       |           |       |
| Salud pública y ambien-<br>tación  | 245   | 8.9   | 2 143     | 9.5   |
| Educación, ciencia y<br>tecnología | 261   | 9.5   | 1 120     | 5.0   |
| Desarrollo urbano                  | 190   | 6.9   | 752       | 3.3   |
| <b>OTROS</b>                       |       |       |           |       |
| Financiamiento de<br>exportaciones | 73    | 2.7   | 474       | 2.1   |
| Preinversión                       | 108   | 3.9   | 325       | 1.5   |
| Varios                             | -     | -     | 99        | 0.4   |
| <b>T O T A L</b>                   |       |       |           |       |
|                                    | 2 744 | 100.0 | 22 525    | 100.0 |

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual del BID 1982, p. 31

## II.2.- LA BANCA TRANSNACIONAL.

El Sistema Financiero Internacional ha tenido en las dos últimas décadas cambios significativos, uno de ellos es el desplazamiento de los organismos financieros internacionales por la Banca Transnacional (BT) que ha dejado el anonimato para ocupar el primer lugar como acreedor mundial y en especial para los países subdesarrollados entre los que destaca América Latina.

La afirmación anterior ha sido señalada por algunos estudiosos del tema al mencionar que "el financiamiento y los préstamos transnacionales privados del mercado de eurodivisas tuvieron un crecimiento impresionante desde los años sesenta. Según datos del Banco de Pagos Internacionales (BPI) el total neto de créditos bancarios internacionales creció de 17 000 millones de dólares en 1964 a 665 000 millones a fines de 1979; el año pasado, el monto bruto de los préstamos sobrepasó el billón de dólares. Desde comienzos de la década de los setenta, una proporción rápidamente creciente de los préstamos de bancos transnacionales se orientó hacia el Tercer Mundo. Según el último informe del Banco Mundial, 53% de los préstamos en eurodivisas correspondió en 1978 a países en desarrollo, proporción que en 1970 sólo fue de 6%. Esta situación es muy distinta a la que imperaba durante los decenios de los cincuenta y sesenta, cuando los flujos financieros externos hacia esos países utilizaban fundamentalmente los canales oficiales, ya fueran bilaterales o multilaterales".<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Griffith-Jones, Stephany, "El financiamiento del déficit del Tercer Mundo en los años ochenta", COMERCIO EXTERIOR, vol. 30, núm. 10, México, octubre 1980, p. 1083.

Hasta mediados de la década de los sesenta los préstamos concedidos por los organismos financieros internacionales principalmente FMI y BM, constituían la mayor proporción de la deuda externa de los países de América Latina, siendo posteriormente reemplazados en importancia por la BT, una de las razones de ello está en la reorientación de la circulación del capital financiero a nivel internacional y en el proceso de reorganización de la división internacional del trabajo; dado que el sistema bancario constituye un medio poderoso de orientación del desarrollo del modo de producción capitalista en los países subdesarrollados de acuerdo con las necesidades e intereses de la clase dominante apoyando la formación capitalista a escala mundial, ya que la participación de la BT en el financiamiento hacia América Latina está vinculada con la expansión de las operaciones comerciales y productivas de las Empresas Transnacionales en esta región y con el impulso que cobra en ese lapso el desarrollo de infraestructura básica y de empresas mixtas (joint-ventures) entre los estados de América Latina y las transnacionales.<sup>116</sup>

Es en la segunda posguerra, cuando se consolida y generaliza la transnacionalización bancaria, dándose también su expansión, motivada en buena medida por el fortalecimiento del euro mercado. Para tal fenómeno se ha definido a la BT como aquella que actúa independientemente a los intereses de las naciones en las cuales opera y que asigna los recursos financieros siguiendo sus propios objetivos e intereses y cuya función es la movilización del capital productivo a escala mundial. En este lineamiento, según definición de Wladimir Andreff, citado por Rosario Green, "un banco transnacional es aquel que - independientemente de sus actividades internacionales y del tipo de establecimientos

<sup>116</sup> Fontanals, Jorge, "El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina", COMERCIO EXTERIOR, México, D.F., vol. 32, -- Núm. 7, julio 1982, pp. 743 y 744.

que tenga en el extranjero-orienta sus actividades y sus recursos hacia el financiamiento de actividades industriales en el extranjero; hacia la obtención de participación en el capital de las empresas industriales, privadas o públicas, en el extranjero: hacia la constitución de un grupo financiero (industrial y bancario) transnacional".<sup>117</sup> Sin embargo, tal definición no impide, - por supuesto, la posibilidad de ciertos bancos transnacionales - de tener una función de estricta intermediación financiera en el nivel internacional, de lo que da testimonio el reciente desarrollo del mercado interbancario.

En un estudio que realizó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se consideran a los Bancos Transnacionales - como aquellos que actúan independientemente de los intereses de las naciones en las cuales operan y asignan recursos financieros siguiendo sus propios objetivos, reciben depósitos en sus ramas y subsidiarias y actúan en cinco o más países diferentes; en esta definición se clasificaron en 1976 a 84 bancos como transnacionales, que en atención al país donde se encontraba la matriz, se distribuían de la siguiente forma: 22 estadounidenses, 10 ingleses, 10 japoneses, 7 franceses, 5 alemanes, 5 canadienses, 4 italianos, 3 suizos, 3 holandeses, 4 australianos, 3 belgas y 8 entre los que se encontraban los de Brasil, España, Irán, Grecia - Israel y un banco conjunto de Hong Kong y Singapur.<sup>118</sup>

De la anterior clasificación los Bancos Transnacionales más importantes por sus activos son de Estados Unidos de América, Japón, Francia y Alemania que en total absorbían en 1978 - el 63% de los activos de los 84 Bancos Transnacionales; en conjunto 76 de estos bancos son de países desarrollados y reunían - el 95% de los activos mientras los otros 8 bancos el 5%. Lo anterior muestra que cuando se habla de Banca Transnacional, se refiere a bancos cuya matriz se encuentra en países desarrollados y en particular en E.U.A., Japón, Francia y Alemania.

<sup>117</sup> Green, Rosario, op. cit., 1981, pp. 193, 242 y 243

<sup>118</sup> Quijano, José Manuel, México: Estado y Banca Privada. México, D.F., ensayos del CIDE, No. 3 noviembre 1981 p. 53

Sobre el lugar que ocupa la BT como integrante de la banca mundial se aprecia que comparándolos con los 300 bancos -- más grandes del mundo, los 84 BT contaban en 1977 con el 56% del total de los activos y en el estrato de los diez primeros bancos, nueve eran transnacionales y manejaban el 88% de los activos del universo de diez bancos.<sup>119</sup>

De esta manera la banca privada mundial en general - y la BT en particular empiezan su expansión en el cual el mercado de eurodivisas<sup>120</sup> es factor determinante, así como, el reciclaje de los petrodólares, y los controles que algunos gobiernos ponían a los bancos privados de sus respectivos países para restringir la exportación de capitales; todo ello promovió la creación de los centros financieros internacionales que tienen como funciones principales las de captar y hacer circular la mayor parte de la liquidez monetaria creada en los países de la zona; coadyuvar a la expansión, en el Tercer Mundo de las empresas y la banca transnacional; servir de refugio de capitales generados en el centro o la periferia, y de instrumento para obtener ganancias por especulación, especialmente en períodos de inestabili-

<sup>119</sup> Green, Rosario, ob. cit. 1981, pp. 193 - 194

<sup>120</sup> "Entre 1964 y 1980 las operaciones del mercado de euromonedas se multiplicaron en 46 veces al variar de 14,000 millones de dólares a 650 000 millones... Esta expansión explica en buena medida el crecimiento explosivo del endeudamiento externo del Tercer Mundo... La expansión notable en los setenta de las operaciones del mercado de eurodivisas, significó una mayor concentración y centralización de capitales, como un papel decisivo desempeñado por los grandes bancos... que comienzan a operar recientemente a nivel internacional. El depositar en los bancos privados una parte importante de los excedentes petroleros explica, en buena medida, la gran expansión del mercado de eurodivisas que se aludió anteriormente; y a su vez, tal expansión era una de las principales fuentes de ampliación de la liquidez internacional de origen privado". Paz, Pedro, ob. cit., pp. 141, 143, 144 y 158.

dad monetaria; dinamizar los procesos de realización de la mercancía y, por lo tanto, de generación del capital transnacional; y crear un mercado financiero y comercial, exento de las regulaciones habituales de los países desarrollados. No en balde se les llama paraísos fiscales .<sup>121</sup>

La competencia entre la BT puede ser apreciada en el hecho de que existe una gran movilidad en el rango de los diez mayores bancos privados, donde los bancos de origen estadounidense se han disminuido su participación siendo superados por los bancos franceses y alemanes, como se aprecia en el siguiente cuadro.

CUADRO 23

## LOS DIEZ MAYORES BANCOS PRIVADOS INTERNACIONALES.\*

| 1970                      | 1975                  | 1978                   |
|---------------------------|-----------------------|------------------------|
| (US) Bank of America      | (US) Bank of America  | (US) Bank of America   |
| (US) Citicorp.            | (US) Citicorp.        | (Fr.)Credit Agricole   |
| (US) Chase.               | (Fr.)Credit Agricole  | (US) Citicorp          |
| (UK) Barclays.            | (US) Chase.           | (RFA)Deutsche Bank     |
| (J) Dai Ichi Kangyo.      | (Fr.)B.N.P.           | (Fr.)B.N.P.            |
| (UK) National Westminster | (RFA)Deutsche Bank    | (Fr.)Credit Lyonnais   |
| (US) Manufactures Hanover | (Fr.)Credit Lyonnais  | (Fr.) Societé Generale |
| (Fr.)B.N.P.               | (Fr.)Societé Generale | (J) Dai Ichi Kangyo    |
| (US) J.P. Morgan          | (UK) Barclays.        | (RFA)Dresdener Bank    |
| (US) Westers Bancorp.     | (J) Dai Ichi Kangyo   | (US) Chase.            |

\* Ordenados en razón de sus activos menos pasivos

FUENTE: "The top 300", The Barker, junio 1976 y 1979, citado -- por Rosario Green, ob. cit. 1981, p. 196

<sup>121</sup> Gorostiana, Xavier, Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados, México, ILET, 1978, p. 22.



Algunos de los factores que han impulsado el crecimiento de la BT, así como, su carácter de transnacional, ha sido que: a) sirven a su clientela de grandes empresas transnacionales; b) han diversificado su cartera; c) evitan sujetarse a los reglamentos del país de origen; y d) han aumentado sus utilidades, mediante el aprovechamiento de los diferenciales de las tasas de interés y las variaciones del tipo de cambio en los diferentes mercados monetarios nacionales.<sup>122</sup>

Los factores que propiciaron el incremento de los préstamos de la BT hacia los países subdesarrollados se enmarcan dentro de la oferta y la demanda de capitales. Desde el punto de vista de la oferta, tres fueron los elementos principales: a) creciente capacidad de los bancos de dar créditos a los países subdesarrollados, debido a la recirculación de los excedentes de los países de la OPEP y al estancamiento de la demanda de préstamos de los países desarrollados por la recesión que se inició en 1971; b) la competencia interbancaria que se caracterizó por la oferta de préstamos en condiciones atractivas para los países subdesarrollados; y c) obtención de mayores ganancias de la BT en estos países debido a las fuertes tasas de interés que se aplicaban y a las comisiones cobradas por los créditos sindicados.<sup>123</sup>

Además, "la expansión de los bancos privados hacia América Latina es un fenómeno ligado también al comercio internacional, pero no sólo al alza de los precios del petróleo sino también a las otras relaciones de intercambio entre países cen-

<sup>122</sup> Bernal, Richard L. Los bancos transnacionales, el FMI y la deuda externa de los países en desarrollo, "COMERCIO EXTERIOR", vol. 35, Núm. 2, febrero 1985, p. 116

<sup>123</sup> Idem.

trales y periféricos. Los términos del intercambio fueron progresivamente deteriorando las balanzas comerciales de los países de América Latina, lo que obligó a algunos países de la región a aceptar o a buscar créditos de bancos privados cuando era necesario importar masivamente para hacer frente a las necesidades internas de consumo, o cuando había que implementar un plan de desarrollo. Los casos más representativos son Brasil, México y Perú; representativos para el volumen de la deuda asociada con planes de desarrollo que implicaron grandes importaciones de bienes de capital... Precisamente lo notable de esta expansión bancaria, es la nueva clientela que toman estos bancos: gobiernos e instituciones de los países subdesarrollados, sin dejar por supuesto las multinacionales que operan en la zona; los países de Europa oriental también empiezan a ser clientes de los bancos privados<sup>124</sup>.

Por lo que se refiere a la demanda, el factor principal a partir de 1973 fue el déficit siempre creciente de las balanzas de pagos de los países subdesarrollados, causado por; a) el deterioro de los términos de intercambio; b) las fluctuaciones de los precios de los productos primarios; c) la inflación de los precios de las importaciones, sobre todo los del petróleo; d) el encarecimiento de las corrientes de capital; y el un lento crecimiento de la demanda de exportaciones. Otro factor fue que el FMI careció de recursos suficientes para financiar de manera adecuada estos déficits, además, de que el FMI establecía condiciones tan rigurosas que los países deficitarios no utilizaban sus cuotas o los obtenían demasiado tarde, por lo que, dieron preferencia al financiamiento proveniente de la BT.

<sup>124</sup> Labarca, Guillermo, ob. cit., pp. 91 y 93

Y los recursos que el FMI ofrece en condiciones más favorables -- son de por sí limitados y se han aprovechado muy poco, además -- de que el FMI no aporta divisas en cantidad suficiente para faci-  
litar el ajuste de la balanza de pagos de tales países, sino que se limita a proporcionar los montos suficientes para evitar el colapso; y es que se trata de una política deliberada ya que la función del FMI es establecer el escenario adecuado para la inversión extranjera, los préstamos foráneos y la actividad de los capitales nacionales. La condicionalidad desempeña el papel de aportar la oportunidad, los incentivos y las condiciones para -- que haya altas tasas de ganancia sobre las inversiones y los -- préstamos. <sup>125</sup>

Una gran parte de los préstamos a países subdesarrollados adoptaron la forma de créditos bancarios sindicados en -- eurodólares, con una tasa de interés flotante mayor a la LIBOR, El margen sobre ésta depende de las condiciones generales del -- mercado y de la evaluación del riesgo que representa el prestatario. Así, las tasas de interés de los préstamos otorgados a los países subdesarrollados fueron superiores a los correspondientes a los créditos concedidos a los países industrializados en el mercado del eurodólar, <sup>126</sup> así como, a las tasas primas prevale-- cientes en estos últimos países. Por ejemplo, el interés promedio en préstamos sindicados a los países subdesarrollados fue ma-- yor en aproximadamente un punto porcentual que la tasa prima -- vigente en E.U.A. durante 1973 - 1978; las comisiones cobradas --

<sup>125</sup> Bernal, Richard L., ob. cit., pp. 118, 119 y 121.

<sup>126</sup> El término eurodólar no resulta ya preciso para describir este mercado, en virtud de que no está limitado a Europa, pues, el lejano oriente y el caribe poseen una participación importante en tales operaciones, ni trabaja sólo con dólares, aunque éste constituye aún la moneda principal, sino que también con otras monedas como el marco alemán, el franco suizo y el yen; por tal motivo Stephany Griffith-Jones ha preferido llamarlo "mercado de monedas transnacionales".

variaron desde 0.25 hasta 2.5%.<sup>127</sup>

Los principales servicios financieros que maneja la BT son: a) los otorgados a clientes individuales; b) los otorgados mediante préstamos para financiar el comercio y los proyectos de las grandes empresas y para el financiamiento de la balanza de pagos; y c) el otorgamiento de servicios por los que obtienen retribuciones (inversiones de fondos, asesoría financiera, suscripción y emisión de bonos, operaciones de cambio de moneda y actividades no convencionales, tales como las de seguros y arrendamientos). Por estos servicios la BT ha obtenido ganancias considerables.

Los gobiernos de los países subdesarrollados empezaron a preferir los servicios financieros de la BT porque inicialmente apenas parecían aplicar cualquier tipo de condicionalidad a los desembolsos de sus préstamos, por tal motivo, los préstamos podían hacerse efectivos en forma muy rápida y formalmente no venían acompañados de ataduras o condiciones de ninguna índole en cuanto a la forma en que los fondos deberían ser empleados y en que la economía del país receptor debía ser manejada.

A principios de los setentas, las condiciones operativas de los servicios crediticios de la BT eran sumamente favorables para los que obtenían préstamos; por lo que se refiere a los periodos de amortización eran muy largos, para el periodo 1973-1974 el 85% de los créditos en euromonedas, tenían un periodo de amortización de siete años o más; sobre las tasas de interés estas tenían márgenes sobre la LIBOR extremadamente bajos. Sin embargo, este panorama cambió para el periodo 1974-1975 donde los plazos de amortización se acortaron drásticamente, sólo el 31%

<sup>127</sup> Bernal, Richard L., ob. cit., pp. 117-118

de los préstamos a los países subdesarrollados se sujetaron a - plazos superiores a siete años, aunque en 1977 el 72% de los - - préstamos efectuados a estos países tenían un período de amortización de cinco años o más siguieron acortándose; al mismo tiempo, crecieron tanto las tasas de interés como los costos administrativos de los préstamos de tal manera que de enero a diciembre de 1980 la Prime Rate se incrementó de 15.25% a 20.35% y de enero a agosto de 1981 de 20.01% a 20.50%, para descender a 15.75% en diciembre. Posteriormente, se observó una tendencia a la baja registrándose en diciembre de 1982 un nivel de 11.5%, para -- 1983, fluctuó entre 10.5% a 11%. Estas fluctuaciones provocaron que la deuda externa de América Latina creciera rápidamente, en virtud de que el 75% de esta deuda está concentrada bajo esta -- tasa; registrando un incremento de 59 mil millones de dólares en 1975 a 161 mil millones en 1980 (175%), 335 mil 230 millones en 1983 (108% sobre la cifra anterior) y 360 mil 200 millones en -- 1984 (7.4%); lo anterior representa un incremento global en la - deuda de América Latina de un 510% por el simple efecto del incremento en las tasas de interés lo que redundó en un mayor pago por concepto del servicio de la deuda.<sup>128</sup>

Por tal razón el costo de recurrir al financiamiento de la BT se elevó considerablemente, el coeficiente del servicio de la deuda externa respecto a las exportaciones continuo creciendo sin interrupción, con ello se concretaba más el principal interés de la BT que es el alcanzar una tasa de ganancia más elevada y a la consolidación del capitalismo, ya que el propósito principal de este sistema capitalista es la obtención de plusvalía; fenómeno que es de expolio y rapiña, pues, en estos momen-

128 "La Prime Rate (o el reino de la usura)" La Jornada, México, D.F., 8 - de febrero de 1985, p. 18.

tos, los países subdesarrollados están pagando su deuda externa con el angustioso deterioro del nivel de vida de sus mayorías.

Otro cambio muy importante que se dió en las condiciones para obtener un crédito de la BT fue que esta empezó a -- considerar la capacidad de los deudores para hacer frente al servicio de la deuda externa, además de examinar en forma rigurosa los propósitos del préstamos y una elegibilidad del país como su jeto de crédito, es decir, que la BT empezó a otorgar sus créditos sobre bases selectivas.<sup>129</sup>

Los plazos de amortización otorgados por la BT son -- más reducidos y las tasas de interés que se cargan a sus créditos son en promedio más elevados que los que los países subdesarrollados pagan a otras fuentes de financiamiento, como son los créditos oficiales bilaterales o multilaterales; factores que -- han puesto en graves aprietos a las economías subdesarrolladas, al tener que canalizar mayores cantidades de divisas hacia el pago de servicios de la deuda externa en lugar de utilizarlos para apoyar sus crecimientos económicos. Para 1978 la tasa de interés del eurodólar (LIBOR) creció más de 4.5 puntos, este incremento significó una carga adicional no planeada de pago de interés para los países subdesarrollados no productores de petróleo de más de 4 mil millones de dólares, la carga anual no planeada para Brasil como producto de este incremento fue de más de mil -- millones.<sup>130</sup>

129 Griffith-Jones, Stephany, "El crecimiento de la Banca Transnacional y el mercado de eurodólares. Sus efectos en los países en desarrollo", EL TRIMESTRE ECONOMICO, México, FCE, vol. 21 (1), Núm. 201, enero-marzo 1984, p. 86.

130 Ibiden, p. 94.

Otro factor que debemos considerar es el criterio de la BT para calificar la "Capacidad de Crédito" de un país subdesarrollado, capacidad que es importante en la medida que, de ella se determinan, en parte, las condiciones de costos y plazos de amortización otorgados a los deudores en un momento dado. Así, la capacidad de crédito ha sido definida "como la percepción que el banco tiene sobre la voluntad y la capacidad de un país para enfrentar los pagos futuros de interés y de amortización del préstamo".<sup>131</sup> Por tal motivo, ponen gran interés en la situación de la balanza de pagos y la disponibilidad de reservas en moneda extranjera del país en cuestión. Y, existe, discriminación por parte de la BT hacia aquellos países con gobiernos que tratan mal a las empresas Transnacionales o que encaran políticas de desarrollo redistributivo, nacionalista o socialista, la experiencia de países como Chile, Argentina, Perú, Jamaica y Nicaragua avalan esta afirmación.

Y sino basta con la anterior, los convenios de crédito que la BT utiliza para conceder un servicio financiero contiene cláusulas que buscan proteger sus préstamos de incumplimiento de pago, una de ellas, que es parte normal de los convenios de crédito, es la cláusula donde determinan cuando un país está en condiciones de suspensión de pagos, que es cuando un país no goza de una buena posición con el FMI, lo cual puede interpretarse como que no puede utilizar el financiamiento de dicho organismo; de hecho ahora muchos países buscan establecer "acuerdos stand-by" con el FMI exclusiva o principalmente para una vez obtenido el "certificado de buena conducta" poder obtener créditos de la banca privada o renegociar con ella los préstamos existentes. Asimismo, se considera a un país en suspensión de pagos cuando el gobierno con el cual se concretó un acuerdo crediticio hace --

<sup>131</sup> Ibidem, p. 90

pública su intención de proponer políticas como las restricciones al libre cambio o cuando las reservas monetarias internacionales del deudor estén sujetas en cualquier tiempo a hipotecas, gravámenes, obligaciones, compromisos o cualquier otro cargo o impedimento o acuerdo preferencial de cualquier clase; además los bancos llegan al extremo de arrogarse el derecho de decidir lo que constituye una suspensión de pagos aún si un país a satisfecho todas las condiciones de un convenio de crédito, por lo tanto, el prestatario está en dicha condición si se presenta una situación extraordinaria que de base razonable para concluir, a juicio de los bancos mayoritarios, que el prestatario estaría impedido de cumplir u observar de manera normal las obligaciones que le impone el convenio, la expresión "base razonable" puede interpretarse de muchas maneras, tanto desde el punto de vista político como del económico y puede aplicarse tanto en el ámbito nacional como en el institucional; y por último, cualquier acción que a juicio de los bancos constituya una situación de suspensión de pagos les permite aplicar una cláusula que los capacita para decidir que todas las obligaciones sean pagadas inmediatamente sin ninguna representación o aviso de cualquier clase.<sup>132</sup>

Por lo anterior Richard L. Bernal afirma que "los bancos comerciales transnacionales violan la soberanía de los países subdesarrollados al coartar la aplicación de determinadas políticas económicas, al considerar que el legítimo derecho de dichos países para aplicar tales políticas constituye un caso de suspensión de pagos".<sup>133</sup> Sin embargo, el condicionamiento de las políticas económicas de los países subdesarrollados por parte de la BT es menos explícito y formalizado que el ejercido por las agendas multilaterales o por las agencias bilaterales, pero de todos modos para que un país obtenga un crédito de la BT, debe de tener buenas relaciones con los organismos financieros internacionales, principalmente, con el FMI quién es el que se encarga de imponer políticas económicas que convienen y benefician a la BT.

<sup>132</sup> Bernal, Richard L., ob. cit., pp. 123-124

<sup>133</sup> Ibid.



### II.3.- OTRAS FUENTES FINANCIERAS.

En el presente apartado se indicarán en términos generales, las condiciones a las que otras fuentes financieras -- distintas a las estudiadas anteriormente, sujetan sus préstamos en términos de tasas de interés, períodos de gracia y plazos de amortización.

Para tal objetivo hemos agrupado a estas fuentes financieras en los siguientes rubros: a) fuentes oficiales bilaterales, como la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y los Eximbank; b) fuentes privadas, como las financieras industriales y las compañías de arrendamiento; c) los bonos internacionales en moneda extranjera emitidos por los gobiernos deudores, y d) los créditos de proveedores.

Por lo que toca a las fuentes oficiales bilaterales, son las instituciones estadounidenses de este tipo las que han tenido mayor participación en latinoamérica, mediante la AID y el Eximbank. La AID maneja, principalmente, dos tipos de servicios financieros, uno de ellos son los créditos "blandos" conocidos como créditos "Cooley" y el otro los créditos "atados"; los primeros están sujetos a condiciones financieras más flexibles que las del mercado internacional de créditos y son parcialmente reembolsables en moneda local quedando una parte importante de esa suma a cargo de la AID para que conceda préstamos de ese tipo al gobierno y a empresas del país comprador, así como a empresas filiales de compañías norteamericanas que operan en el país en cuestión; los segundos están condicionados a la aceptación -- por parte del deudor a gastarlos en importaciones de bienes y -- servicios norteamericanos, llegándose inclusive, en ocasiones a especificar qué productos deben adquirirse.<sup>134</sup> Por tal motivo

<sup>134</sup> Green, Rosario, ob. cit., 1976, pp. 58-59

se ha afirmado que esta institución es un instrumento importante de política exterior del gobierno estadounidense.

Tal es el caso que este tipo de créditos están bajo los lineamientos de la Foreign Assistance Act de 1961 que " condiciona la ayuda externa del gobierno norteamericano no sólo a cuestiones de índole técnica como la rentabilidad del proyecto, la capacidad de pago del país deudor, etc. También condiciona dicha ayuda a cuestiones de índole política claramente vinculados a lo que constituía el concepto norteamericano de seguridad hemisférica en ese importante momento de la Guerra Fría en el plano mundial y de disidencia cubana en el ámbito latinoamericano. Así, el referido documento de legislación norteamericano señalaba entre los requisitos políticos que debían ser llenados, por un país que aspirara a recibir asistencia económica del gobierno de Washington: en primer lugar, que el solicitante hubiera mostrado conformidad con las prohibiciones de proporcionar asistencia a Cuba y a cualquier país que prestara ayuda a Cuba; en segundo lugar, la asistencia norteamericana se proporcionaría solamente a los gobiernos de aquellos países no controlados por el movimiento comunista internacional y decididos a evitar que tal cosa pudiera suceder; en tercer lugar, la ayuda se otorgaría solamente a los países cuyos gobiernos se hubieren mostrado conformes con las prohibiciones relativas a proporcionar asistencia a cualquier país comunista. Finalmente la asistencia se proporcionaría a aquellos países que se hubieren mostrado de acuerdo con las regulaciones y procedimientos adoptados para asegurarse contra el uso de asistencia en forma adversa a los intereses de Estados Unidos, no cooperando con los programas de ayuda externa y otras actividades de los países del bloque comunista."<sup>135</sup> Esto muestra como en un momento dado, las condiciones económicas de este tipo de crédito quedan en segundo término para darle mayor énfasis al condicionamiento político.

<sup>135</sup> Ibidem, pp. 59 - 60.

Por lo que se refiere a las condiciones operativas - de los créditos que otorga la AID son con plazos de amortización de hasta 30 años, con períodos de gracia de 10 años y tasas de - interés de aproximadamente del 2.5% anual en promedio, y se da - preferencia para otorgar estos préstamos a los países de menor - desarrollo relativo.<sup>136</sup>

Las razones anteriormente expuestas muestran el gra- do de politización que contienen los servicios crediticios de la AID.

El Eximbank tiene como función principal el cooperar al financiamiento de las importaciones y las exportaciones de E.U.A.. Para ello tiene una doble función, primero, asegura y otorga garantías a las exportaciones norteamericanas, convirtiéndolos además en sujetos de crédito seguro para otras instituciones; segundo, otorga préstamos a largo plazo a compradores extranjeros, bajo la condición expresa de que los recursos así proporcionados sean gastados en la obtención de bienes y servicios norteamericanos, condicionando, además, los recursos a su empleo en la obtención de determinados productos en determinados mercados y a su transportación, en naves de determinado pabellón, esto muestra que los créditos que otorga el Eximbank son de los - llamados "atados".<sup>137</sup> Asimismo, otorga créditos compensatorios - para nivelar las balanzas de pagos y estabilizar las monedas, y préstamos para financiar tanto las exportaciones de bienes agrícolas como la producción de materiales estratégicos en el extranjero.

<sup>136</sup> Ibidem, pp. 61-63

<sup>137</sup> Green, Rosario, "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias", Lecturas de Política Exterior Mexicana, México, El Colegio de México, 1979, p. 289.

Las condiciones operativas de los créditos concedidos por el Eximbank son absolutamente comerciales, considerados no solamente como créditos "duros", ya que su reembolso debe hacerse total y obligatoriamente en dólares. Los países que principalmente han sido sujetos de crédito del Eximbank en Latinoamérica han sido los de mayor desarrollo relativo como Brasil y México, asimismo, han obtenido créditos de esta institución Argentina, Colombia, Perú y Venezuela, dejando al margen al resto de los países latinoamericanos.<sup>138</sup>

Por lo que se refiere a las otras fuentes financieras privadas distintas de los bancos comerciales, éstas pueden ser las financieras industriales, de ventas al consumidor y las compañías de arrendamiento, que practican condiciones operacionales netamente comerciales.

Sobre la emisión de bonos en los mercados financieros internacionales por parte de los países subdesarrollados, han disminuido su importancia frente a otras fuentes privadas de financiamiento y son unos cuantos países los que son capaces de colocar emisiones de consideración en ese mercado; esto debido a que muy pocos países subdesarrollados han logrado establecer una reputación como buenos sujetos de crédito, esto aunado a las restricciones legales que en los países desarrollados han impuesto al acceso de valores extranjeros a sus mercados de capitales, hacen más complicado el colocar bonos.<sup>139</sup>

La experiencia de México en la emisión de bonos internacionales en moneda extranjera nos da una idea de las condiciones operativas que poseen, En 1963 el gobierno mexicano obtu

<sup>138</sup> Green, Resario, ob. cit. 1976, p. 66

<sup>139</sup> Ibidem, pp. 90 - 93

vo 40 millones de dólares mediante la colocación de bonos a un plazo de 15 años con pagos de amortización obligatorios y sujetos a una tasa de interés anual de 6.75%; durante el lapso 1966-1973, México colocó emisiones de bonos por un total de 566.7 millones de dólares, principalmente colocados a plazos de 15 años con pagos de fondo de amortización obligatorios y tasa de interés superiores, en promedio, al 8% anual.<sup>140</sup>

Finalmente, los créditos de proveedores que son otorgados directamente por los proveedores de los países desarrollados para efectuar ventas a sus clientes en países subdesarrollados, tanto al sector privado como a organismos públicos o semipúblicos, son de los llamados "atados". Nuevamente la experiencia mexicana en este tipo de créditos nos indica las condiciones operativas de este tipo de financiamiento, que "han sido otorgados al gobierno de México - por lo menos ésas fueron las condiciones promedio de las autorizaciones de este tipo en 1973 - con plazos de amortización inferiores a cuatro años, períodos de gracia ligeramente superiores a un año y tasas de interés apenas mayores del 6%. Sin embargo, los plazos de estos créditos y los niveles de sus tasas de interés pueden variar, rebasando por un lado el límite de 5 años establecido en un momento dado por la Unión de Berna - la cual reúne a las 26 más importantes instituciones de seguro de créditos de exportación tanto públicos como privados, y que son las que, en última instancia, permiten el funcionamiento de los créditos de exportación en general - y sobrepasando, por el otro, el 8% anual en términos de interés".<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Ibidem, pp. 94-95

<sup>141</sup> Ibidem, pp. 102

## CAPITULO TERCERO

MEXICO EN EL AMBITO DEL SISTEMA FINANCIERO  
INTERNACIONAL

Como se expresó en el capítulo anterior para que un determinado país pueda obtener un servicio creditico de alguna institución financiera internacional, es necesario que acepte las condiciones que dicha institución "recomienda".

Esto se pudo apreciar claramente en el caso del Fondo Monetario Internacional, toda vez que al otorgar un préstamo enmarcado dentro del servicio ampliado, el país deudor debe de aceptar poner en práctica las medidas que el "paquete de estabilización" señala; en este caso se han visto varios países latinoamericanos como son: Brasil, Argentina, Perú, Jamaica, etc.

México no ha sido la excepción y ha tenido que -- aceptar y comprometerse a llevar a cabo los lineamientos "recomendados" por las instituciones internacionales que le conceden algún servicio financiero. Esta medida se ha dado tanto -- con organismos financieros internacionales como con la Banca -- Privada Internacional.

Por tal motivo, el objetivo de este capítulo es el aclarar en algo la influencia que tienen los compromisos financieros internacionales en la elaboración de los lineamientos -- de la política económica mexicana y determinar los efectos que provoca la excesiva deuda pública externa.

### III.1.- México y la política crediticia de los organismos financieros internacionales.

Si bien es cierto que las agencias oficiales bilaterales de financiamiento externo fueron fuentes importantes para México hace algunas décadas, las condiciones económicas de México, así como, las condiciones a nivel internacional, han propiciado que las autoridades mexicanas recurran a otras fuentes de financiamiento como los organismos financieros internacionales y la Banca Internacional Privada; tal es el caso que se ha comentado mucho sobre la creciente "multilateralización", "privatización" y "bancarización" de la deuda pública externa de México. Por lo que se refiere al endeudamiento con los organismos financieros internacionales, es interesante destacar en el sentido de que han tenido mayor trascendencia las condiciones que el FMI ha impuesto al Gobierno Mexicano para que pueda ser sujeto de crédito.

Hasta mediados de la década de los setenta México había recurrido relativamente poco al financiamiento otorgado por el FMI, la última vez había sido en 1961, y a partir de entonces México no había vuelto a solicitar asistencia financiera a este organismo internacional. Sin embargo en 1976 la economía mexicana pasaba por momentos difíciles, algunos síntomas de ello eran los déficits del sector público y del sector externo, además de una creciente sobrevaluación del peso que llevó a las autoridades mexicanas a devaluar la moneda nacional. Esta situación propició que el Gobierno mexicano se viera en la necesidad de recurrir a la obtención de recursos externos para hacerle frente a sus problemas financieros.

Así, en agosto de 1976 el Gobierno mexicano firmó un Convenio de Facilidad Ampliada con el FMI mediante el cual obtendría un préstamo de 1 200 millones de dólares, de ellos la

mitad fue proporcionada por el FMI y los otros 600 millones de dólares por el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de E.U.A., junto a este crédito México recibió un préstamo sindicado del mercado de eurodivisas por 800 millones de dólares, otorgado por un consorcio de bancos extranjeros.<sup>142</sup>

Este convenio fue ratificado por el gobierno del presidente López Portillo en diciembre de ese mismo año, el convenio contenía en sí un "programa de estabilización" que estaría vigente durante los años 1977, 1978 y 1979; en él se establecían objetivos de mediano plazo para las principales variables macroeconómicas, cuantificadas por los distintos períodos de duración del programa. "La celebración de un convenio con el FMI se presentó como la única posibilidad de obtener para México el apoyo de la comunidad financiera internacional ante los problemas por los que atravesaba la economía mexicana en 1976";<sup>143</sup> ello en virtud de que la cantidad que aportaría el FMI no era significativa en relación a la magnitud del problema externo de México, que ascendía a cerca de 4 200 millones de dólares, pero lo significativo era que este acuerdo daría a México el "aval" ante la comunidad financiera internacional para obtener mayores recursos externos.

El Convenio exigía reducir el gasto público; bloquear cualquier intento de controlar los cambios y de ajustar los salarios; y reducir las importaciones productivas y el déficit fiscal; asimismo, se establecían una serie de objetivos y diversas acciones para alcanzarlos, a continuación se enuncian los de mayor relevancia:

142 Nuñez, Angel y Novela, Miguel. "Características del crédito otorgado a México por el FMI", COMERCIO EXTERIOR, México, DIF. vol. 30.núm. 4, -- abril de 1980, p. 335

143 Tello, Carlos. ob. cit., p. 176



a) Acelerar la tasa de crecimiento económico, que debía de ser del 4% en 1976, del 5% en 1977, del 6% en 1978 y del 7% en 1979.

b) Reducción de la inflación, para que la tasa de elevación de los precios fuese del orden del 20% en 1977, y que iniciara su declinación a partir de ese año, reprimiendo la tasa de expansión de la economía.

c) Topes salariales, tal que la tasa de aumento nominal debería de ser equivalente a la que se registrara en los principales países con los que México tuviera relaciones comerciales.

d) Promoción y canalización de las utilidades hacia la inversión, ofreciendo garantías y asegurando una rentabilidad elevada.

e) Programación de la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que pudieran tener sobre los precios internos; el gasto corriente debería disminuir de 25.9% del PIB en 1976 a 24.5% en 1979.

f) En materia de política de comercio exterior, reducción de las barreras no arancelarias a la importación así como los estímulos artificiales indebidos a la exportación; en la balanza de pagos, el déficit en cuenta corriente debía disminuir de 2.3% del PIB en 1976 a 0.5% en 1977, con saldo positivo de 0.6% en 1979.

g) Incremento de la reserva de divisas del país utilizando el 25% del endeudamiento externo neto de

1977 para reconstituir reservas en el Banco de México.

h) Retención del ahorro en pesos generado en el país dando seguridad a los depósitos, reiterando la política de libre convertibilidad de la moneda, atacando la inflación y manteniendo un diferencial atractivo en las tasas de interés respecto a los que prevalecen en el exterior.

i) Regulación de la creación de dinero, limitando la emisión de billetes al monto en que se incrementaran las reservas internacionales del país.

j) Determinación del monto total del gasto público, reduciendo su participación en el PIB porque resultara excesiva.

k) Regulación de las empresas paraestatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal.

l) Reducción del déficit del sector público mediante una política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas, y evitar subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de artículos de consumo popular.

m) Incremento de los ingresos corrientes del sector público en un 1.5% del PIB en 1977, ya sea por la vía tributaria, o por la vía de la revisión de los precios y las tarifas de las empresas públicas, o una combinación de ambas.

n) Siguiendo la política de austeridad, el ahorro -- del sector público se incrementaría de 0.5% del PIB en 1976 a 2.3% en 1977, 4% en 1978 y 5.5% en 1979.

o) No se debía aumentar el empleo total en el sector público en más de 2% en 1977.

p) Topes al endeudamiento público interno y externo; en el interno el límite sería el monto resultante -- del incremento de la captación de recursos por parte del Banco de México (vía encaje legal), con un margen de 1 500 millones de pesos en 1977 de creación -- primaria de dinero para cubrir los desajustes esta-- cionales de los flujos de captación y canalización -- de recursos; el tope del endeudamiento externo sería de 3000 millones de dólares en cada año.

q) El déficit del sector público como proporción -- del PIB, debía disminuir de 8.6% en 1976 a 6.5% en 1977 y a 2.5% en 1979.<sup>144</sup>

Como se puede apreciar los lineamientos señalados en el Convenio de Facilidad Ampliada firmado por México con el FMI en 1976, coinciden con los lineamientos delineados en los convenios que este organismo internacional sostiene con los países so-- licitantes de asistencia financiera, como son:

- a) Liberación del comercio internacional.
- b) Abolición de los controles de cambio.
- c) Un programa antiinflacionario.
- d) Control del crédito bancario.
- e) Disminución del gasto público.
- f) Control de salarios.
- g) Liberación del mercado interno.

<sup>144</sup> Ibidem, pp. 173-182, y Nuñez A. Novela M. ob. cit., pp. 355-356

h) Topes al endeudamiento interno y externo del sector público, a la emisión monetaria y al déficit fiscal.

En este contexto se delineaba el futuro inmediato de la economía mexicana y se confirmaba la influencia que tienen los compromisos financieros internacionales, en este caso la del FMI, en la elaboración de los lineamientos de la política económica del país. Sin embargo, "México no instrumentó las medidas típicas de ajuste monetarista del fondo sino que empleando al petróleo y al endeudamiento externo como instrumento de financiamiento, pudo lograr durante cuatro años un crecimiento sostenido del producto superior al ocho por ciento y del empleo al cuatro por ciento".<sup>145</sup>

Lo anterior se afirma, por el hecho de que México no instrumentó las políticas del FMI, al llevar a cabo las siguientes medidas:

- En vez de una liberalización comercial a ultranza y con tratamiento de choque, el país inició un proceso de racionalización del proteccionismo con tratamiento gradual.

- La política de contracción de la demanda agregada -- se sustituyó por una de aceleración de la inversión, principalmente a cargo del sector público.

- En lugar de minimizar al Estado como agente económico, se incrementó su participación en la economía, sobre todo en la inversión en el sector petrolero.

- Aunque hubo control salarial no se descuidaron otros programas cuyo objetivo era incrementar la producción y el empleo.<sup>146</sup>

<sup>145</sup> Villareal, René, ob. cit., p. 389

<sup>146</sup> Ibidem, p. 411

El crecimiento de la inversión pública, donde PEMEX desempeñó un papel destacado, permitió que México superara la situación difícil de 1976 ocasionada por el déficit externo, proporcionando divisas al país, logrando un crecimiento acelerado del producto y favoreciendo la creación de empleos mediante su efecto multiplicador en el resto del sistema económico; asimismo, se incrementaron los ingresos fiscales para financiar el gasto.<sup>147</sup>

Las experiencias de Perú en 1977, Jamaica en 1980 y de Costa Rica en 1981, muestran que cuando un país no cumple con los lineamientos que "recomienda" el FMI, éste suspende el servicio financiero acordado, desacreditando al país en cuestión ante la comunidad financiera internacional. Sin embargo, México fue la excepción, pues, no cumplió con los topes impuestos por el FMI ya que la base monetaria tuvo un incremento muy superior a lo estipulado en el convenio, el déficit fiscal en 1979 tuvo un nivel mayor al de 1976 y el endeudamiento externo fue ligeramente superior a lo convenido. "En el caso de México se distinguen dos etapas del término del Convenio de Facilidad Ampliada. En la primera los efectos de la devaluación y de la demora del gasto del sector público significaron la continuación de la crisis económica, la agudización de los problemas sociales y la presión sobre el sistema político. A partir del segundo semestre de 1977, y hasta 1979, surge una notable recuperación debido fundamentalmente a la utilización del petróleo como instrumento principal para el ajuste externo y el crecimiento".<sup>148</sup> De hecho el petróleo fue utilizado por el Gobierno mexicano para librarse de facto más no de jure de los topes que le había impuesto el FMI.

No obstante, la estrategia utilizada por las autori-

147 Ibidem, p. 49.

148 Ibidem, p. 421.

dades mexicanas que debía haber tenido solamente un carácter temporal, se prolongó sin dar paso a las reformas estructurales que desde tiempo atrás requería la economía nacional y por lo tanto, no se resolvieron las deficiencias que la conducirían a una nueva crisis externa, al caer en la monoexportación del petróleo -- y la desustitución de importaciones, como se ha mencionado en el capítulo I.

Para febrero de 1982 se anunció una nueva devaluación de la moneda nacional equivalente a una modificación del orden del 70% en la cotización de las monedas extranjeras en términos de pesos mexicanos. Asimismo, en septiembre de ese año se anunció la nacionalización de la banca, el control de cambios, una moratoria de 90 días de la deuda pública externa y se negoció un nuevo acuerdo de estabilización con el FMI.

En el transcurso de la segunda mitad de 1982 el Gobierno mexicano junto con representantes del FMI elaboraron una minuta, sujeta a la aprobación de ambas partes, para suscribir un nuevo Convenio de Facilidad Ampliada; en noviembre de ese mismo año las autoridades financieras mexicanas enviaron al Director-Gerente del FMI, Jacques de Larosiere, la Carta de Intención de México al FMI, misma que fue aceptada por este organismo internacional, con lo cual quedó suscrito el Convenio referido.

Así, nuevamente, el Gobierno mexicano suscribía con el FMI un Convenio de Facilidad Ampliada, conteniendo lineamientos y metas económicas similares a los estipulados en el Convenio de 1976; siendo las más importantes las que se detallan a continuación:

a) La reducción del déficit del sector público a 8.5% del PIB en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985.

b) Seguimiento de políticas cambiarias y de tasas de interés flexibles que contribuyan a estimular el ahorro y a desalentar los movimientos especulativos de capital.

c) La utilización de recursos externos netos por un monto no mayor a 5 mil millones de dólares en 1983, procurando reducir el uso de dichos recursos como proporción del PIB en los años subsecuentes.

d) Manejo flexible de la política de precios controlados a fin de no desalentar la producción y el empleo y con el ánimo de propiciar márgenes razonables de utilidades; así como la revisión del sistema de protección buscando un reordenamiento de la estructura arancelaria.<sup>149</sup>

Mediante este convenio el FMI se comprometió a otorgar a México el equivalente de 3 600 millones de dólares en DEG durante el período 1983-1985, y lo más importante es que con este convenio el FMI otorgaba su "aval", para así facilitar las relaciones entre México y la comunidad financiera internacional, lo que significaba que el Gobierno mexicano obtenía "carta abierta" para renegociar su deuda externa de corto plazo y facilidad para obtener nuevos créditos en el mercado de capitales internacionales.

Esto último se consiguió ya que en septiembre de 1983 las autoridades financieras mexicanas lograron la reestructuración de alrededor de 23 mil millones de dólares de los cuales poco más de 8 mil correspondían a pagos que debían haberse efectuado en 1982, para los que el país no tenía los dólares necesarios para cubrirlos, cerca de 9 mil millones correspondían -

<sup>149</sup> BANCO DE MEXICO, Informe Anual 1983, p. 26

a pagos para 1983 y la diferencia para hacer el total de 23 mil millones era de pagos que se debían realizar en 1984; asimismo, en septiembre de 1984 se anunció un nuevo proceso de reestructuración de la deuda pública externa por un monto total de - - - - 48 700 millones de dólares dentro de los cuales se encontraban -- los 23 mil millones antes mencionados, dicho proceso quedó formalmente concluido el 29 de agosto de 1985. También se logró obtener a principios de 1983 un crédito por 5 mil millones de dólares, otorgados por instituciones financieras privadas.

Con el nuevo Convenio de Facilidad Ampliada que el Gobierno mexicano suscribió en 1982, la política económica de los tres primeros años de la administración del presidente Miguel de la Madrid quedaba enmarcada dentro de los lineamientos que "recomienda" el FMI. Sin embargo, el Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, negó rotundamente que el Gobierno mexicano haya aceptado alguna imposición del FMI en el diseño de su política económica, y aseguró que con el FMI y sin él "nuestra estrategia sería esencialmente la misma... El programa económico, no ha sido impuesto por el FMI. Los ajustes realizados en México son muy similares a los de países socialistas (Rumanía, Yugoslavia y China) que tienen la asistencia del Fondo, y otras naciones como Cuba y Nicaragua que sin el FMI también realizan ajustes en sus economías parecidos a los de México " .<sup>150</sup>

Sobre el asunto de que el FMI diseña la política económica a seguir, Luis Angeles señala que la eventual intervención del FMI en México mediante el convenio aludido no significaba cambios fundamentales en la política económica mexicana en razón de que el Gobierno del presidente López Portillo había puesto en marcha a partir de abril de 1982 un paquete de especialización interno del corte del FMI que incluía, la restricción del gasto público y de los subsidios, y arreglos en la paridad cam

<sup>150</sup> La Jornada, 9 de agosto de 1985, pp. 1 y 9



biaría, entre otros; y añade "el mayor costo de este Convenio es tará en la medida en que restará grados de libertad a la política económica futura, a la que se a tratado de cuidar, con lo que se repetiría la historia del fardo que este régimen heredó".<sup>151</sup>

Objetivamente, se puede decir que independientemente de que la estrategia económica del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, se hubiese o no impuesto por el FMI, los lineamientos que contiene son iguales a los que "recomienda" este organismo internacional, mismos que han sido calificados de inoperantes -- pafa enfrentar el problema de la deuda externa al ayudar muy poco a resolver el enigma financiero incluso se piensa que pueden agravar la situación generando inconformidad social y tensiones políticas.

En efecto los lineamientos antes mencionados al llevarlos a la práctica han traído como consecuencia una serie de efectos económicos negativos como son: recesión y desindustrialización; inflación; permanencia (o recurrencia) del desequilibrio externo; desempleo; concentración del ingreso y represión. Esto se explica por que la devaluación monetaria propicia expectativas que no crean un clima favorable para la inversión, reduciendo el nivel de la actividad económica y del empleo y además, desencadena presiones inflacionarias cuya resultante es una distribución más inequitativa del ingreso; también, la liberación de -- precios internos y subsidios es inflacionaria, la liberación comercial, dado el corto plazo que se fija frente a la competencia internacional trae el deterioro de la mediana y pequeña industria reflejándose esto sobre el nivel del empleo. La experiencia de América Latina en este caso es ejemplificante.

<sup>151</sup> Angeles Luis, "México y el Fondo", en Uno más Uno, 17 de agosto de 1982, p. 9.

### III.2.- Análisis y evaluación del endeudamiento con la Banca Privada Internacional.

Como se ha señalado en el inciso 2 del capítulo I de este trabajo, es a partir de la década de los años setenta cuando la deuda pública externa mexicana toma ciertas características en lo referente a sus acreedores, como son, el predominio de los créditos de fuentes privadas sobre los provenientes de las fuentes financieras oficiales internacionales; fenómeno que se ha manejado como la "privatización" del endeudamiento público externo. Asimismo, se ha observado otro aspecto de mayor trascendencia, la amplia participación de la Banca Privada Internacional dentro de este endeudamiento; por lo que los estudiosos en la materia han denominado a este fenómeno como la "bancarización" de la deuda pública externa mexicana.

En efecto, en los últimos años dentro de la deuda pública externa de México toman importancia como fuentes de financiamiento las instituciones privadas internacionales, absorbiendo la mayor parte los bancos comerciales. Este hecho empieza a notarse a mediados de los años sesenta y se percibe notablemente en los setenta y principios de los ochenta. "En 1966, por ejemplo, los créditos bancarios representaban ya el 50% de las contrataciones privadas anuales. Para 1970 esta proporción era del 82%, y cifras recientes del Banco Mundial señalan que para 1978 el porcentaje llegó al 98.4%. En el conjunto de la deuda pública externa de México pendiente de pago a finales de 1978, la deuda bancaria representaba tanto como el 84.1%." <sup>152</sup>

Para junio de 1985 de un endeudamiento público externo total de 69 567 millones de dólares, los créditos provenientes de las fuentes privadas internacionales sumaban 61 043 millo

<sup>152</sup> Green, Rosario, ob. cit., 1981 p. 59

nes de dólares, es decir, el 87.7%; la banca comercial absorvía 57 103 millones de dólares que representaron el 82.1% del total (CUADRO 24), porcentaje que avala lo mencionado por estudiosos - en la materia al caracterizar la tendencia a la "bancarización" del componente privado de la deuda pública externa de México.

CUADRO 24  
ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO MEXICANO  
POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO  
( millones de dólares)

| CONCEPTO  | A JUNIO DE 1985 | %    |
|---|-----------------|------|
| <b>TOTAL</b>  | 69 567          | 100  |
| <b>A.- Fuentes oficiales.</b>                       | 8 524           | 12,3 |
| Créditos de organismos financieros internacionales. | 5 072           | 7,3  |
| Créditos bilaterales                                | 3 452           | 5,0  |
| <b>B.- Fuentes Privadas.</b>                        | 61 043          | 87,7 |
| Deuda con bancos comerciales.                       | 57 103          | 82,1 |
| Bonos   | 3 658           | 5,2  |
| Proveedores   | 282             | 0,4  |

FUENTE: El Mercado de Valores, año XLV, num. 28, julio 15 de -- 1985, p. 1.

Lo anterior tiene entre sus explicaciones, el lento crecimiento de los recursos prestables en las organizaciones multilaterales de financiamiento oficial y en que México dado su nivel de desarrollo relativamente superior al de muchos otros países subdesarrollados no califica para recibir financiamiento de algunas instituciones internacionales diseñados para atender las

necesidades de los países de menor desarrollo relativo, como -- son los préstamos otorgados por el Fondo para Operaciones Espe-- ciales del BID y por la Asociación Internacional de Fomento del BM. Además, cuando el país califica para recibir financiamiento oficial multilateral, los términos en los que lo consigue no -- son muy diferentes a los otorgados en los mercados privados, de nuevo por el supuestamente mayor grado de desarrollo del país. -- Asimismo, México ha sido capaz desde mediados de los años setenta de acceder al mercado internacional privado de capitales colo-- cando emisiones de bonos y, en virtud de su supuesta madurez y -- estabilidad monetaria y financiera, en los años sesentas y princí-- pios de los setentas, se convirtió también en sujeto confiable -- de crédito para los banqueros internacionales, esto aunado a la creciente expansión internacional de la banca privada comercial que se convierte por eso mismo en el principal acreedor del país, -- pues, esa abundancia repercutió en una oferta excedentaria de -- fondos prestables de relativamente fácil acceso al gobierno mexi-- cano.

Por lo que se refiere a las condiciones operativas -- (tasas de interés y plazos de amortización), de los servicios -- crediticios otorgados por la banca privada internacional, fueron hasta los años sesentas favorables, en cierto sentido, para los -- deudores, en consecuencia de que los períodos de amortización -- eran de siete años o más y las tasas de interés tenían márgenes sobre la LIBDR extremadamente bajos. Sin embargo, este panorama cambio al final de los años setentas donde los plazos de amorti-- zación se acortaron drásticamente y las tasas de interés junto con los costos administrativos de los préstamos crecieron enor-- memente, provocando con ello que la deuda pública externa de los países subdesarrollados creciera en forma presurosa.

En los últimos años la banca privada internacional -- ha condicionado sus préstamos a cortos plazos de pago y a altas

tasas de interés, provocando con ello que el servicio de la deuda externa de los países subdesarrollados se acreciente a niveles preocupantes. México se ve inmerso en esta situación, ya -- que como se mencionó, del total de su deuda pública externa a junio de 1985 el 82.1% esta contratada con la banca privada internacional, que negocia sus préstamos a cortos plazos y tasas de -- interés bastante elevados y fluctuantes, que provocan serios problemas al Estado mexicano para cubrir el servicio de su deuda externa.

Los plazos en que se otorgaron los créditos del Euro mercado al Estado mexicano en el período 1970-1979 resultaron -- ser de un plazo promedio de 6.9 años, en consecuencia de que los plazos más amplios que se obtuvieron en ese lapso en los empréstitos contratados año por año a largo plazo fluctuaron entre los 5 y 15 años y los plazos más reducidos fluctuaron entre los 2 y 7 años, como se puede observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 25

## PRESENCIA DE MEXICO EN EL EUROMERCADO:

## VOLUMENES Y MEDIDAS

| AÑO  | I     | II | III  | IV | V | VI   |
|------|-------|----|------|----|---|------|
| 1970 | 45    | 2  | 5.0  | 5  | 5 | -    |
| 1971 | 295   | 6  | 7.6  | 10 | 6 | -    |
| 1972 | 165   | 5  | 10.6 | 15 | 7 | -    |
| 1973 | 1151  | 22 | 11.1 | 15 | 5 | -    |
| 1974 | 1326  | 18 | 8.3  | 12 | 5 | -    |
| 1975 | 1939  | 27 | 4.6  | 9  | 2 | 1.46 |
| 1976 | 1899  | 12 | 4.8  | 7  | 2 | 1.49 |
| 1977 | 3718  | 15 | 5.3  | 10 | 3 | 1.98 |
| 1978 | 5227  | 25 | 6.5  | 10 | 2 | 1.15 |
| 1979 | 10021 | 53 | 6.9  | 12 | 2 | 0.79 |

Significado de las columnas: I) Monto anual en millones de dólares; II) Cantidad de créditos; III) Plazo medio anual; IV) Plazo mayor; V) Plazo menor; VI) Margen promedio.

FUENTE: Green, Rosario ob.cit., 1981 p. 220

Por lo que se refiere a los niveles alcanzados por las tasas de interés tanto en términos nominales como reales, no tienen precedentes desde la Gran Depresión. Los aumentos más importantes se han registrado a partir de 1979, la de interés nominal para préstamos preferenciales a corto plazo en los Estados Unidos de América<sup>153</sup> era de alrededor de 8% en enero de 1978, para diciembre de 1979 esa tasa casi se había duplicado al rebasar un nivel de 15%, un año después, en diciembre de 1980, alcanzó un nivel de 21.5%, durante 1981 esta tasa mostró una cierta tendencia a la baja, pero se mantuvo a niveles históricamente elevados fluctuando entre 15.5 y 20.5%, en el primer semestre de 1982 se contuvo relativamente estable en un rango de entre 15 y 16.5%. La tasa LIBOR a seis meses ha tenido un comportamiento similar, aún cuando más errática; también alcanzó su nivel máximo en diciembre de 1980 (19.9%) y durante 1981 y hasta mediados de 1982 se mantuvo ligeramente por debajo de la tasa preferencial norteamericana, en julio de 1982 cerró a 15.875%. Respecto a la tasa de interés real<sup>154</sup>, ésta ha alcanzado cifras cercanas a 10% cuando históricamente ha sido de alrededor de 3%.<sup>155</sup>

153 La tasa preferencial en los Estados Unidos de América y la tasa LIBOR - (London Interbank Offer Rate) a seis meses son generalmente las utilizadas como referencia en la concesión de préstamos por la banca internacional privada.

154 Obtenida restando a la tasa preferencial norteamericana el índice de precios al consumidor de ese país.

155 "Facilidades para financiamiento de déficits de balanza de pagos provocados por alzas en las tasas de interés". Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, vol. VII núm. 3, julio-septiembre 1982 p. 44.

Uno de los problemas graves del endeudamiento con la banca internacional privada es esta fluctuación de las tasas de interés, que cambian cada tres o seis meses. Siguiendo las fluctuaciones de la tasa LIBOR que creció más de 4.5 puntos durante 1978, provocó una carga adicional no planeada de pago de interés para los países subdesarrollados no productores de petróleo de más de 4 mil millones de dólares; lo que agrega un elemento más de incertidumbre a los esfuerzos de predecir y planear la balanza de pagos en estos países.<sup>156</sup>

En el caso de México se calcula que la reducción en el pago de los intereses por las disminuciones ocurridas en las tasas Prime Rate, LIBOR y de Aceptaciones Bancarias entre junio de 1984 y junio de 1985, ascendió a 1 379.3 millones de dólares; asimismo, se estima que en 1985 por cada punto porcentual que -- las tasas de interés de la banca internacional privada aumente o disminuya, el servicio de la deuda pública externa variaría en uno u otro sentido en alrededor de 571 millones de dólares al año.<sup>157</sup>

En los últimos años la balanza de pagos mexicana a registrado un aumento cada vez más acentuado del déficit en cuenta corriente donde el pago de intereses por concepto del servicio de la deuda pública externa tiene un papel determinante; esto a consecuencia del creciente monto de la misma, como del alza sin precedentes en las tasas de interés de los mercados internacionales de capitales.

<sup>156</sup> Griffith-Jones, Stephany, ob. cit., 1984, pp. 93-94

<sup>157</sup> "Impacto de las variaciones de las tasas de interés internacionales en la deuda externa de México". El Mercado de Valores, núm. 28, julio - de 1985, pp. 1-4.

En 1978 se pagaron 2023 millones de dólares por concepto de intereses de la deuda externa del sector público, en esta cantidad no sólo influyó el monto total de la deuda y el programa de pago de intereses, sino también el alza en las tasas internacionales de interés ocurrida en ese año, donde la tasa preferencial norteamericano fue de 11.5%, siendo la más alta desde mediados de 1974. Para 1979, en el saldo de los servicios financieros el factor de mayor peso estuvo dado por los pagos de intereses de la deuda pública externa, que alcanzaron un monto de -- 2 888.4 millones de dólares; igualmente las tasas de interés internacionales jugaron un papel preponderante ya que llegaron a niveles sin precedentes. En 1980, el alza considerable de las tasas de interés externos explicó, en parte, el notable incremento registrado en los pagos por servicios financieros, los intereses sumarán en este año 3 769 millones de dólares; de haber prevalecido en 1980 la tasa nominal que se observó en 1974-1978 (aproximadamente 8.34%), el correspondiente pago de intereses de la deuda hubiera sido alrededor de 1 500 millones de dólares menor a lo que en realidad fue registrado.<sup>158</sup>

De igual manera sucedió para los años 1981 y 1982, - en el primer año el déficit en cuanto corriente se amplió notablemente al sumar 12 544.3 millones de dólares, donde las elevadas tasas de interés cuasaron una erogación por servicio de la deuda externa sensiblemente mayor a lo previsto; los egresos por este concepto sumaron 9 543 millones de dólares, de los cuales - 4 737 millones correspondieron al pago de intereses, igualmente el aumento neto de servicios financieros se debió en buena medida al notable incremento que tuvo la deuda pública externa, así

158 Banco de México, Informes Anuales, 1978, pp.19 y 75; 1979 pp. 74 y -- 82; y 1980p. 89



como al hecho de que las tasas internacionales de interés se -- hayan mantenido en niveles relativamente altos, Para 1982, el factor estructural que más afectó a la cuenta corriente de la balanza de pagos fue el pago de interés sobre la deuda externa: en este año se pagaron al exterior por servicio de la deuda pública externa 9 982 millones de dólares, correspondiendo, -- 3 767 millones al capital y 6 215 por intereses. <sup>159</sup>

Como se puede apreciar en el período 1978-1982, el incremento en las tasas de interés internacionales significó -- para México una erogación importante de divisas por concepto -- del pago de intereses de la deuda pública externa.

La participación relativa del pago por concepto de intereses en el servicio total de la deuda pública externa mexicana (amortizaciones e intereses) a largo plazo llegó a un nivel de 53% en 1976, disminuyendo a 28% en 1979 y ascendiendo a 63% en 1983, como se expone en el cuadro 26.

Si bien en el aumento en el pago de intereses se -- ha debido en parte al incremento de la deuda, el impacto mayor ha provenido de la notable elevación de las tasas de inte--rés. El aumento de las tasas de interés, en presencia de una deuda contratada sobre todo a una tasa variable, ha acelerado -- excesivamente la demanda de créditos para pagar dichos intere--ses.

159 Banco de México, Informes Anuales, 1981, pp. 74 y 76; 1982, p. 109

CUADRO 26  
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA  
DE MEXICO 1976-1983  
(millones de dólares)

| ANO  | SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA* | AMORTIZACIONES | %  | INTERESES | %  |
|------|-------------------------------|----------------|----|-----------|----|
| 1976 | 2 475                         | 1 156          | 47 | 1 319     | 53 |
| 1977 | 3 837                         | 2 295          | 60 | 1 542     | 40 |
| 1978 | ** 6 287                      | 4 264          | 68 | 2 023     | 32 |
| 1979 | ** 10 174                     | 7 286          | 72 | 2 888     | 28 |
| 1980 | 7 492                         | 3 723          | 50 | 3 769     | 50 |
| 1981 | 9 543                         | 4 806          | 50 | 4 737     | 50 |
| 1982 | 9 982                         | 3 767          | 38 | 6 215     | 62 |
| 1983 | 8 416                         | 3 135          | 37 | 5 281     | 63 |

\* Correspondiente al servicio de la deuda de largo plazo.

\*\*En estos años los pagos fueron muy elevados debido a que México efectuó algunos pagos por adelantado del saldo total de la deuda externa del sector público.

FUENTE: De la Madrid Hurtado, Miguel, Segundo Informe de Gobierno, 1984, sector político-económico, p. 847.

De ahí que se afirme que México dejó de crecer para pagar el servicio de su deuda externa, al asegurar que "la nueva deuda en 1982 se vinculó en grado sumo al pago de intereses y -- amortizaciones de capital (por lo menos hasta la moratoria de -- agosto sobre el principal) de la deuda ya contratada. El endeudamiento externo, mecanismo de ajuste tradicional y preferencial acabó convirtiéndose en restricción fundamental de la vida económica nacional. El país entró de lleno en una estrategia que lo llevo a endeudarse en exceso, para crecer en el presente y el futuro inmediato la única opción planteada parece ser dejar de crecer para pagar".<sup>160</sup>

Asimismo, se observa que dentro del componente del -

servicio de la deuda pública externa, el rubro correspondiente - al pago de intereses es mayor al del pago de amortizaciones, tal como lo revela el cuadro presedente; por tal motivo se dice que "después del pago de intereses no queda nada para cubrir la amortización, de un monto que aunque a un menor ritmo que en el pasado, continúa creciendo. Esto significa que no obstante los sacrificios realizados para pagar puntualmente el servicio de la deuda en 1983 y 1984, los problemas no se han resuelto, ya que el pago de la deuda sólo se ha aplazado con un alto costo social y económico, no sólo por las condiciones usureras de la renegociación - a favor de los bancos, sino también por su presión para que en México se aplique rigurosamente el recetario monetarista de los programas de estabilización avalados por el FMI".<sup>161</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que la reestructuración de la deuda pública externa sólo fue sobre el principal, por lo que el pago de los intereses que deroga sigue vigente y por ende, el problema que provocan, por ser demasiado elevados, lo que tiene como consecuencia un flujo constante de los recursos financieros del país que son parte importante del potencial hacia el exterior que posee México. Se estima que el alto pago de estos intereses pone en situación difícil a la economía mexicana por la reducción en la disponibilidad de divisas necesarias para mantener en actividad la planta productiva del país, ya que los ingresos que adquiere México por concepto de exportaciones de bienes y servicios no son suficientes para cubrir los gastos por importaciones y pago de servicio de la deuda. Esto tiene como efecto el que se ponga en peligro la continuidad del proceso de crecimiento de la economía nacional, toda vez que el aparato productivo es altamente dependiente de las importaciones de bienes intermedios y de capital.

<sup>161</sup> Colmenares P. David. "El porqué hoy la deuda externa es impagable". -- EL DIA, México, D'F.; 10 de febrero de 1984, p. 4.

### III.3.- Implicaciones del endeudamiento público externo.

Un esbozo sucinto de algunas de las consecuencias provocadas por el acelerado crecimiento de la deuda pública externa mexicana, y que la convierte en un serio problema, son las siguientes: reducción de los recursos públicos que se destinan a la inversión y a los servicios sociales; mayor desequilibrio externo; insolvencia para pagar las amortizaciones; disminución del nivel de vida de la población, principalmente de las clases populares y aumento del desempleo. Algunas de estas consecuencias ya han sido analizadas en este trabajo pero otras son presentadas en forma muy ligera, debido a la gran carencia de información y a insalvables dificultades para obtenerla con el detalle necesario.

Primeramente, se observa que el creciente endeudamiento externo ha exigido para el pago de su servicio un porcentaje cada vez mayor de los ingresos de divisas que se obtienen por concepto de exportaciones de bienes y servicios, en el período 1976--1983, este porcentaje fue del 39% en promedio, que es bastante elevado. Lo anterior provoca mayor déficit externo y priva de esos recursos a los sectores productivos que están dentro del proceso de crecimiento económico del país. Asimismo, el servicio de la deuda externa es tan elevado que los ingresos de divisas no alcanzan a cubrirlo, por lo que se tiene que recurrir a un mayor endeudamiento cayendo en un círculo vicioso de endeudarse más para pagar las deudas anteriores.

En agosto de 1982 México se vió en una "crisis de liquidez" lo que orillo a suspender los pagos del principal de la deuda externa por seis meses, debido al bajo nivel de las reservas internacionales del país. Es decir, México no tenía los recursos para pagar las amortizaciones de su deuda que se vencían en ese año (el pago de los intereses fue puntual), ello

propicio la reestructuración de la deuda pública externa mexicana. Los acuerdos de esta reestructuración multianual se realizaron a costa de severos programas de ajuste que han significado tasas de crecimiento económico muy bajas.

Además, el plan de estabilización signado con el FMI en 1982, para el período 1983-1985, estableció un tope al aumento de salarios nominales en 1983, lo que se tradujo en una reducción real del salario en 20%, para el fin de ese año; la política de austeridad continuó en 1984 y los salarios reales volvieron a descender, en esta ocasión casi el 10%.<sup>162</sup> Esto significa el deterioro del nivel de la vida de la población, principalmente de la clase media asalariada y de las clases populares.

También, con los programas del FMI, el problema del empleo se agrava por tres factores: la liberación comercial a ultranza y en un lapso muy corto, provoca disminución de la actividad industrial y la desaparición de empresas; la reducción de las importaciones contrae la economía, toda vez que se reduce la capacidad de producción de las empresas; y la disminución de la participación del Estado en la economía, provoca la reducción de su personal, ocasionando mayor desempleo.

Quizás se refute que algunas de estas consecuencias se darían con o sin creciente deuda, pueden tener razón, pero no hay que olvidar que el endeudamiento externo representa sólo un aspecto más dentro de la compleja crisis económica mexicana que se expresa mediante la disminución del crecimiento económico y del empleo; altas tasas inflacionarias, déficit creciente en el sector público y en el sector externo y disminución de los niveles de vida de la población. Sin embargo, la creciente deuda externa amplía estos problemas y hace más difícil su solución.

<sup>162</sup> El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLV, Núm. 45, noviembre 11 de 1985, p. 1080

## CAPITULO IV.

ESTRATEGIAS PARA SOLUCIONAR EL  
PROBLEMA DE LA DEUDA PUBLICA -  
EXTERNA.

Después de reflexionar sobre las implicaciones que la abundante deuda pública externa mexicana ha ocasionado, que son de un alto y pesado costo económico-social (disminución - del crecimiento económico, deterioro de los salarios reales, - etc.) la elaboración de estrategias dirigidas a atenuar los - problemas causados por este elevado endeudamiento, se hace imperativo.

El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid ha empezado a tomar medidas sobre este asunto, a nivel interno se hacen esfuerzos para reducir el déficit en la balanza de pagos y a nivel externo se realizan negociaciones para estructurar - la deuda pública contratada con la banca privada internacional. Asimismo, iniciativas para solucionar la problemática que cau- sa la deuda externa se han hecho públicas desde varias perspec- tivas: de países deudores; de países acreedores; de institucio- nes financieras internacionales; de la banca transnacional; - etc. La diversidad de intereses en juego inspira y motiva in- terpretaciones y propuestas igualmente distintas y hasta con- tradictorias, cuyo sesgo y parcialidad se constituyen en otro obstáculo para la identificación de soluciones efectivamente - idóneas. De ahí la necesidad de examinar las soluciones pro-

puestas por los diferentes actores del sistema financiero internacional y de instituciones y estudiosos interesados en el tema, con el propósito de encontrar alternativas que sostengan propuestas capaces de conciliar los intereses nacionales, inmediatos y de largo plazo, con los de las entidades prestatarias específicas.

Por tal motivo, en el presente capítulo se pretende hacer referencia a los últimos acontecimientos que se han dado en materia de alternativas para solucionar el problema de la deuda pública externa. El discernir sobre las posiciones de los diferentes actores que intervienen en estos enfrentamientos ideológico-políticos a nivel nacional e internacional, tiene el propósito de obtener juicios de valor que contribuyan a elaborar una estrategia que coadyuve a solucionar la problemática de la deuda pública externa.

Como esta investigación ha tenido como marco de referencia a la deuda pública externa de México, se canalizarán las alternativas de solución sobre ella; sin embargo, dichas alternativas pueden ser retomadas para otros países latinoamericanos o para los países subdesarrollados en general. Por tal razón, se iniciará este análisis considerando las diferentes posiciones que se han dado dentro del Estado Mexicano en la problemática que nos ocupa.

#### IV.1.- El Estado mexicano y la deuda pública externa.

Las formas como el Estado mexicano ha enfrentado el problema de su deuda externa, varían en conformidad a su magnitud y a la ideología y política preponderantes en los gobiernos en gestión, de ahí, la diversidad de opiniones sobre este tema que van de inexistentes a abundantes.

Los comentarios oficiales que con respecto al problema de la deuda pública externa fueron vertidos en los regímenes de Avila Camacho a López Mateos fueron prácticamente inexistentes, en consideración de que en este período dicha deuda era poco significativa. Sin embargo, en el sexenio diazordancista los comentarios sobre esta deuda manifestaron que mantenía magnitudes de consideración, pero que, a su vez, era necesaria e imprescindible para la política económica. En su quinto informe de gobierno el presidente Díaz Ordaz expresó: "Sin el crédito exterior, ni el sector público ni el sector privado hubiera podido disponer de la cantidad suficiente de divisas internacionales para adquirir los numerosos bienes de capital que han sido necesarios a nuestro desenvolvimiento y que debemos comprar fuera porque aún no los producimos. Sin ellos, nuestro progreso se habría frenado. Así pues, por la proporción entre el uso del ahorro interno y el crédito exterior y por el empleo productivo de este último, la deuda externa es un factor, positivo y no una carga para nuestro desarrollo".<sup>163</sup>

Por lo que se refiere a la posición del presidente Echeverría sobre este tema, en los inicios de su mandato era de total reprobación al desmedido endeudamiento del régimen anterior. Por tal motivo, en la iniciativa de Ley de Ingresos de

<sup>163</sup> Citado por Rosario, Green, ob. cit., 1981 p. 50



la Federación de 1971, consideró imprudente recurrir de continuo al crédito externo, y manifestó la realización de una reforma -- fiscal, al mencionar que "es necesario una reestructuración de la tributación fiscal como condición indispensable para refrenar la tasa de endeudamiento. A medida que se haga más justo el sistema de contribuciones del sector privado al público, la necesidad del endeudamiento interno y externo descenderá significativamente."<sup>164</sup>

Pero a pesar de las medidas tomadas, "el tiempo demostraría que pese a las adecuaciones fiscales (y dado su limitado alcance), el sector público no alcanzaba a sufragar todos los gastos con los recursos adicionales que pudieron lograrse. Ahora se apuntaba que el endeudamiento externo había podido ser mayor. Constatadas las fallas en el intento de eliminar el endeudamiento, comenzaba la tarea de explicar y justificar su desmedido crecimiento. Un aspecto interesante de este proceso es la repetida remisión en el lenguaje oficial a un relativamente nuevo orden de causas para el endeudamiento externo: el deterioro de los términos de intercambio y el cuantioso déficit en balanza de pagos".<sup>165</sup> Por ello el propio presidente Echeverría declararía en su sexto informe de gobierno que "...el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que se incrementó fuertemente hasta 3 643 millones de dólares en el año de 1975, continúa manteniendo niveles elevados; ello nos obliga a obtener financiamientos crecientes del exterior y a dedicar cuantiosos recursos públicos a la amortización y al pago de intereses".<sup>166</sup>

En la administración del presidente López Portillo, se esperaba reducir la tendencia al endeudamiento externo dis-

<sup>164</sup> Ibíd. p. 51

<sup>165</sup> Ibíd. p. 53

<sup>166</sup> Idem.

minuyendo su ritmo de crecimiento y mejorando su perfil, para ello envió al Congreso un proyecto de Ley General de Deuda Pública que pretendía garantizar el escrupuloso conocimiento de todos aquellos elementos que caracterizan los compromisos del sector público, que habrán de traducirse en deuda, y su adecuado uso y control pertinente, lo que permitía afirmar que "con el programa y el fortalecimiento de la estructura en general, será posible hacer manejable la deuda pública de tal modo que constituya un apoyo y no un obstáculo para nuestro desarrollo".<sup>167</sup>

En forma general se puede afirmar que la posición en materia de deuda externa del presidente López Portillo, al inicio de su administración, fue la siguiente: "observar aproximadamente los toques del FMI; disminuir al mínimo la contratación a corto plazo; renegociar la deuda a plazos más largos y preferentemente a intereses menores, aprovechando la abundancia de recursos en los mercados internacionales de capitales y de manera fundamental, la nueva riqueza petrolera del país; tratar preferencialmente en dólares para sacar provecho de su posición menos "dura" que la de monedas europeas y la japonesa; escapar a la excesiva concentración de la deuda externa en bancos de un sólo país de origen (en 1977 más del 60% de la deuda externa mexicana estaba contratada con bancos norteamericanos); diversificando las contrataciones; y diversificar, además, los instrumentos de deuda (además de préstamos, colocaciones de bonos, aceptaciones, etc.)".<sup>168</sup>

Para los últimos años de su mandato López Portillo señaló su política a seguir sobre deuda externa en el plan Global de Desarrollo 1980-1982, donde se indicaba que: en la con-

<sup>167</sup> López Portillo, José, ob. cit. p. 1463

<sup>168</sup> Green, Rosario, ob. cit., 1981, pp. 55 - 56

tratación de la deuda externa, se continuará la adecuación en la estructura, plazos y monedas del endeudamiento para mejorar el servicio de la deuda y evitar una mayor carga financiera sobre el presupuesto público y, en consecuencia, sobre el ahorro interno del sector público. Sobre el perfil de la deuda se especifica que: continuarán las acciones para mejorar el perfil de la deuda externa, en concordancia con las cambiantes condiciones de los mercados internacionales de capital, diversificando las fuentes de recursos, a fin de conseguir financiamiento a la menor tasa del mercado y en el tipo de moneda más conveniente, además, se seleccionará las contrataciones de deuda externa que busquen financiar los proyectos de mayor beneficio social y económico, cuidando, al propio tiempo, que su asignación se ajuste a lo que marca la Ley de Deuda Pública.<sup>169</sup>

Lo anterior muestra que se pretendía, en forma general, obtener mejores tasas de interés, mayores plazos de vencimiento, contrataciones en tipo de moneda más conveniente y diversificación de las fuentes de financiamiento.

Sin embargo, los resultados no fueron siempre positivos, toda vez, que se siguió contratando deuda externa con tasas de interés fluctuantes (que han ido hacia arriba en perjuicio de México), períodos de vencimiento de corto y mediano plazo y créditos en forma elevada con la banca privada internacional, lo que provocó que el servicio de la deuda aumentará en forma creciente.

Al finalizar el sexenio lópezportillista la política de deuda externa basada en el auge petrolero presenció una "crisis de liquidez", es decir, el gobierno mexicano fue incapaz de

<sup>169</sup> Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, Tercera edición, pp.221-222

cubrir el servicio de la deuda externa en las fechas y cantidades inicialmente contratadas. Este problema orilló, primeramente al gobierno del presidente López Portillo a suspender los pagos del principal de la deuda externa mexicana por tres meses, y después, a la administración del presidente Miguel de la Madrid a extenderla por seis meses más.

La estrategia del gobierno del presidente Miguel de la Madrid para enfrentar la problemática de la deuda externa, después de que se declaró la moratoria por noventa días y su extensión por 180 días más, se basó esencialmente en la búsqueda de la reestructuración del pago de los vencimientos del principal de la deuda contratada con la banca privada internacional, logrando alargar los plazos de pago a catorce años.

Complementando lo anterior el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 expresa que la política de endeudamiento externo de la actual administración buscará una estructura de financiamiento que provea los recursos complementarios que requiere el país, sin poner en peligro la continuidad del crecimiento económico. Para ello se pretende mejorar el perfil de la deuda, manteniendo al mínimo el crédito de corto y mediano plazo, a fin de evitar problemas de liquidez para cubrir su vencimiento; asimismo, se buscarán las mejores condiciones de endeudamiento, aumentando la contratación con organismos multilaterales, y se tratará de diversificar fuentes, mercados, instrumentos y monedas.<sup>170</sup>

En fechas recientes el gobierno del presidente Miguel de la Madrid ha expresado que la actual estrategia sobre deuda externa es: crecer para pagar. Así el secretario de - -

<sup>170</sup> "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988", en Comercio Exterior, junio de 1983 (suplemento), p. 80.

Hacienda y Crédito Público, Lic. Jesús Silva Herzog, ha manifestado que "el crecimiento económico representa la única solución (al problema de la deuda externa) a largo plazo y para crecer, - México y los demás países con problemas de deuda necesitan ingresos de divisas a través del comercio internacional, que le permitan reactivar su planta industrial, su producción interna y la reactivación del sector externo".<sup>171</sup> En este contexto, afirmó que "uno de los principales objetivos de la nueva política macroeconómica del presidente Miguel de la Madrid es la redirección estructural de la economía mexicana y su conversión en un patrón tradicional de sustitución de importaciones hacia un esfuerzo -- sostenido de promoción de exportaciones... que permitirá el financiamiento de mayores importaciones y dará al país mayor capacidad en los mercados internacionales de capital".<sup>172</sup>

Complementando lo anterior, el subsecretario de - - Hacienda y Crédito Público, Lic. Francisco Suárez Davila, ha mencionado que entre los principales elementos de esta nueva fase de la estrategia de México sobre deuda externa, se encuentran -- los siguientes puntos que se enmarcan en el contexto internacional:

- Mayor participación de los organismos de financiamiento al desarrollo (Banco Mundial, BID), cuyos financiamientos dan mayor preeminencia al cambio estructural de las economías -- deudoras y al desarrollo de largo plazo por encima de los objetivos de ajuste coyuntural.

- La banca privada internacional debe complementar -- los créditos a proyectos y programas específicos de desarrollo, apoyados por los bancos de desarrollo mundiales.

- Los gobiernos de los países industrializados deben de otorgar una mayor aportación de recursos a los organismos de

<sup>171</sup> Excelsior, México, 30 de agosto de 1985, p. 21-A

<sup>172</sup> Idem.

financiamiento al desarrollo.<sup>173</sup>

Paralelamente al manejo del problema nacional de deuda externa. México ha venido actuando en el contexto internacional con una visión estratégica frente a la llamada "crisis mundial de la deuda", con el propósito de defender los intereses del país, en particular, y los de la región latinoamericana en general, estimulando el consenso y evitando actual de manera unilateral.

En este contexto México ha contribuido a impulsar el diálogo político entre los países deudores y países acreedores; - así como a concertar posiciones comunes entre los propios países deudores; ha coadyuvado a definir una clara plataforma de negociación expresada en la reunión de jefes de Estado de Quito, en el -- Consenso de Cartagena; así como en la carta enviada por los presidentes de un grupo de países latinoamericanos a los jefes de Estado de los principales países industrializados, en ocasión de la - Conferencia Cumbre de Londres, etc. Documentos donde México junto con otros países deudores latinoamericanos, expresan su posición en el problema de la deuda. Las alternativas ahí presentadas se analizarán en el próximo apartado.

En síntesis, la estrategia que el actual gobierno ha seguido sobre deuda externa, "precisamente ha sido encaminada a - lograr un perfil de pagos que nos permita crecer y pagar al mismo tiempo. Lo importante es que se tenga una deuda frente a la cual exista la capacidad de darle servicio".<sup>174</sup>

Sin embargo, el gobierno mexicano se ha visto en la necesidad de poner en práctica algunas medidas que por sus resultados no parecen ser las más adecuadas para solucionar el problema -

<sup>173</sup> "La estrategia de la reestructuración de la deuda externa de México", El Mercado de Valores, NAFINSA, México, Año XLV Núm. 45, 11 de noviembre de 1985 pp. 1071-1072

<sup>174</sup> Ibidem, p. 1074

de la deuda, entre ellas destacan las siguientes:

- La decisión de negociar individualmente con el "bloque acreedor".

- La decisión de no incurrir en moratorias unilaterales, buscando en cambio la reestructuración negociada de los vencimientos de los capitales endeudados, pero manteniendo intocado el pago puntual de un creciente volumen de intereses.

- La aplicación de una severa política de ajuste a la economía que descansa de manera sobresaliente en la acelerada reducción del poder adquisitivo real de los salarios.

- La introducción de significativas modificaciones en la vida económica del país, tales como: a) políticas tendientes a liberalizar aceleradamente el comercio exterior y a desregular la inversión extranjera directa, incluida la que se dirige a la industria maquiladora; b) políticas tendientes a reducir el tamaño del Estado y su intervención en la economía, mediante: venta y desaparición de empresas paraestatales; reducción del gasto público en prácticamente todas sus regiones con excepción del hasta ahora intocable servicio de la deuda pública; eliminación de subsidios incluso en renglones que afectan al consumo social; liberación de precios de la gran mayoría de los artículos objeto de comercio interno, progresiva liberación del mercado cambiario, etc.<sup>175</sup> Como se puede apreciar se trata de medidas que "recomienda" el "bloque acreedor" y que responden totalmente a sus intereses.

175

Zepeda Martínez, Mario J. "La reestructuración de la deuda ¿solución o trampa sin salida? "LA JORNADA", México, 29 de agosto de 1985, p. 15

#### IV.2.- Las estrategias formuladas en los países deudores.

Dentro de las propuestas que se han dado en cuestiones financieras tanto en el marco de los países deudores latinoamericanos, como en el conjunto de los países deudores subdesarrollados están las proposiciones expuestas por el Grupo de los 77; por el Grupo de los 24; en el Concenso de Cartagena; por la CEPAL, por el SEIA, por Gobiernos y Académicos de estos países etc. Entre las alternativas presentadas por estos actores en torno al problema de la deuda externa se encuentran las que a continuación se exponen.

#### Del Grupo de los 77 y del Grupo de los 24.

Se toma en forma conjunta esta alternativa toda vez que las propuestas que estos grupos han expuesto en diferentes documentos<sup>176</sup> sobre la cuestión de la deuda externa de los países subdesarrollados contienen elementos en común, dichas propuestas que empezaron a tomar estado público en abril de 1983, incluyen los siguientes elementos:

a) Finanzas internacionales. Aumentos apreciables de la liquidez y de las reservas para los países subdesarrollados; y, corrientes aceleradas de recursos en condiciones condicionales y otras corrientes multilaterales. Para ello se considerarán los siguientes puntos:

<sup>176</sup> Grupo de los 77, "Texto relativo a cuestiones monetarias y financieras", 77/77 (v)/L. 19, Buenos Aires, Abril de 1983; Grupo de los 24 sobre el Sistema Monetario Internacional, Boletín del FMI, 16 de mayo de 1983, - Estudios citados por : Lucio Celler, "Una alternativa radical para el problema de la deuda externa, "Mapa Económico Internacional" México, - XCIDE, Núm. 2, 1983, pp. 40-41; y por la Dirección General de Asuntos -- Hacendarios Internacionales, SHCP, "Proyecto de un Programa de recuperación económica mundial". COMERCIO EXTERIOR, México, vol. 33, núm. 7 -- julio de 1983, pp. 648-654.



- Aumento de las cuotas del FMI, asignando un mayor monto al financiamiento para el desarrollo,

- Modificar y flexibilizar los términos y condiciones de los distintos tramos y servicios financieros que otorga el FMI. Dando la debida atención a los objetivos sociales y políticos internos de los países miembros; poniendo énfasis en la combinación de políticas que superen las limitaciones de sus programas tradicionales y que tengan mayor importancia en la expansión de la oferta, el crecimiento, el empleo y en la mayor distribución del ingreso.

- Establecer un nuevo servicio financiero con condicionalidad favorable para la financiación de pagos de mediano plazo de países en desarrollo con dificultades estructurales para el pago de importaciones esenciales o para el cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda. Este servicio debe financiarse con los DEG que se asignen a los países desarrollados.

- Ampliación de los servicios de financiamiento compensatorio del FMI, con el fin de atenuar el impacto de las altas tasas de interés.

- Incremento de la capacidad crediticia y aceleramiento de los servicios financieros que otorgan el Banco Mundial y otros bancos regionales de desarrollo.

- Aumento sensible en la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), especialmente para los países menos adelantados.

- Contribución de la inversión privada directa ligada a las prioridades del desarrollo.

b) Deuda Externa. Sobre este punto destacan los siguientes elementos:

- Deben adoptarse urgentemente medidas destinadas a inyectar recursos netos adicionales y a mejorar las condiciones y términos de los préstamos, vía un reescalamiento más favorable de plazos y períodos de gracia, y tasas de interés menos onerosas.

- En forma conjunta el FMI, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y los acreedores oficiales y privados deben proporcionar oportunamente servicios de asesoría y recursos financieros a los países en desarrollo que afrontan problemas de endeudamiento externo.

- Expansión de las operaciones de financiamiento de emergencia ("bridge-financing") emprendidos por el Banco de Pagos Internacionales (BPI).

- Se propone la consolidación de una fracción sustancial de los pagos previstos por concepto de intereses y amortización de la deuda pública contratada con fuentes oficiales, reembolso de esa consolidación en un plazo de diez años y con cinco años de gracia, y conversión total de todos los préstamos bilaterales de AOD en donaciones para los países menos adelantados.

c) Junto con las medidas anteriores se exponen otras reivindicaciones largamente reclamadas, y con justicia, por los países subdesarrollados, como son:

- Trato comercial preferente de los países industrializados a los países subdesarrollados mediante, la eliminación de toda medida proteccionista que afecta las posibilidades

comerciales de estos últimos países; mejorar significativamente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), ampliando su ámbito de aplicación, flexibilizando sus procedimientos, etc.; y convocar, en el mediano plazo, a una Conferencia Mundial sobre Comercio, a fin de crear un sistema comercial más equitativo y con mayores beneficios para todos los países participantes.

- Corrección en la inestabilidad de los precios de las materias primas.

- Reactivación de las economías centrales.

- Intensificación en las formas de cooperación regional. Se menciona el establecimiento del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países subdesarrollados en un marco amplio que permita la participación efectiva de todos los países interesados del Grupo de los 77.

- Se reclama también una reforma del orden monetario internacional, y solicitar que los países en desarrollo deban tener mayor participación en el proceso de toma de decisiones relacionadas con el Sistema Monetario Internacional, incluyendo todas las etapas de estudios, consultas y negociaciones.

Como se aprecia esta estrategia de los países subdesarrollados, tiene elementos muy genéricos que en los momentos de negociación pesan, toda vez que se maneja una multiplicidad y simultaneidad de objetivos que no se pueden alcanzar al mismo tiempo. Por tal motivo, los países subdesarrollados anteponen concesiones anticipadas, es decir, se estaría dispuesto a ceder algunos objetivos a cambio de avances en otros. Al mismo tiempo se observa que de no ser por el último punto, se pone mayor atención al aspecto de la liquidez y sólo se considera a los gobiernos de los países desarrollados sin tomar en cuenta a la banca privada internacional.

### Propuestas de la CEPAL y del SELA.

En febrero de 1983, a instancias del entonces presidente del Ecuador, Oswaldo Hurtado, la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), elaboraron el documento "Bases para una Respuesta de América Latina a la Crisis Económica Internacional,"<sup>177</sup> donde exponen algunas sugerencias para la reestructuración de la deuda externa de América Latina, como son:

- La creación de un procedimiento institucionalizado para la reestructuración de la deuda, quizá como un esfuerzo conjunto del FMI y del BM, pero con la participación del GATT y la UNCTAD en la formulación de los programas de ajuste. Los deudores tendrían un acceso automático y voluntario, y las soluciones atenderían las circunstancias especiales de cada caso.

- La reprogramación de los vencimientos de varios años, incluyendo años de gracia, plazos más largos para el pago de los servicios, y un costo disminuido del refinanciamiento.

- Recursos financieros adicionales para atender el servicio de la deuda y el comercio exterior, y nuevos créditos públicos para el desarrollo económico.

Asimismo, se anotan algunas recomendaciones genéricas que han venido enunciando desde tiempo atrás y que consideramos contribuirán a solucionar el problema de la deuda externa latinoamericana, como:

- La modificación del estilo de desarrollo para instaurar un nuevo patrón más dinámico, menos vulnerable y más equitativo.

<sup>177</sup> Citado por Lucio Geller, ob. cit., p. 42

- Estimular la cooperación regional para avanzar en la dirección de la integración, y coordinar las acciones encaminadas a la reactivación de la economía mundial y al logro de medidas de emergencia compatibles con la magnitud de la crisis de pagos externos que los países latinoamericanos enfrentan en la actualidad.

- Reactivación de las economías de los países industrializados, especialmente por la vía de una disminución de las tasas de interés; freno a sus medidas proteccionistas y un aumento en la transferencia de recursos financieros.

Como se aprecia los elementos que contiene esta propuesta tiene como objetivo estratégico prioritario de los países latinoamericanos el de la renegociación de la deuda; pero considera, también, algunas formas de cooperación regional y cierto apoyo de los países desarrollados, que se estima contribuirá a solucionar la problemática enunciada.

Sin embargo, se estima que adolece de algunas imprecisiones, como son los años que deben tener los plazos de reprogramación y el porcentaje de las tasas de interés renegociadas; además, algunas medidas las dejan a consideración de los países desarrollados (reducción de las tasas de interés, disminución del proteccionismo sin reciprocidad). Pero tiene una observación muy apropiada, respecto a que la UNCTAD y el GATT debieran intervenir, a través de mecanismos institucionalizados, en la elaboración de los programas de ajuste de los países deudores.

Además de lo anterior, la CEPAL propone las siguientes medidas que están dirigidas a atenuar la carga del servicio de las deudas externas de la región:

- El establecimiento de garantías oficiales a la deuda externa latinoamericana. Esta garantías oficiales multilaterales a los bancos acreedores les permitiría a éstos reducir el cobro de intereses a cambio de "mayores seguridades" para recuperar los montos adeudados.

- Una reducción de los intereses cobrados por los acreedores mediante mecanismos similares a los aplicados a empresas en quiebra. Esta propuesta se basa en la aplicación de sistemas similares en los utilizados en los países industrializados cuando un banco acreedor debe negociar con una empresa en dificultades de pago o amenazada de quiebra.

- Capitalización automática de los intereses. Esta medida descontaría el monto pagado del principal, con lo que éste y los intereses subsecuentes se reducirían.

- Ampliación de los créditos que se otorgan a América Latina, a fin de dotarla de recursos para afrontar eventuales aumentos en las tasas de interés actuales. De esta forma los países endeudados podrían pagar los intereses caros de sus actuales obligaciones externas con préstamos baratos que, a la larga, aliviarían la presión sobre sus economías.<sup>178</sup>

Sobre esta postura se prevé que la capitalización automática de los intereses puede ser objetada por el gobierno estadounidense al no ser compatible con su legislación interna. Además, esta capitalización de los intereses equivale a obtener un crédito forzado (los acreedores no financian obligatoriamente). Frente al crédito forzado, la otra alternativa puede ser

178 La Jornada, México, 22 de febrero de 1986, p. 12

la obtención de un crédito fresco, voluntario, negociado, donde se pueden obtener mejores condiciones, v. gr., un crédito voluntario a pagarse en 15 años concinco de gracia, es mucho mejor que la capitalización en condiciones más onerosas. También,, esta Comisión ha propuesto la creación de un "Banco Multinacional Latinoamericano", institución que permitiría maximizar la capacidad negociadora latinoamericana y facilitaría la cooperación entre los países subdesarrollados en general y entre las naciones de América Latina en particular, sin pretender reemplazar a otros organismos de crédito que ya operan en la región, sino que debería sumarse a ellos para abarcar un área de actividades que otras instituciones no cubren.<sup>179</sup>

#### El Consenso de Cartagena.

En junio de 1984 los cancilleres y ministros responsables del área financiera de once países latinoamericanos,<sup>180</sup> se reunieron en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, con el propósito de adoptar un consenso en cuanto a los principios y fórmulas políticas destinadas a resolver la situación económica de América Latina, especialmente en lo que se refiere a los problemas del endeudamiento externo y a los obstáculos que ésta provoca en la reactivación del desarrollo económico de sus países, y proponer iniciativas y formas de acción adecuadas que resulten en soluciones satisfactorias para todas las partes interesadas.

De esta reunión surgió el "Consenso de Cartagena" - documento donde se expresan los puntos que se consideran necesá

<sup>179</sup> Excelsior, México, 19 de junio de 1984, p. 2-3C.F.

<sup>180</sup> Los países signatarios del "Consenso de Cartagena" son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

rios para aminorar la problemática de la deuda externa. Ahí se expone que la responsabilidad en la solución del problema de la deuda externa debe recaer conjuntamente tanto en los países deudores, como en países acreedores, organismos financieros multilaterales y banca privada internacional. En este marco, consideran que el proceso de ajuste económico que se ha ubicado exclusivamente en los países deudores, debe compartirse con los acreedores para que sea simétrico y equitativo. Además, destacaron que existe una estrecha vinculación entre los problemas de la deuda, el financiamiento y el comercio para fortalecer la capacidad de pago de la región. Con base en lo anterior decidieron proponer las siguientes medidas:

a) Reducción de las tasas de interés, retornando a los niveles históricos de las tasas reales de interés. Elemento que junto con un trato más favorable en los plazos de amortización y en los períodos de gracia, es fundamental para la resolución del problema, lo cual debe constituir el objetivo fundamental al que se dirijan los mejores esfuerzos de los gobiernos de los países industrializados.

b) Utilización por parte de la banca internacional de tasas preferenciales en el otorgamiento de nuevos créditos y en las renegociaciones, donde se deben abolir los intereses de mora y la eliminación de las comisiones.

c) Reestructuraciones multianuales del principal y la capitalización de intereses, sin que se exija la existencia de un acuerdo formal entre el FMI y el país deudor.

d) Que en los casos de países con problemas extremos de balanza de pagos, se consideren cláusulas que permitan diferir el pago de parte de los intereses que, sin devengar a su vez intereses, serían pagados con una proporción determinada



de los recursos provenientes del incremento de las exportaciones.

e) Aumento en los flujos de fondos hacia América Latina que atiendan tanto los desequilibrios de balanza de pagos como programas de inversión orientados a cambios estructurales - que promuevan mayor crecimiento y generación de divisas.

f) Aumento anual de créditos de la banca comercial - que deberá ser, cuando menos, igual a la inflación internacional.

g) Una asignación de DEG en el FMI compatible con -- las necesidades de liquidez de los países en desarrollo, el aumento de los plazos de sus programas de ajuste y la ampliación -- del acceso a sus recursos. Asimismo, se propone ampliar la facilidad de financiamiento compensatorio de manera que permita finciar, además del impacto sobre la balanza de pagos del deterioro de los ingresos de exportación, los impactos de otros factores exógenos a las economías latinoamericanas, tales como el - deterioro de los términos de intercambio, la permanencia de las altas tasas de interés y los desastres naturales, que deberán tener un grado muy bajo de condicionalidad y a mediano plazo.

h) Modificaciones a las condicionalidades de las diversas fuentes acreedoras, que deberán adecuarse a las condiciones y objetivos económicos y políticos de cada país. La condicionalidad del FMI deberá tomar en cuenta las exigencias del crecimiento de la producción y del empleo, así como respetar la capacidad propia de cada país de formular y ejecutar sus planes - de ajuste. Además, deberán evitarse las incompatibilidades que - viene produciendo la condicionalidad cruzada del FMI- Banco Mundial.

i) La asignación de un volumen mayor de recursos y - el fortalecimiento de la capacidad crediticia de los organismos financieros internacionales, tales como el FMI, el BM y el BID.

j) Los organismos multilaterales de fomento deberán incrementar en forma sustancial su canalización de recursos netos a América Latina en un 20% durante los próximos tres años. Este incremento acelerado planteará cambios sustanciales en la actitud política y estructura de estas instituciones, incluyendo una mayor flexibilidad en el uso de sus recursos.

k) Otorgamiento a los países deudores de plazos más amplios y tasas de interés aún más preferenciales en la renegociación con los gobiernos y los organismos oficiales de crédito a la exportación de los países industrializados, que deben conceder nuevas líneas de crédito, en términos y condiciones preferenciales, en montos suficientes para impedir la interrupción de sus importaciones.

l) Se explora la posibilidad de separar la deuda ya acumulada de las nuevas corrientes de crédito, para buscar que éstas últimas sean tratadas en forma preferente, tanto en lo -- que se refiere a la prioridad de su pago como a los plazos de - amortización y su vinculación con los organismos multilaterales de fomento.

m) Limitación de las transferencias netas de recursos considerando el crecimiento del producto de cada país. Límites al servicio de la deuda en relación con los ingresos por exportación, que sean compatibles con las necesidades de desarrollo y bs requerimientos económicos y sociales de cada país.

n) Procurar la estabilización de precios de los productos de exportación de los países subdesarrollados a niveles renumerativos y en forma tal que se contrarreste el fuerte deterioro de sus términos de intercambio.

o) Es imprescindible que cesen las medidas proteccionistas que obstaculizan e incluso imposibilitan el acceso de los productos latinoamericanos en los mercados exteriores, en particular en los países desarrollados; por lo que es urgente la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en estos países que limitan el ingreso de los productos de América Latina a sus mercados, tanto en sectores tradicionales como en productos industriales, incluyendo los de alta tecnología.<sup>181</sup>

En la presente propuesta, los esfuerzos de los signatarios del Concenso estuvieron dirigidos, inicialmente, hacia la obtención de mejores condiciones en las reestructuraciones de la deuda externa de varios países de la región, medida que fue positiva, toda vez que en las reestructuraciones que llevaron a cabo México, Brasil, Argentina y Venezuela, quedaron incorporados buena parte de los lineamientos expuestos en el Concenso de Cartagena, como la reestructuración multianual, el pago solo por una vez de las comisiones y el cambio a tasas más convenientes para los países deudores (México cambió de la tasa prime rate a la libor).

Sobre las propuestas de liquidez internacional y de disminución de los costos del servicio de la deuda, hasta ahora, no se han presenciado cambios significativos, pero hay que considerar que este Concenso no ha negociado en forma conjunta, es decir, como "bloque de países deudores". Esto tiene importancia,

<sup>181</sup> Todas estas medidas han sido consideradas hasta la cuarta reunión ministerial de los países signatarios del Concenso de Cartagena; recopiladas en El Mercado de Valores, México, NAFINZA, Año XLIV, nums. 27 y 39 del 2 de julio y 24 de septiembre de 1984; Año XLV, núm. 8 del 25 de febrero de 1985; y Año XLVI, núm. 2, enero 13 de 1986.

toda vez que la unidad da fuerza política, y algunas cuestiones que en estos momentos se consideran inalcanzables, quizás se -- puedan obtener más adelante, cuando los acreedores se sientan mayormente presionados por la unidad de los países deudores.

Hay que tener bien presente que América Latina mediante el Concenso de Cartagena, ha ganado densidad política y capacidad negociadora, en virtud de ser una acción concertada y tener una estrategia común; al mismo tiempo, se ha visto fortalecida la solidaridad latinoamericana. En estos puntos de -- unidad latinoamericana se debe de seguir trabajando, pues, en -- ellos se encuentra una vía posible para solucionar el problema que nos ocupa.

#### Alternativas formuladas por académicos.

Las alternativas para solucionar el problema de la deuda externa que han sido formuladas por académicos de los países deudores subdesarrollados son bastantes y con ideas diversas, pero en este apartado sólo se hará referencia a propuestas de académicos que radican en México. Es interesante conocer estas opiniones, toda vez, que algunas han sido consideradas por funcionarios del gobierno mexicano y se han puesto en práctica en las negociaciones con los acreedores extranjeros. De las -- cuatro exposiciones que se presentan a continuación la primera canaliza sus opiniones principalmente hacia el ámbito internacional y las tres últimas toman en consideración tanto medidas que se deben de tomar en la economía doméstica como en el contexto externo.

Primeramente, Lucio Celler,<sup>182</sup> quien labora en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), ha formulado una alternativa para resolver el problema de la deuda externa de los países subdesarrollados. Los elementos esenciales de esta propuesta son los siguientes:

<sup>182</sup> Celler, Lucio, ob. cit., pp. 44-48

- Imponer la presencia de un organismo internacional que funcione como intermediario entre los acreedores y -- los deudores. Ese intermediario asumiría, en adelante, la figura doble de acreedor y deudor; emitiría valores en favor de los acreedores actuales por el importe de la deuda, consolidada y reprogramada de los países subdesarrollados. Para éstos sería una operación de sustitución de acreedores. Ese organismo internacional, por fuerza, debe ser el FMI o el BM que son los -- únicos autorizados a emitir títulos en los mercados de crédito.

- La UNCTAD y el GATT debieran intervenir, a través de mecanismos institucionalizados, en la elaboración de los programas de ajuste de los países deudores.

- Los bancos podrían aumentar su liquidez vendiendo los valores (emitidos por el organismo internacional a favor de ellos por el importe de las deudas problemáticas de los países subdesarrollados ) absolutamente seguros en los mercados financieros, y utilizar los nuevos recursos para apoyar la recuperación doméstica o, incluso conceder créditos de corto plazo para financiar las corrientes comerciales internacionales.

- Las deudas a reprogramar deben ser el conjunto de los compromisos de los países subdesarrollados, públicos y privados, frente a los acreedores privados, oficiales e internacionales. No se debe limitar la renegociación de las deudas a un número limitado de vencimientos anuales. El total de la -- deuda puede ser consolidado, y sobre esa base, podría fijarse -- las nuevas condiciones de los servicios financieros.

- Los plazos para el pago de las deudas consolidadas debieran ser lo más extendidos posibles, 20 a 30 años. -- Cuanto más amplios resultan los plazos, mayor es la contribución de esta solución a la recuperación de los países deudores y acreedores.

- La tasa de interés de los valores emitidos por el organismo internacional debería ser nula, en todo caso, muy inferior a la tasa de valores de la misma madurez emitidos o garantizados por los gobiernos de los países desarrollados.

- A su vez, la tasa de interés que pagarían los países deudores al organismo internacional por sus deudas renegociadas sería, por supuesto, superior a la reconocida a los acreedores. La diferencia entre ambas tasas serviría para constituir un fondo especial que tendría distintos usos (como garantía en caso de incumplimiento de algunos países deudores; como mecanismo de solidaridad entre los países deudores mediante el rescate de la deuda de los países subdesarrollados de más bajos ingresos; para financiar a aquellos países cuyos ingresos de exportación se recurren con mayores dificultades o que requieren más urgentemente recursos para el crecimiento; y, eventualmente, podría permitir una amortización más acelerada de la deuda externa).

- Los países desarrollados deberían proceder a socializar internamente alguna fracción de la deuda externa de los países subdesarrollados. Para ello, podrían emitir títulos públicos y aportar al fondo especial antes aludido una fracción - lo más cercano posible a 0.7% del PNB, como fue previsto en la Nueva Estrategia Internacional para el Desarrollo.

- De manera paralela, también es necesario ir creando las condiciones internas y externas para que no se repitan las dificultades de endeudamiento. La reprogramación de la deuda no será suficiente si no es apoyada por otras medidas, por ejemplo, el corregir aquellas situaciones que permitan que las divisas productivas en los países subdesarrollados terminen transferidas al exterior por nacionales o extranjeros (fugas de capitales). Ese control de capitales permitiría que las tasas internas de interés en los países subdesarrollados no fuesen deci

didas por las políticas monetarias en los países industriales.

Las ventajas que Lucio Geller ve a esta propuesta - son las siguientes:

- Como el problema de la deuda externa es un problema político, los grandes bancos internacionales rechazan una solución política a esta cuestión porque se dan cuenta de que perderían libertad de acción si las relaciones de poder, que fueron constituidas con sus créditos, fueran desplazadas a otros espacios de negociación en donde las relaciones de fuerza son más favorables a los países subdesarrollados. La presencia del organismo internacional que se propone sería la forma en que --operaría la ruptura de las relaciones de dominación (bancos) --subordinación (países deudores).

- La emisión de valores por un organismo internacional es el mejor expediente para sustituir las deudas problemáticas.

- Cuanto más amplios sean los plazos acordados, menores serán las necesidades de liquidez de los países subdesarrollados y más racionales, entonces, las presiones para aumentar las cuotas del FMI, o la emisión del DEG; o del capital del Banco Mundial o de otros bancos regionales de desarrollo.

- Todos los participantes--acreedores y deudores tendrían más tiempo para hacer los respectivos ajustes, que el --tiempo irrealmente concedido por los acuerdos actuales que administra el FMI.

- Los bancos podrían igualmente proseguir con sus operaciones financieras, internas e internacionales, mediante las operaciones de venta de los activos reprogramados en los --

mercados financieros. No serían necesarias operaciones de rescate espectaculares con los bancos centrales.

- La renegociación de la deuda-disminución de los pagos anuales de intereses y amortización, permitiría restablecer el poder de compra de los países en desarrollo con los consiguientes efectos estimulantes en el comercio mundial y en la economía de los países desarrollados.

- Los países en desarrollo podrían efectuar la corrección de sus desequilibrios actuales por el lado de la oferta en vez de actuar como en el presente, es decir, reduciendo el nivel de vida de su población.

- Los países deudores tendrían una oportunidad de escapar, inicialmente, a la cláusula de la condicionalidad, y de desprenderse de la tutela de los bancos privados comerciales.

- En un clima de superación de las tensiones financieras, los países industrializados y los países subdesarrollados tendrían tiempo y disposición para dedicarse a la reforma del sistema monetario internacional.

Por otra parte, desde hace varios años la Dra. Ma. del Rosario Green en sus investigaciones citadas en este trabajo ha expuesto medidas dirigidas tanto a preveer como a enfrentar los problemas derivados del endeudamiento público externo de México. Y señala que para detener el crecimiento de la deuda externa mexicana, oficial y privada, deben de atacarse las causas que le han dado origen, si éstas se detectan en el déficit del sector externo y del sector público, ahí deberá concentrarse la acción. Por lo que considera necesario canalizar esfuerzos hacia los siguientes puntos:



- Reestructuración de la tributación fiscal como condición indispensable para refrenar la tasa de endeudamiento. A medida que se haga más justo el sistema de contribuciones del sector privado al público, la necesidad del endeudamiento interno y externo descenderá significativamente.

- Políticas como promoción de exportaciones, control de importaciones, desaparición del contrabando, reforma fiscal a fondo, eliminación del despilfarro, batalla a la corrupción, etc., deben pasar del campo de las grandes declaraciones o de los esfuerzos mediocres, al de las acciones concretas, si la preocupación por el crecimiento futuro del país y su sobrevivencia como Estado nacional es realmente seria.

- La necesidad inmediata de reestructurar la deuda pública externa.

- Diseñar una estrategia adecuada de desarrollo, coherente con los principales problemas del país y del papel que en ella va a desempeñar el financiamiento externo.

- Diversificación del origen geográfico de la deuda externa y de los acreedores; por lo que se refiere a los bancos privados internacionales, beneficiarse de las semejanzas y diferencias de sus políticas de préstamo.

- La necesidad de democratizar, reorientar, revitalizar, etc., a las organizaciones internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial, y los bancos regionales., incluso plantear una crítica devastadora de los mismos. Es un hecho que no están proporcionando recursos, ni en las cantidades necesarias, ni en condiciones adecuadas.

- Insistir en la necesidad de incrementar en forma considerable los recursos de las agencias de financiamiento multilaterales, más adecuados para financiar proyectos de carácter social y de rentabilidad menor o a muy largo plazo.

- Realizar una acción conjunta entre varios países deudores, que haga valer la fuerza de la dependencia y el endeudamiento. Esta acción empezaría por la creación de una conciencia de cooperación regional enfocada al intercambio de información sobre fuentes de crédito, condiciones financieras, asistencia técnica en negociaciones individuales, etc.

Sobre estas proposiciones se puede comentar que algunas ya se están llevando a cabo como son la reestructuración de la deuda pública externa de México; la promoción de exportaciones (PROFIEX); la acción conjunta entre varios países deudores - (Concenso de Cartagena). Sin embargo, algunas medidas, como la reforma fiscal, no se han realizado, ya que conllevan un alto contenido de esfuerzo político, toda vez que si el Estado mexicano reestructurará la tributación fiscal tendría que enfrentarse a los empresarios del país, ya que hasta ahora éstos han gozado de privilegios fiscales.

Por su parte, el economista David Marquez Ayala ha señalado que como opción políticamente manejable, económicamente razonable y éticamente sostenible, para solucionar el problema de la deuda externa, está la de un frente negociador unido latinoamericano, y más amplio si es posible para:

- Evitar toda contratación adicional de créditos y sólo importar lo que nuestro comercio pueda financiar.

- Cancelar el pago de intereses de la deuda externa, o a lo más, pagar intereses de cobertura operativa no superiores al uno por ciento anual. Los bancos deben bajar sus tasas -

para estos créditos al nivel de la inflación (4%) y la diferencia debe ser cubierta por los gobiernos de los países industrializados (esto les representaría aproximadamente 0.3% de su PIB menos de lo que se han comprometido a aportar como "ayuda" al desarrollo).

- El capital puede ser reconvertido a bonos a largo plazo emitidos por un fondo específico que sería administrado por el Banco Mundial, el FMI, el BID para América Latina o un organismo creado para tal fin, desprivatizando la deuda y -- multilateralizándola. Estos bonos serían denominados en DEG para evitar las fluctuaciones de las divisas.

- Los pagos del capital no deben pasar de 15% de -- los ingresos por exportaciones de cada país. De esta forma los acreedores resentirán los efectos de su proteccionismo, o ganaran si se aplican políticas sanas de comercio.

- Aplicar medidas drásticas para repatriar al máximo los capitales colocados en el exterior, que se estiman representan entre 30 y 50 % de la deuda.

- Reestructuración del Sistema Monetario Internacional. El FMI debe ser rechazado, desaparecer como el policía económico que es, y ser sustituido por un verdadero Banco Central Mundial, de control democrático, con funciones simplemente reguladoras pero capaz de emitir una moneda de uso internacional que sustituya al dólar y a las otras divisas utilizadas como medios de pago en el comercio entre las naciones.<sup>183</sup>

183 Marquez Ayala, David. "Para no pagar la deuda", en La Jornada, México, 5 de agosto de 1985, p. 4.

En esta opción se pone énfasis en la cancelación de los pagos de intereses considerando que son el elemento reproductor de la deuda, y al pago del capital hasta en un 15% de los ingresos de las exportaciones, tratando de persuadir a los países desarrollados a disminuir su proteccionismo. La suspensión definitiva de pagos o de un desconocimiento de la deuda sólo se consideran como alternativas de última instancia ante una franca agresión o un boicot por parte de los países acreedores. También destaca el beneficio que traería a los países industrializados la reactivación del comercio y de las economías ahora empantanadas por el endeudamiento; asimismo, se señala la necesidad de una estrategia de desarrollo de introversión, con nuestros recursos como medios, las necesidades sociales como objetivos y el interés nacional como marco.

Otra propuesta, sobre el tema que nos ocupa, ha sido presentada por Jacobo Schatan,<sup>184</sup> quién considera que para visualizar las posibles salidas a los problemas conexos del endeudamiento externo y del desarrollo deformado de América Latina se deben analizar dos elementos centrales; 1) el pago de la deuda, y 2) las causas que le han originado, que se enraizan en los patrones de desarrollo seguidos por América Latina.

Sobre el primer punto el autor considera inapropiada la cesación de pagos por el temor a un corto abrupto de las relaciones comerciales y financieras con el mundo capitalista y a las represalias que una medida semejante podría tener, como embargo en el exterior, secuestro de naves aéreas o marítimas y embargo de toda mercancía del país deudor que toque puerta extranjera, etc. Además, estima que si los acreedores otorgaran alguna o todas las concesiones que los países deudores han solicitado, como , la obtención de mayores plazos de gracia; alar-

<sup>184</sup> Schatan, Jacobo. "América Latina deuda externa y desarrollo: un enfoque que heterodoxo". En Investigación Económica. FE - UNAM enero - marzo de 1985, núm. 71. vol. XLIV, pp. 305-357

gar los plazos de pago; crear instituciones financieras nuevas que contribuyan a resolver los problemas financieros de los países deudores; convertir la deuda total en bonos de largo plazo con tasas de interés más bajas, etc., obviamente se lograría -- aliviar las presiones que la deuda ejerce hoy día sobre las economías de los países deudores, pero, señala que para poder pagar la deuda se debe de poner mayor énfasis en el problema fundamental de las relaciones de intercambio entre las mercancías exportables por el Tercer Mundo y el costo del dinero internacional, tanto del nuevo dinero (préstamos futuros) como del viejo (préstamos anteriores que hay que pagar). Toda vez que el incremento del monto de los recursos físicos (materias primas, productos básicos, etc.), de los países deudores subdesarrollados que exportan para pagar los servicios de la deuda externa, es resultante de la conjugación de dos fuerzas que actúan en -- sentido opuesto; de un lado el alza de las tasas de interés en el mercado norteamericano, y del otro la caída en los precios de las materias primas que exportan los países deudores.

Por tal motivo, recomienda que se debe buscar tanto la "congelación" del monto de recursos físicos por unidad de deuda que estos países deben remesar anualmente, como la disminución del valor total a pagar, eliminando todos aquellos incrementos en las tasas de interés; en otras palabras el valor de un paquete compuesto por las principales materias primas que exporta la región de América Latina, debería "congelarse" para -- efectos del pago de la deuda y fijarse un plazo determinado para pagarla (por ejemplo 25 años), así como, aplicar una tasa de interés sobre esa deuda en especial no superior a 6% anual. De esta manera el monto en especies por unidad de servicio no variaría en el tiempo, aunque cambiasen los precios de los productos en el mercado internacional o se modifiquen las tasas de interés. Al ir disminuyendo el monto del servicio, debido a la amortización de la deuda, iría bajando también el volumen de -

las remesas de materias primas, siempre que no se incurra en nuevas deudas.

Otra medida, podría ser la "indización" de los precios de las materias primas a los niveles de las tasas de interés, pero solamente para efectos del pago de la deuda, es decir, en un incremento de las tasas de interés correspondería un incremento proporcional en el precio de exportación de las materias primas de los países deudores, con lo cual el monto efectivo de las especies por remitir, por unidad de servicio, sería siempre el mismo.

Soluciones de este tipo significarían que durante el período de pago (25 años) la salida de materias primas del "paquete" alcanzaría un total de 2500 millones de toneladas contra una de 5 500 millones si se mantuvieran inalteradas las condiciones actuales.

Asimismo, el autor considera que estas fórmulas podrían ser objeto de una "Convención Internacional sobre Materias Primas" que además de establecer los términos precisos de equivalencia de la deuda y su servicio en cantidades determinadas en las materias primas que se seleccionen, debería identificar y poner en marcha los mecanismos institucionales para llevar a cabo las operaciones correspondientes.

Sobre el segundo punto, J. Schatan señala que si los países latinoamericanos no eliminan las causas internas que originaron su endeudamiento con el exterior, la situación de dependencia financiera y comercial continuará. Por tal motivo, indica que si no se modifican las pautas básicas de comportamiento social, que actualmente conlleva una elevada dosis de "desperdicio social externo", es decir, todo lo que la sociedad trae del exterior para producir y consumir en nombre de petro--

nes irracionales de comportamiento al imitar estilos de vida de Estados Unidos de América y Europa, que obliga a las sociedades latinoamericanas a depender en medida cada vez mayor de tecnologías y bienes importados, lo que provoca déficit en cuenta corriente y conduce inevitablemente a un creciente endeudamiento externo. Por lo que al eliminar lo superfluo del consumo se anula también una buena parte de la necesidad de importar; y si además, se procediera a adoptar una agresiva política de sustitución de importaciones, latinoamérica podría llegar a ser económicamente autosuficiente y políticamente soberana.

Sobre esta propuesta se pueden comentar dos cosas, primero que la cuestión del pago justo de las materias primas y productos básicos que exportan los países subdesarrollados, ha sido solicitada desde hace tiempo, de ahí que en la Carta de Derecho y Deberes Económicos de los Estados se encuentra expresada. Sin embargo, los países industrializados no han estado dispuestos a pagar el valor justo de estos productos, ya que significa para ellos la pérdida de grandes ganancias; por lo que es necesario que los países deudores se unan en bloque para ponerse de acuerdo en la producción y el precio de sus exportaciones, esta medida les daría mayor fuerza y capacidad de negociación.

Respecto a la proposición de eliminar lo superfluo del consumo, éste se daría siempre y cuando la burguesía y clase media de cada país deudor (toda vez que son las clases sociales con medios económicos para adquirirlos), estuvieran dispuestos a privarse del privilegio que gozan de consumir productos importados, y esto en realidad mientras se mantengan las relaciones sociales de producción existente es difícil de darse, pues, sólo mediante la emancipación de las clases populares, se podría lograr.

• Proposiciones de gobiernos deudores latinoamericanos.

Algunos gobiernos de países latinoamericanos que se han visto en serios problemas por el monto y las condiciones -- de su deuda externa, se han pronunciado por medidas calificadas de "radicales", concretamente tenemos el caso de Perú, México y Cuba, aunque este último no ha tenido problemas graves por su - deuda externa.

En Perú, su recién electo presidente, Alan García - Pérez, ha anunciado unilateralmente que no dedicará más del 10% de los ingresos por exportaciones de su país al pago del servicio de su deuda externa. Por su parte el presidente de México, Miguel de la Madrid,, en su mensaje dirigido a la Nación el 21 - de febrero de 1986, precisó los lineamientos generales para las negociaciones futuras sobre la deuda externa mexicana, como consecuencia de la importante disminución de sus ingresos petroleros y del incierto panorama internacional que prevalece en esta materia. Estableciendo las siguientes premisas fundamentales: el pago del servicio de la deuda se hará conforme a la capacidad real de pago del país; creación de mecanismos eficientes de financiamiento y reducción de su costo; apertura de mercados -- que permitan exportar más para fortalecer la capacidad de crecimiento y de pago; y ambiente internacional propicio que coadyuve a soluciones operativas y expéditas de cooperación en las diferentes áreas de la economía internacional.<sup>185</sup>

Esta propuesta del presidente mexicano ha sido calificada como similar a la expuesta por su homólogo peruano, es decir, el pagar el servicio de la deuda externa tomando en consideración cierto porcentaje de los ingresos por exportaciones, - teniendo como base que la capacidad real de pago de México se - ha medido en conformidad a su riqueza petrolera y de su importante participación como captador de divisas por su venta al - exterior.

<sup>185</sup> El Mercado de Valores, NAFINSA año XLVI, núm. 11, marzo 17 de 1986, - p. 245



Por lo que se refiere a la posición del presidente de Cuba, Fidel Castro Ruz, éste ha abogado durante meses por el desconocimiento de la deuda externa de América Latina, pues, afirma que es impagable, por lo que sugiere su cancelamiento. Algunos - de los elementos sobresalientes que sobre este punto ha dado a - conocer y que propone para solucionar el problema de la deuda -- son los siguientes:

- Las naciones acreedoras deben y pueden hacerse cargo ante sus bancos privados de la deuda externa de los países latinoamericanos y de los demás del Tercer Mundo utilizando 10 o - 12 por ciento de sus gastos militares. Como se sabe en estos me - mentos se está invirtiendo cada año, en gastos militares en todo el mundo, un millón de millones de dólares.

- Mediante el mecanismo de vales y bonos de tesore--ría, con vencimientos a diez y treinta años, respectivamente, -- E.U.A. podría responder ante los bancos acreedores por el monto de los créditos que éstos han otorgado a los países de América - Latina y el resto del Tercer Mundo. Tal medida no afectaría, en lo más mínimo, el actual aporte al presupuesto de los ciudadanos norteamericanos, en cambio, los bancos recuperarían el capital - invertido, las empresas exportadoras incrementarían sus exporta - ciones y los inversionistas sus utilidades, y lo que es todavía más importante; tal medida incrementaría el empleo en todos los países industrializados; sus fábricas utilizarían un porcentaje mayor de sus capacidades y el comercio internacional se intensi - ficaría.

- Hay una cuestión esencial: la simple cancelación - de la deuda externa de América Latina no resuelve este problema, ofrecería simplemente un respiro de algunos años. En pocos años, la situación sería igual o peor que ahora si no supera definitivamente el intercambio desigual, las medidas proteccionistas, el

dumping, las políticas monetarias basadas en el poderío económico de unos pocos países, los excesivos intereses de los préstamos y otros factores que integran el injusto sistema de relaciones económicas y de explotación impuestos a los países del Tercer Mundo; es decir, sino se establece verdaderamente un nuevo orden económico mundial.

Por tal motivo, independientemente de militancia e ideologías políticas, los países del Tercer Mundo deben unirse para vencer la terrible crisis económica y social que los agobia y, para ello, es preciso "crear un club, comité o grupo" como quiera llamarsele, que les permita afrontar los problemas -- que unilateralmente sería imposible resolver.<sup>186</sup>

En esta propuesta Fidel Castro considera la cancelación de la deuda externa de América Latina en base a que matemáticamente estima que es impagable; sin embargo, también está -- consciente de que la cancelación de la deuda externa, como única fórmula, no soluciona el problema. Por tal motivo, expone -- que debe de establecerse un nuevo orden económico mundial, y para tal objetivo, considera como prioritario la unión de los países latinoamericanos y de los países subdesarrollados en general, para enfrentar y modificar el injusto sistema de relaciones económicas internacionales impuesto por los países industrializados, punto en el cual concordamos.

<sup>186</sup> Díaz Redondo, Regino. Endeudamiento y Subversión: América Latina. -- Entrevista a Fidel Castro. México, Editorial Grijalbo, 1985, pp. 60-67

#### IV.3.- Proposiciones de los acreedores.

En los países desarrollados también se han planteado propuestas para aminorar el problema de la deuda externa de los países subdesarrollados; dichas propuestas han sido expuestas -- por cada uno de los integrantes del llamado "Bloque acreedor"; -- organismos financieros internacionales; la banca privada interna- cional y los gobiernos de las naciones industrializadas. Estas propuestas que últimamente se han dado a conocer son las que a -- continuación se detallan.

#### Propuestas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La perspectiva del FMI sobre la cuestión de la deuda externa de los países subdesarrollados fue expuesta recientemente por su Director Gerente, Jacques de Larosiere,<sup>187</sup> en un simpo sio realizado en la Universidad de Carolina del Sur, en noviem- bre de 1985, donde propuso un plan de acción para resolver esta problemática, dicha propuesta contempla tres elementos esencia-- les: a) Lograr el crecimiento económico junto con ajuste conti-- nuuo en los países endeudados; b) Mejorar la situación económi-- ca mundial; y, c) conseguir financiamiento adecuado.

Sobre el primer punto, considera que la clave para lograr el ajuste en la balanza de pagos y el crecimiento económi- co, reside en acrecentar la exportación, el ahorro y la inver-- sión privada, por lo que recomienda otorgar incentivos a estos -- renglones. Y para ello propone las medidas siguientes:

- Ajustes en el tipo de cambio y los tipos de inte-- rés reales de acuerdo a la existencia efectiva de los mercados.

187 "Tareas para ayudar a resolver la crisis de endeudamiento". El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLVI, núm. 4, enero 27 de 1986, pp. 97-102.

- Moderación de los salarios; limitación del crédito al sector público; revisiones rigurosas de los programas de gasto público y acceso adecuado del crédito al sector privado.

- Liberación de los regímenes de comercio exterior, eliminando las trabas arancelarias y no arancelarias a las importaciones.

- Mayor receptividad a la inversión extranjera directa.

- Disminución de las tasas de inflación, mediante la adopción de políticas monetarias y fiscales prudentes.

Por lo que se refiere a como mejorar la situación económica internacional, considera que es necesario insistir en los siguientes puntos:

- Reducción de los déficits fiscales y del gasto público excesivo, que provocan aumentos en los tipos de interés mundiales. En este sentido expone que Estados Unidos debe tomar la delantera reduciendo en forma considerable su déficit presupuestario.

- Mejorar la competitividad comercial para reducir las presiones proteccionistas, principalmente de Estados Unidos. Por ello menciona que todos los países les conviene respaldar una nueva ronda de negociaciones comerciales dentro del marco del GATT debido a los peligros que supone la tendencia actual hacia un mayor proteccionismo.

- Seguir manteniendo la disciplina monetaria para preservar la credibilidad de las autoridades monetarias y continuar controlando la inflación.

Por último considera que los bancos comerciales, -- los prestamistas oficiales y las instituciones financieras multilaterales, deben de colaborar entre si para otorgar financiamiento adecuado a los países subdesarrollados, y para ello deben de realizar lo siguiente:

- Los bancos privados tendrán que proporcionar nuevos préstamos y concertar acuerdos de reestructuración en condiciones realistas a países deudores que estén poniendo en práctica programas de ajuste vigorosos. El financiamiento del comercio y los préstamos para proyectos revistirán una importancia especial para respaldar la exportación, la inversión y el crecimiento económico.

- Se deberá aumentar el financiamiento oficial, particularmente la asistencia oficial para el desarrollo.

- El FMI proporcionará y ayudará a movilizar el respaldo financiero para apoyar las estrategias de ajuste y vigilará el funcionamiento del sistema monetario internacional.

Como se puede apreciar, las medidas sugeridas en el primer punto de esta propuesta coinciden con las políticas de ajuste que el FMI "recomienda" a los países prestatarios, medidas que como se ha señalado en el capítulo II de este trabajo, no han dado buenos resultados sino todo lo contrario, pues, han provocado graves daños al sistema económico, político y social de estos países ya que, han tenido las siguientes consecuencias; recesión, desindustrialización, inflación, desempleo, permanencia de desequilibrio externo, etc. Sin embargo, se considera algo de vital importancia: la reducción del déficit presupuestario de Estados Unidos, ya que esta medida permitiría disminuir las tasas de interés internacionales y desalentaría la fuga de capitales de los países deudores hacia este país, --

factores que han motivado un mayor endeudamiento externo de los países subdesarrollados. Así como, la disminución del proteccionismo.

La estrategia de la banca privada internacional.

Dos grandes bancos privados que operan en el negocio del crédito internacional han dado a conocer sus propuestas para resolver el problema de la deuda externa; el Morgan Guaranty Trust (E.U.A.) y el Barclays Bank (G.B.).<sup>188</sup>

La propuesta del Morgan Guaranty Trust, (considerada como una aproximación a la posición de los banqueros norteamericanos), expuesta en enero de 1983, está basada en tres puntos esenciales: a) programas de ajuste en los países prestatarios para que disminuyan su déficit en cuenta corriente, b) aumento de los créditos a los países deudores tanto de los organismos financieros internacionales como de la banca comercial; y, c) crecimiento económico moderado en los países desarrollados.

Para alcanzar estos objetivos el Morgan Guaranty Trust propone las siguientes medidas:

- Los países deudores deben ajustar significativamente su déficit en cuenta corriente, lo que exige alguna dosis de compresión de las importaciones.

- El FMI y otras instituciones internacionales de crédito deben seguir asistiendo financieramente a los países deudores y controlando el proceso de ajuste que es de carácter internacional.

<sup>188</sup> Geller, Lucio. ob. cit. pp. 28-35

- El FMI debe de aumentar las cuotas de los países miembros en casi un 50%.

-El "Grupo de Los 10" debe de poner los fondos del Acuerdo General de Préstamos (AGP) a disposición del FMI para asistencia condicional.

La banca comercial debe seguir prestando en el corto y mediano plazo a los países en desarrollo a un ritmo de 7% anual.

- Las políticas fiscales y monetarias en los países centrales deben de promover un crecimiento económico moderado - (para no reavivar la inflación o las expectativas inflacionarias) que facilite los procesos de ajuste en los países deudores (aumento de las exportaciones y mejoramiento en los términos de intercambio).

Sobre esta estrategia se ha considerado que la banca norteamericana pretende que el gobierno de Estados Unidos -- los rescate mediante el expediente de su deuda gubernamental, -- toda vez, que el aumento de la cuota de E.U.A. en el FMI, un poco más de ocho mil millones de dólares, sería financiada mediante la emisión de valores de la Tesorería de Estados Unidos que serían suscritos por el público o por los mismos bancos. Por lo que se refiere al crecimiento económico en los países desarrollados, éste provocaría que crecieran las exportaciones de los países prestatarios y por lo tanto, su deuda externa crecería en términos absolutos pero significaría una proporción menor de las exportaciones (es decir, se mejoraría el indicador de vulnerabilidad deuda externa-exportaciones), lo que restablecería la confianza de la banca comercial.<sup>189</sup>

En otras palabras, el interés primordial de la banca comercial norteamericana es asegurar que se le siga pagando los intereses de los créditos que ha concedido a los países subdesarrollados, mediante la sustitución de acreedores, es decir, que los gobiernos de los países industrializados, principalmente E.U.A., estatiquen parcialmente los créditos bancarios privados.

Por lo que se refiere a la alternativa propuesta -- por el Barclays Bank Internacional (que se considera como una aproximación a la posición de los banqueros ingleses), es netamente de carácter bancario y está dirigida a resolver la situación de liquidez de los bancos ingleses. En esta propuesta se expone que los bancos acreedores y los bancos centrales respectivos deben de realizar un acuerdo que no requiriera en absoluto de la participación de los países deudores. Los puntos esenciales de esta propuesta son:

a) Los bancos comerciales descontarían ante el respectivo banco central algunos de sus créditos concedidos a los países en desarrollo, obteniendo así recursos líquidos, que canalizarían hacia su propio país para reactivar su economía.

b) Los bancos comerciales asumirían las pérdidas en caso que los deudores soberanos no cumplieren con los vencimientos del principal o de los intereses.

Como se aprecia, esta propuesta es inapropiada para solucionar el problema de la deuda externa de los países subdesarrollados, pues, no contempla ningún alivio inmediato en las posiciones financieras ni tampoco ningún aumento en la liquidez internacional. Lo único que se hace es transferir las deudas de los países subdesarrollados a los bancos centrales de los países desarrollados.



Propuestas formuladas por los gobiernos de los países acreedores.

Sin duda alguna, de las alternativas propuestas por los gobiernos acreedores, la que ha llamado mucho la atención -- es la presentada por Estados Unidos conocida como "Plan Baker". El nombre correcto de este plan es "Programa para el crecimiento sostenido",<sup>190</sup> que pretende ser la opción para asegurar el pago de la deuda mediante el crecimiento económico de los países endeudados. Este plan contempla tres elementos esenciales que son:

1) Aumento de los préstamos provenientes de los bancos privados internacionales, en apoyo a los programas globales de ajuste económico.

2) Mayor participación de los organismos financieros internacionales, principalmente, de los que se dedican a fomentar el desarrollo económico (Banco Mundial, BID, etc.).

3) Adopción por parte de los países deudores, de políticas macroeconómicas de ajuste, dirigidas a : promover un crecimiento económico sostenido; producir posiciones de solvencia en la balanza de pagos; y, reducir la inflación.<sup>191</sup>

El Plan Baker, pregonando que hay que "crecer para pagar" contempla el otorgamiento de financiamiento a los quince países subdesarrollados más endeudados, por un monto total de --

<sup>190</sup> Presentado por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker, en la Cuadragésima Reunión Anual de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, celebrada en Seúl, República de Corea, -- del 7 al 9 de octubre de 1985.

<sup>191</sup> "Plan Baker, Programa para el crecimiento sostenido", El Mercado de Valores, México, NAFINSA, año XLVI, núm. 2, enero 13 de 1986, p. 31.

40 mil millones de dólares durante el período comprendido entre 1986 y 1988, que serían proporcionados por la banca privada internacional y por los organismos financieros internacionales: - FMI, Banco Mundial y BID. La lista de estos países deudores incluye a Brasil, Argentina, México, Venezuela, Uruguay, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia, Yugoslavia, Filipinas, Nigeria, Costa de Marfil y Marruecos.

También, propone que los organismos financieros internacionales tengan una mayor participación en la ejecución de este proyecto, para ello, se estima que el FMI deberá continuar con sus programas de estabilización, pero los bancos multilaterales de desarrollo deberán incrementar sus créditos a los principales deudores en cerca del 50% y acelerar el desembolso de sus préstamos. Además se propone que el Banco Mundial realice esfuerzos para expandir sus operaciones de cofinanciamiento; proporcione asistencia directa al sector privado de los países endeudados y procure asistir, mediante su capacidad técnica y financiera, a aquellos países deudores que deseen "privatizar" sus empresas estatales.

Por lo que se refiere a la política macroeconómica, de ajuste, el plan contempla que para que un país pueda ser sujeto de crédito deberá: reducir su déficit presupuestal; reducir las dimensiones de su gobierno y su intervención en la actividad económica; fortalecer al sector privado; liberalizar el comercio interno y externo; y, promover la inversión extranjera directa. Según James Baker, estas medidas permitirán que los países deudores: logren su crecimiento económico; mejoren su balanza de pagos: reduzcan su inflación; y, lo más importante para los bancos acreedores, paguen el servicio de sus deudas.

Se ha estimado que esta propuesta estadounidense representa un paso positivo toda vez que reconoce el principio de

corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda y la necesidad del crecimiento económico de los países deudores, apoyado mediante el restablecimiento de las corrientes financieras hacia estos países. Sin embargo, la propuesta se revela como insuficiente en razón de que el problema de la deuda no se limita a una necesidad de flujos de caja, dado que el volumen de recursos previstos difícilmente alcanzarán un monto que permite a los países deudores atender sus obligaciones con los acreedores y a la vez asegurar su crecimiento sostenido, en consideración de que los recursos que contempla son ridículamente insuficientes en relación a la magnitud del problema.

Matemáticamente se puede contemplar que el otorgamiento de financiamiento a los quince países más endeudados, por un monto de 40 mil millones de dólares en un período de tres años sería de 13 333 millones de dólares por año, y si la deuda externa de los quince países considerados asciende a 437.4 miles de millones de dólares, que significan un pago de intereses anuales de alrededor de 44.5 miles de millones de dólares (las cifras para los países latinoamericanos considerados son de 351,3 miles de millones de dólares de deuda externa que erogan 37.3 miles de millones de dólares por el pago de intereses anuales), la cifra ofrecida por el Plan significa menos de la tercera parte de los pagos por intereses, lo que resulta totalmente insuficiente para hacerle frente a los compromisos financieros y tratar de obtener un crecimiento sostenido.<sup>192</sup> Además las condiciones que imponen para ser sujeto de crédito de este Plan, son similares a las "recomendadas" por el FMI que como se ha visto no han dado buenos resultados en los países deudores.

De ahí que dicho Plan haya sido totalmente impugnado

<sup>192</sup> Cecaña, José Luis. "El Plan Baker, un clavo ardiente", Excelsior, México, 8 de enero de 1986, p. 7-A.

por el secretario de Hacienda, Lic. Jesús Silva Herzog, al mencionar que "es insuficiente para el objetivo de reanudar el crecimiento y al mismo tiempo continuar con el servicio regular de la deuda; con la iniciativa Baker se puede obtener lo último, - pero no lo primero y sin crecimiento el problema de la deuda no se desvanecerá".<sup>193</sup>

<sup>193</sup> Excelsior, México, 28 de enero de 1986, pp. 1 y B-A.

IV.4.- Hacia el diseño de una estrategia sobre endeudamiento externo y recuperación económica.

El principal objetivo de este capítulo ha sido analizar las diferentes propuestas que se han dado para resolver la problemática de la deuda pública externa de México en particular y de los países latinoamericanos en general, el vislumbrar las propuestas tanto de los deudores como de los acreedores ha tenido el propósito de conocer los puntos que están dispuestos a negociar y hasta que nivel. Sin embargo, este ejercicio sería estéril si no se aportaran algunos linamientos dirigidos a superar la problemática que nos ocupa, cuestión que se desarrolla a continuación.

Como se ha observado a través de este trabajo los factores que ocasionaron y/o facilitaron el elevado endeudamiento público externo de México son los siguientes:

a) Internos

- déficit del sector público
- déficit del sector externo

b) Externos

- términos desiguales de intercambio comercial
- abundante liquidez internacional en la banca privada
- alza de las tasas de interés internacionales

Como en estos puntos radica el origen del acelerado crecimiento de la deuda pública externa, es en ellos donde se debe buscar la solución, es decir, atacar las causas que la han creado. Para este propósito es necesario actuar simultáneamente en dos direcciones: en el contexto interno y en el ámbito internacional.

Pero antes, es necesario hacer la aclaración que en la situación actual no es conveniente que México tome la decisión unilateral de cancelar su deuda pública externa, es decir, el anular el compromiso de pagar su deuda. Toda vez, que conllevaría -- graves consecuencias para la economía mexicana, pues, la cancelación de los pagos de capital y de los intereses, conduciría a una confrontación que de inmediato se traduciría en las siguientes medidas:

- a) Suspensión de todo flujo nuevo de capitales, es decir, no contar con ningún nuevo crédito.
- b) Suspensión de los movimientos de comercio exterior, lo que significaría la imposibilidad de obtener -- los insumos necesarios para el funcionamiento de -- la industria nacional. Esto podría redundar en el cierre de algunas empresas por carencia de insumos o tecnología importada necesaria para su funcionamiento productivo, o por falta de mercado para sus productos.
- c) Medidas de carácter confiscatorio, que se traduciría en embargo de bienes nacionales en el exterior y de toda mercancía del país que toque puerto extranjero, secuestro de naves aéreas o marítimas y retención de pagos a empresas nacionales.
- d) Cancelación de tratos preferenciales y otras medidas relacionadas con el comercio, la migración y -- la política fronteriza en el norte del país.

Estas son las principales razones por lo que se considera inconveniente, por el momento, la cancelación de la deuda pública externa mexicana, toda vez, que México no está preparado para hacer frente a una situación semejante.

Por lo anterior, a continuación se sugieren algunas -- medidas que se consideran convenientes para solucionar el problema de la deuda pública externa de México.

En el contexto interno, primeramente es necesario sanear las finanzas nacionales modificando la política de financiamiento del gasto público, poniendo énfasis en una reforma fiscal que otorgue mayores ingresos que financien los gastos del sector público sin la necesidad de recurrir en demasía al endeudamiento externo. A medida que se haga más justo el sistema de contribuciones del sector privado al público, la necesidad del endeudamiento descenderá significativamente. Por lo tanto el gobierno mexicano debe de seguir una política muy audaz para obtener mayores recursos de origen nacional para que el crecimiento económico del país sea más independiente, procurando que la reforma fiscal grave en forma más intensa a las grandes empresas tanto nacionales como extranjeras, y al consumo suntuario no al necesario.

Se considera que el incremento en la carga tributaria sea por lo menos del 35% con respecto al PIB, toda vez que México tiene una carga fiscal muy baja (aproximadamente 16% del PIB en 1982), de las más bajas a nivel mundial. Holanda por ejemplo anda con una carga fiscal del 47% y más o menos es el orden de la carga fiscal que existe en los países industrializados.<sup>194</sup>

Además de lo anterior, es fundamental modernizar el aparato de recaudación fiscal, hacerlo más eficiente para poder eliminar la evasión de impuestos, y así obtener un mayor grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Con estas medidas el país dependerá menos del financiamiento externo y más de los ingresos propios.

También, es necesario modificar la función de las empresas paraestatales, toda vez que seguir apoyando a la capitalización privada mediante la provisión de bienes y servicios a precios de subsidio ya no se puede continuar, los costos con -

<sup>194</sup> Ruiz de la Peña, Alberto, ob. cit. p. 111

que produce Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad o las demás empresas públicas han llegado al límite. - Por lo que el sector paraestatal debe fortalecer sus propias finanzas mediante una política realista de precios y tarifas de los servicios y bienes que otorga al sector privado.

Es lógico pensar que con estas medidas los empresarios protestarán, y las criticarán aludiendo que reducirán los excedentes que obtienen y destinan a la inversión y que provocarán el cierre de algunas empresas. Pero el Estado mexicano debe percatarse que un mínimo análisis de los indicadores de la distribución del ingreso permite observar que no es directamente proporcional la tasa de formación de capital con la concentración del ingreso en las cúpulas de las clases poderosas del país, los estudios realizados al respecto indican que la tasa de formación de capital está sobre el 25% con respecto al PIB. - "Vamos a reconocer en primer lugar que estamos en una situación crítica, y si es necesario que vivamos en condiciones de austeridad no se vacie y no se recargue sobre el pueblo, sobre los obreros y los campesinos, que siempre han vivido en la austeridad. Por lo cual, la austeridad debe ir ahora a los sectores que han disfrutado de las riquezas. Estas gentes deben empezar a colaborar y a contribuir al desarrollo de esta país".<sup>195</sup>

Es verdad, la reforma fiscal debe basarse en la idea de que los que más tienen más aporten y que los subsidios que otorga el Estado deben irse suprimiendo gradualmente, porque también sería muy dramático el que estos se eliminaran violentamente, sobre todo deben eliminarse los subsidios al gran capital, a la gran industria.

Por lo que se refiere al desequilibrio del sector externo, para corregirlo, es necesario poner en práctica una

195 Ibidem, pp. 95, 96 y 114.



una política integrada y simultánea de ajuste macroeconómico y cambio estructural, que ha sido elaborada por el Dr. Villareal y que se caracteriza por las siguientes medidas:

### I. Política de ajuste macroeconómico.

- La demanda agregada, tanto del sector público como del privado, deberá reducirse a los niveles que indique nuestra capacidad productiva.

- Regulación selectiva de la demanda que cuide la asignación a la inversión y frene el consumo, principalmente el suntuario.

- Ajustes cambiarios en la magnitud y permanencia adecuada para dar prioridad al sector exportador y de sustitución eficiente de importaciones.

### II. Política de ajuste neoestructural; hacia una nueva estrategia de industrialización y comercio exterior.

A) Programa de acción inmediata para la defensa de la planta productiva y el empleo.

- Una política de compras del sector público orientada al mercado interno, con pagos oportunos que atenúe la caída de la demanda en industrias prioritarias y reduzca los problemas de liquidez de las empresas.

- Una política de negociación internacional encaminada a crear una demanda externa garantizada para las exportaciones manufactureras nacionales, así como para obtener mejores condiciones las importaciones fundamentales que el país deba realizar.

- Una política de promoción a la subcontratación de las pequeñas y medianas empresas.

- Una política de fomento a la oferta de bienes básicos a la sustitución neta de importaciones y a la diversificación de exportaciones.

- Una política para iniciar un nuevo pacto social en las relaciones gobierno-capital-trabajo.

a) Programa de bienes básicos. La industrialización de bienes básicos comprende tres aspectos: bienes salarios; las agroindustrias y la construcción. Entre ellos generan alrededor del 50% de la producción industrial manufacturera, sus requerimientos de divisas son mínimos, son redistributivos y conservan el nivel del empleo, por lo que en el corto plazo debe funcionar como el motor del crecimiento autosostenido. Las políticas dentro de este programa incluyen:

- Una política de fomento a la producción de bienes salario que abarque la producción y comercialización, modifique las pautas de consumo, incremente la oferta y permita un margen de ganancias adecuado sin elevados subsidios.

- Una política de industrialización de los productos agropecuarios, con el fin de abastecer en mayor medida los insumos del proceso productivo.

- Una política de consolidación de la infraestructura que fomente la actividad económica, conserve el nivel de empleo y fortalezca las ramas importantes de la industria pesada.

b) Programa de fomento a las exportaciones. El modelo exportador deberá descansar en dos pivotes fundamentales:

el sector manufacturero y el sector turístico, y en el mediano y largo plazos deberá sustituir al modelo petrolero exportador como el principal generador de divisas. Por ello se requiere de las siguientes políticas:

- Una política cambiaria que evite no sólo la sobrevaluación del tipo de cambio sino que permita un grado razonable de subvaluación que estimule al sector exportador sin necesidad de elevados subsidios directos.

- Una política integral de fomento a las exportaciones manufactureras desde la etapa de la preinversión hasta la comercialización y venta de sus productos en el mercado internacional, que cubra tanto los instrumentos financieros y fiscales como aquellos de desarrollo tecnológico y de capacitación. Se requiere además el establecimiento de empresas públicas comercializadoras que eleven la capacidad de negociación.

- Una política de diversificación del comercio exterior que disminuya la dependencia del mercado norteamericano y abra nuevos mercados especialmente en América Latina y el Caribe.

- Una política agresiva de publicidad enfocada al turismo extranjero para aprovechar al máximo la capacidad instalada en este sector.

#### c). Programa de sustitución de importaciones.

- Recobrar y avanzar en la sustitución de importaciones de bienes intermedios de amplia difusión y uso en el aparato productivo, basado en recursos naturales.

- Avanzar integral y selectivamente en la sustitución de importaciones de bienes de capital.

-Consolidar la industrialización de bienes básicos tanto por fines redistributivos, como por ser un motor de crecimiento endógeno.

Para alcanzar estos propósitos será menester que -- los programas de fomento abarquen tanto los instrumentos financieros y fiscales como los apoyos al desarrollo de una infraestructura tecnológica y a la formación de recursos humanos calificados.

Además, este programa deberá ser acompañado de una política de racionalización del proteccionismo que contenga las siguientes características:

- Una política de subvaluación del tipo de cambio - como medida de carácter general para proteger la planta nacional.

- Una política de protección arancelaria para la industria sustitutiva de bienes de consumo e intermedios, cuyo nivel de protección deberá reducirse en forma gradual y programada conforme mejoren las condiciones de la balanza de pagos.

- Una política de combate al contrabando, rigurosa y efectiva.

- Una política de protección a la industria de bienes de capital basada en el permiso o control cuantitativo, el cual debe ser temporal y programado.

- Una política para promover la instalación de las industrias de bienes de capital con capacidad de exportación.

- Una política de compras del sector público que -

además de servir como instrumento de protección, sea un estímulo a la fabricación de bienes de capital. La política deberá estar condicionada a que los fabricantes nacionales respeten -- los niveles de precios diferenciales, calidad, períodos de entrega, etc.

- Programación y asignación de divisas tomando en consideración un uso adecuado del control cuantitativo de las importaciones para establecer los límites a las cuotas de importación (sin que ello implique un excesivo e indiscriminado proteccionismo).

- Restablecer bajo un nuevo esquema, el Comité de Importaciones del Sector Público y desarrollar la empresa estatal comercializadora para el comercio exterior.<sup>196</sup>

Complementando las medidas anteriores es preciso -- consolidar al mercado interno mediante el fomento al sector -- agropecuario y a la industria de bienes de consumo, ambos sectores ofrecen la mejor oportunidad en el corto plazo para generar empleos y obtener los productos que la sociedad necesita. Además, esta medida ayudaría a dejar de importar alimentos y lograr la tan anhelada autosuficiencia en este renglón. También, es importante el tomar medidas para frenar la fuga de capitales, una de ellas sería el realizar acuerdos multilaterales entre naciones de América Latina y E.U.A. toda vez que en este último país los bancos comerciales otorgan retribuciones especiales a los ahorradores extranjeros que ni siquiera conceden a los ciudadanos norteamericanos y eso es una fuerte competencia que las economías de la región no pueden enfrentar. México, ejemplificando, se ve obligado a incrementar despresuradamente sus tasas

<sup>196</sup> Villareal, Rene, ob. cit., pp. 447 - 452

de interés domésticas en su afán de atraer ahorro interno, con las consecuencias negativas que de ello se derivan. "Sólo mediante acuerdos internacionales se podrá igualar la retribución y -- con eso frenar la fuga de capitales", afirma el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Norberto González.<sup>197</sup> Asimismo, se ha afirmado que la fuga de capitales, " podría volver al país si existieran -- condiciones favorables, tales como tasas de interés reales positivas tipos de cambio realistas, adecuada protección al inversionista y el derecho del propietario a volver a mandar su dinero al -- exterior".<sup>198</sup>

En el caso concreto de la política de endeudamiento -- externo es necesario seguir insistiendo en una reestructuración -- más adecuada donde la deuda de corto y mediano plazo se convierta en deuda de largo plazo ( 30 a 40 años ) con una tasa baja de interés (6%) con el propósito de que el país esté en posición de -- cumplir con sus compromisos independientemente de la fluctuación en los precios de los productos de exportación, incluido el petróleo. Por lo que se refiere a la nueva contratación de créditos externos es vital obtener solo deuda a largo plazo ( 20 a 30 años) preferentemente a intereses bajos (6%), con eliminación de las sobretasas y en el tipo de moneda más conveniente; así como, diversificar las fuentes de financiamiento aumentando la contratación con organismos multilaterales y con países que otorguen mejores -- condiciones; la contratación de crédito con la banca privada internacional debe de disminuir al mínimo y los pocos créditos que se obtengan de esta fuente deben de ser con diferentes tipos de -- bancos, los que estén dispuestos a conceder mejores condiciones. Además, hay que variar los instrumentos de deuda, como bonos, -- aceptaciones, etc.

197 La Jornada, México, 23 de abril de 1985, p. 14

198 Wallich, Henry C., "Tiene sentido la deuda " El Mercado de Valores", -- -- Nafinsa, Año XLVI, núm. 16, abril 21 de 1986, pag. 387.

Con todo lo anteriormente expuesto se pretende dar mayor fuerza político-económica al Estado recobrar su legitimidad y capacidad de rectoría, toda vez, que en estos momentos -- el Estado es el gran instrumento de la nación mexicana para salir adelante de la presente problemática, a condición de que éste sea precisamente un Estado democrático, es decir que se apoye y responda a los intereses de la sociedad mexicana, y todo esto obviamente podrá ser posible si se lleva a cabo una real y efectiva renovación política del Estado.

Se tiene conciencia de que los problemas de la deuda conllevan dos caminos: la miseria como destino nacional o la rebelión. La historia demuestra que lo segundo es, precisamente, lo histórico, es decir, la acción de la humanidad para transformar a su favor un status que lo explota y esclaviza. En la deuda pública externa está el origen de los movimientos populares del futuro inmediato.<sup>199</sup> Pero para que se dé un movimiento revolucionario y tenga éxito es necesario que se realicen muchas actividades (concientización de la clase obrera y campesina, estrategias político-militares, organización de masas, etc.) que no se vislumbran como posibles en estos momentos. Por lo que la única solución viable en estas condiciones es la solución política. El dilema plantea siempre un desastre porque la lógica del capitalismo no es la lógica de la paz social.

Por lo que se refiere al ámbito internacional se -- considera esencial el sumar esfuerzos para modificar el actual orden económico mundial. Para el propósito de este trabajo sólo se propodrán modificaciones en el Sistema Financiero Internacional y en las relaciones comerciales internacionales; algunas

<sup>199</sup> García Cantú, Gastón. prólogo a la obra de Regino Díaz Redondo ob. cit. p. 15.

de las medidas han sido retomadas de las propuestas anteriormente analizadas por considerarlas adecuadas.

En el aspecto financiero México junto con los países signatarios del Concenso de Cartajena, y si es posible en -- unión con otros países deudores subdesarrollados, deben de actuar en forma conjunta, creando un "Frente Negociador de Países Deudores", con el propósito de tener mayor poder de negociación, y dar un mayor impulso al diálogo político entre países deudores y acreedores en los siguientes puntos:

A. Negociar con la banca privada internacional el -- otorgamiento de facilidades para convertir la deuda de corto y mediano plazo a deuda de largo plazo (de 30 a 40 años; inclu-- yendo los períodos de gracia que serían de 15 a 30 años), con -- una tasa de interés fija (de 5 a 6%). Porcentaje que cubriría -- la inflación (2% aproximadamente en E.U.A.) y las utilidades -- del capital (2 ó 3%), que es el nivel histórico que América Lati -- na ha pagado por sus compromisos financieros, y eliminación de las sobretasas.

- La administración de esta operación financiera es -- taría a cargo de una nueva agencia afiliada al FMI o al BM, que -- operaría como intermediaria entre los bancos y los países deudo -- res. La nueva agencia emitiría los valores de largo plazo en -- favor de los acreedores y recibiría valores similares emitidos -- por los países deudores, según las deudas negociadas.

- La tasa de interés que pagarían los países deudo -- res al organismos internacional (5 a 6%) sería por supuesto supe -- rior a la reconocida a las acreedores (4 o 5%). La diferencia -- entre ambas tasas serviría para constituir un fondo especial -- que sería utilizado como garantía en caso de incumplimiento de -- algunas países deudores; para rescatar la deuda de los países -- cuyos ingresos de exportación se recuperen con mayores dificult --



tades o que requieran más urgentemente recursos para el crecimiento.

- Los valores serían denominados en DEG para evitar las fluctuaciones de las divisas.

- Los bancos podrían aumentar su liquidez vendiendo estos valores absolutamente seguros en los mercados financieros, y utilizar los nuevos recursos para apoyar la recuperación doméstica o, incluso, conceder créditos para financiar las corrientes comerciales internacionales.

- Así los bancos privados internacionales tendrían mayor seguridad de sus préstamos, pues, estarían garantizados por la agencia oficial.

- En la contratación de nuevos créditos con la banca privada internacional deben otorgarse con tasas de interés fijas (de 4 a 6%) y sólo a mediano y largo plazo (de 15 a 30 años, incluyendo los períodos de gracia que serían de 5 a 10 años). Esto puede ser posible al quedar garantizados los adeudos por una agencia multilateral, lo que permitiría a los bancos acreedores reducir el cobro de intereses a cambio de mayores seguridades para recuperar los montos adeudados.

- Con estas medidas se harían partícipes a los bancos privados internacionales al asumir una mayor responsabilidad en el proceso de ajuste. Además, para que las tasas de interés internacionales disminuyan es necesario que Estados Unidos reduzca su desequilibrio presupuestario estructural, que además contribuiría a la reducción ordenada del valor de cambio del dólar y a la corrección del déficit de su balanza en cuenta corriente; además, el mejoramiento de la competitividad de Estados Unidos contribuiría a reducir las presiones proteccionistas. Para este

propósito es necesario que E.U.A. reduzca su producción de armamentos por lo menos en un 10%.

B. Insistir en la Modificación del funcionamiento y estructura de los organismos financieros internacionales, mediante la cual los países subdesarrollados obtengan el derecho de participar en forma equitativa en el proceso de toma de decisiones relacionadas con los asuntos financieros y monetarios internacionales, incluyendo todas las etapas de estudios, consultas y negociaciones. A tal grado que la estructura institucional de estos organismos sea democrática y participativa a fin de lograr una verdadera cooperación financiera para el desarrollo económico-social de los países miembros principalmente los subdesarrollados. Y dejar de ser un mecanismo de legitimación colectiva de las decisiones de los más fuertes.

- Es vital que se realicen modificaciones en las condicionalidades que estos organismos imponen al otorgar un servicio financiero, como las siguientes:

a) La condicionalidad del FMI que está basada en -- las "políticas de ajuste" debe de suprimirse, y respetar la capacidad propia de cada país para formular y ejecutar sus propios planes de ajuste, o en su defecto los planes de ajustes deberían elaborarse en forma conjunta entre el FMI, GATT, UNCTAD y país deudor en cuestión, teniendo como base la expansión de -- la oferta, del crecimiento, del empleo y una mejor distribución del ingreso; para este propósito podría crearse un comité especial, integrado por representantes de cada organismo enunciado anteriormente, dedicado exclusivamente para elaborar las políticas de ajuste.

b) Modificar y flexibilizar los términos y condiciones de los demás tramos y servicios financieros que otorga el

FMI. Dando la debida atención a los objetivos sociales y a las políticas internas de los países miembros que estén dirigidas - al crecimiento de la producción y del empleo.

c) Adecuar la "política de ajuste estructural" que - el BM "recomienda", a las necesidades y posibilidades reales de cada país deudor. Asimismo, es necesario disminuir lo más posible el aspecto político que el BM toma en consideración al otorgar servicios financieros, toda vez que en América Latina se ha observado que cuando un país es reformista o socialista le suspenden los créditos.

d) Deberán evitarse las incompatibilidades que vienen produciéndose por las condicionalidades cruzadas del FMI y BM. En ocasiones se llega a dar cierta discrepancia entre estos dos organismos, por ejemplo, el BM llega en ocasiones a -- alentar devaluaciones más drásticas que las que el FMI considera adecuadas; otro ejemplo, se da cuando el FMI impone topes al gasto público y a la deuda pública, que implican muchas veces, comprometer ciertos programas de inversión pública que el BM -- considera prioritarios en materia productiva y de exportación; -- como ambos organismos coinciden en atenuar el déficit fiscal, la diferencia cuando surge es fundamentalmente cuantitativa y de períodos de tiempo.

- Es urgente incrementar la capacidad crediticia de los organismos financieros internacionales. Para ello se recomienda las siguientes medidas:

a) El incremento de la liquidez internacional debe - hacerse más estable y predecible, de tal modo que los DEG sean el principal activo de reserva, para lo cual se considera indispensable la creación pe

riódica y adecuada de DEG.<sup>200</sup> Estos DEG deben ser utilizados por los países subdesarrollados en forma estable e incondicional de tal manera que puedan ser aprovechados en la manera y para los propósitos que estos países consideren más adecuados para sus intereses nacionales de desarrollo.

- b) Aumento de las cuotas de estos organismos en un 35 o 40% así como una mayor colocación o emisión de bonos por parte del BM y del BID, en el mercado internacional de capitales, asignando un mayor monto al financiamiento para el desarrollo.

- También es necesario que los organismos financieros internacionales aceleren el desembolso de sus respectivos servicios financieros y que mejoren los términos con que los otorgan, mediante un reescalonamiento más favorable de plazos y períodos de gracia, así como, tasas de interés menos onerosas.

C. Transformación del Sistema Monetario Internacional a partir de las siguientes premisas:

- Un sistema aceptable que responda inequívocamente e imparcialmente a los requerimientos e intereses de toda la comunidad internacional, no sólo aquellos de las naciones poderosas.

- Se requiere la creación de un "Banco Monetario Internacional" que actúe como banco de bancos, como regulador efectivo del Sistema Monetario Internacional, como respaldo no inte-

<sup>200</sup> La misma Comisión Trilateral sostiene que un sistema monetario internacional renovado debería poner los DEG en posición de primacía sobre otros activos de reserva. Afirmación expuesta en "Hacia un sistema monetario internacional renovado", informe del Grupo Monetario Trilateral; CIDE, cuadernos semestrales, nums. 2 - 3, 1978, pp. 321 - 328.

resado en caso de contingencias de liquidez y como organismo emisor de una nueva moneda de curso internacional. O en su defecto poner en práctica estas medidas en las funciones del FMI.

- La creación de una moneda internacional emitida -- unilateralmente por el nuevo banco, debe ser un objetivo central del proceso de transformación del sistema. Hasta ahora las potencias en turno han impuesto sus monedas como medios de intercambio internacional, y todas han abusado de esa prerrogativa, - en detrimento del resto de las naciones, y en particular de las subdesarrolladas que son las más vulnerables ante la manipulación monetaria, la especulación cambiaria y las altas tasas arbitrarias de interés. La nueva moneda podría emitirse a partir de la concentración del oro monetario existente y la desmonetización definitiva del metal excedente.

D. Los organismos bilaterales de financiamiento deben conceder nuevas líneas de crédito en términos y condiciones preferenciales, y en montos suficientes, de tal manera que impidan la interrupción de las importaciones de los países subdesarrollados. La tasa de interés de estos créditos debe de ser baja, suficiente para cubrir la inflación y los gastos administrativos que deroga, toda vez que dichos créditos son de los llamados "atados", es decir, que están condicionados a que el país -- deudor realice con ese crédito importaciones de bienes y servicios en el país acreedor lo que significa mayores exportaciones de éste último país y por ende adquisición de ganancias y conservación y/o creación de empleos.

E. Eliminación de las restricciones legales que los países desarrollados imponen al acceso de valores extranjeros en sus mercados de capitales. Con esta medida los países subdesarrollados tendrían mayor oportunidad de colocar bonos en el extranjero.

Por lo que se refiere a las medidas destinadas a su perar los actuales términos de intercambio comercial es recomendable crear un "Grupo Negociador Latinoamericano", y más amplio si es posible, para influir en los siguientes puntos.

A. Las relaciones económicas internacionales deben de ser justas y equitativas, pues, no hay derecho a pagar las materias primas y productos básicos a precios de hambre, para fabricar portaviones, acorazados, cohetes estratégicos, submarinos nucleares y sufragar, además, la guerra de las galaxias.<sup>201</sup>  
Por lo que es necesario:

- Otorgar apoyo de "jure" y de "facto" a los principios de la soberanía sobre los recursos naturales y su consiguiente nacionalización como actos de desarrollo.

- El control comercial, la explotación y la revalorización de las materias primas y productos básicos y el derecho a asociarse entre productores, se plantea como prioridad que debe de ser apoyada por la comunidad internacional. Es indudable que la finalidad de las asociaciones de productores está dirigida fundamentalmente a lograr, ya sea por medidas directas o indirectas, precios justos y equitativos para esos productos evitando la inestabilidad y también la dependencia y oscilación de los ingresos de los países latinoamericanos y asegurar con recursos propios y estables la inversión nacional. Los países latinoamericanos mediante la agrupación podrán regular la producción y los precios de sus productos de exportación.

- Lograr una diversificación de las exportaciones de los países subdesarrollados, fomentando principalmente la exportación de manufacturas a fin de salir de la producción prima

<sup>201</sup> Díaz Redondo, R. ob. cit. p. 28

ria exportadora de la actual división internacional del trabajo.

- A pesar de que existen algunos argumentos sensatos en favor de las políticas proteccionistas; es vital combatir cualquier proteccionismo que afecta las posibilidades comerciales de los países de América Latina. Por lo que es necesario mejorar el acceso a los mercados de los países desarrollados a través de la liberación de las barreras comerciales, tanto para los productos primarios y transformados como manufacturados. Para este propósito es conveniente convocar a una Conferencia Mundial sobre Comercio, a fin de crear un sistema comercial más equitativo y con mayores beneficios para todos los países participantes. Se debe de tomar en consideración que los países acreedores sólo podrán asegurar el pago del servicio que derogan los créditos concedidos a los países latinoamericanos si permiten que estos países incrementen sus exportaciones, por lo que deben de reducir sus medidas proteccionistas.

- Ampliar significativamente el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), de tal modo que queden contemplados tanto productos elaborados o semi-elaborados como productos primarios y agrícolas; también, es necesario flexibilizar sus procedimientos.

- Insistir en la "indización" de los precios de las exportaciones de materias primas y productos básicos de la región, con los precios que estos países deben pagar por las importaciones esenciales provenientes de los países desarrollados, a fin de mantener el poder adquisitivo de estas exportaciones.

Todo lo anterior esta encaminado a que los países deudores estén armados ideológicamente para poder superar sus figuras y generar algunas alianzas políticas, que les permita afrontar los problemas de la deuda externa, que unilateralmente

sería imposible resolver. Actualmente se ha creado una difícil - situación que obliga a los países deudores a pensar, a unirse y a buscar soluciones conjuntamente. En lugar de la idea ingenua - de pedir "ayuda" a los países industrializados hay que presionar mediante el poder de la negociación, pués, ha llegado el momento de dejar de ser "espectadores y víctimas inocentes".



## C O N C L U S I O N E S

Hemos visto que el Estado mexicano desde su reciente establecimiento tuvo que recurrir al crédito externo que fue -- utilizado, hasta los primeros cuatro decenios del presente siglo, para sufragar gastos militares, para financiar el programa de obras públicas --sobre todo durante el porfiriato--, para indemnizar a los residentes extranjeros que habían sufrido pérdidas ha consecuencia de las luchas civiles, para pagar las nacionalizaciones agrarias y de los ferrocarriles, de la expropiación petrolera y para cubrir el servicio de las deudas vencidas. En este período la deuda pública externa fue considerada como -- un expediente de emergencia.

Es a partir de la política de sustitución de importaciones y principalmente de la estrategia económica conocida -- "desarrollo estabilizador" cuando la deuda pública externa pasa a formar parte de la formulación consciente de una estrategia de desarrollo económico a largo plazo, por lo que desde entonces empezó a crecer en forma notoria, pues, fue utilizada para financiar tanto al gasto público en expansión como para adquirir las importaciones de maquinaria, equipo y algunas materias primas necesarias para la industrialización del país. Desde este momento empieza a surgir el modelo económico conocido -- como "crecimiento con endeudamiento".

En efecto, como el propósito de la política de "desarrollo estabilizador" era la industrialización del país, el -- Estado mexicano amplió su participación en la economía nacional, canalizando la inversión pública hacia sectores estratégicos -- como : energía eléctrica, minería, siderurgia, industria del -- petróleo, en la realización de obras de infraestructura (carreteras, puentes, ferrocarriles, presas, etc.). Creciendo así --

las necesidades de recursos para sufragar los gastos que causaban estas inversiones; además, el modelo de industrialización estaba ligado a la necesidad de importaciones que para pagarlas era necesario la adquisición de divisas. Como en ambos sectores público y externo no existían los respaldos financieros para cubrir sus gastos se tuvo que recurrir cada vez más al endeudamiento foráneo.

Esto se observa claramente, toda vez, que en 1960 - la deuda pública externa mexicana sumaba un total de 813 millones de dólares, cantidad que para 1970 ascendió a 4 262 millones; desde entonces, se percibía ya la carga que esta deuda imponía sobre el crecimiento del país, por lo que al llegar al poder el presidente Echeverría condenó la política de las administraciones anteriores que recurrieron al expediente fácil del endeudamiento público externo para financiar, de manera no inflacionaria el "desarrollo estabilizador". Por ello, el presidente Echeverría al inicio de su mandato prometió corregir este problema a través de reformas fiscales y del control y la planeación presupuestal, así como, mediante el fortalecimiento -- del sector externo.

Sin embargo, durante el sexenio echeverrista se realizaron algunas medidas fiscales que dejaron mucho que desear - pues, ni redistribuyeron equitativamente el ingreso y la riqueza, ni le permitieron al gobierno cortar con suficientes recursos propios; además el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos continuó empeorando, como resultado, de una tendencia desfavorable de los productos básicos de exportación en los mercados internacionales; un sector industrial con bajas exportaciones por su falta de competitividad y la necesidad de divisas para pagar las importaciones indispensables para el funcionamiento del aparato productivo nacional, aunado a la salida de divisas por compras de alimentos debido al atraso secular de

la agricultura, por el pago de las deudas vencidas, por concepto de remesas de las empresas extranjeras, por los gastos de los nacionales en otros países, etc.

Además, de lo anterior, también se reconoció plenamente que a mediados de la década de los setenta la especulación privada contra el peso mexicano se había convertido en deuda pública externa, y una vez hecha la devaluación de la moneda nacional en agosto de 1976, se firmó un Convenio de Estabilización con el FMI que se presentó como la única posibilidad de obtener para México el apoyo de la comunidad financiera internacional ante los problemas por los que atravesaba la economía mexicana en ese momento.

Todo lo anterior provocó que el gobierno del presidente Echeverría recurriera al endeudamiento externo en forma creciente, pues, al final del sexenio sumaba un total de 19 600 millones de dólares, lo que puso de manifiesto el fracaso de la política de fortalecimiento de la economía nacional originalmente propuesta, que tenía como uno de sus propósitos el recurrir en poca medida al endeudamiento externo.

Por lo que se refiere al Convenio que México tuvo que signar con el FMI para los años 1977, 1978 y 1979 se pudo apreciar que el gobierno mexicano pudo librarse de "facto" de los lineamientos "recomendados" por ese organismo, gracias al crecimiento de la inversión pública, donde Petróleos Mexicanos contribuyó en forma destacada, toda vez que desde el inicio de la administración del presidente López Portillo la política petrolera se manejó en forma importante para la obtención de recursos que financiaran los gastos del sector público y del sector externo, lo que contribuyó a que los déficits en dichos sectores no mostraran un elevado incremento en el período 1978-1980; además, en ese mismo período se logró un crecimiento ace-

lerado del PIB, lo que redundó en una mayor creación de empleos mediante su efecto multiplicador en el resto del sistema económico.

Es a partir de entonces que la política económica nacional se basó en el modelo petrolero exportador como pivote fundamental que permitió la continuación del crecimiento económico tradicional. Sin embargo, esta estrategia económica provocó que la economía mexicana cayera en la "petrodependencia" toda vez, que para 1980, dos terceras partes de las exportaciones de mercancías mexicanas eran petroleras (monoexportación); la mitad de los ingresos de divisas provenían de los hidrocarburos (monodependencia financiera externa); los ingresos tributarios de PEMEX al gobierno federal llegaron al 25% del total (monodependencia fiscal) y la inversión pública se concentró en el sector petrolero.

La vulnerabilidad de esta estrategia petrolera se manifestó en 1981 al disminuir los precios y ventas del petróleo mexicano en los mercados internacionales, provocando con ello que el déficit del sector público como del sector externo aumentaran en forma creciente y en consecuencia el gobierno mexicano recurriera en niveles bastante elevados al endeudamiento externo, principalmente de corto plazo, para no frenar el impulso de la economía nacional.

Aunado a lo anterior, se demostró que la industria nacional no ha sido capaz de aumentar sus exportaciones de manufacturas, al no elevar la calidad de sus productos para hacerlos más competitivos en los mercados internacionales, lo que ha provocado que la política de comercio exterior siga basándose en la exportación de productos primarios, llegando al grado de tener como principal producto de exportación al petróleo. Esto explica la función que desempeña la economía mexicana en la di-

visión internacional del trabajo, en donde México no ha dejado de ser proveedor de productos básicos y materias primas, y a la misma vez, consumidor de manufacturas, tecnología y capital, lo que hace vulnerable a la economía mexicana al hacerse presentes algunos movimientos de origen externo que en los últimos -- años han sido adversos para el país, ya que ha disminuido el -- precio de sus productos primarios de exportación y ha aumentado el precio de las manufacturas y tecnología que importa, lo que significa que el poder de compra de las exportaciones mexicanas ha disminuido.

Todo lo anterior, aunado a la abundante liquidez -- que se presentó desde principios de la década de los setenta, -- provocó que el Estado mexicano acudiera al expediente del endeudamiento externo a niveles bastante elevados, pasando de 19 600 millones de dólares en 1976 a 58 874 millones en 1982.

Por lo que se refiere a este elevado crecimiento -- que tuvo la deuda pública externa de México, se pudo apreciar -- que es desde principios de la década pasada cuando México recurrir en mayor proporción al financiamiento externo proveniente -- de fuentes privadas, principalmente de la banca transnacional, debido a que le fue más difícil tener acceso a las fuentes oficiales de financiamiento, aunado a que los créditos externos -- concedidos por la banca comercial ofrecían, aparentemente, el -- atractivo de la no sujeción de ninguna índole en cuanto a la -- forma en que los fondos deberían ser empleados, como lo exigen las instituciones financieras bilaterales y multilaterales; además de que las condiciones operativas de los créditos bancarios eran sumamente favorables, ya que los períodos de amortización eran largos y las tasas de interés tenían márgenes sobre la tasa LIBOR extremadamente bajos.

Sin embargo, esta situación cambio a mediado de los años setentas, cuando se modificaron las condiciones crediticias de la banca privada internacional, pues, los plazos de amortización se redujeron drásticamente y las tasas de interés crecieron enormemente. Y como los créditos concedidos a México fueron -- otorgados a tasas de interés variables, lo que significó que las fluctuaciones existentes provocaran que el servicio de la deuda externa creciera rápidamente, principalmente por el lado de los intereses, que en el período 1976-1983 llegaron a tener un porcentaje promedio del 39% en relación a las exportaciones de bienes y servicios del país, lo que ocasionó que se privara de esos ingresos a otros sectores básicos dentro del proceso de crecimiento económico de México.

Además, de que el aumento del servicio de la deuda externa afectó positivamente la probabilidad de incumplimiento -- de pagos del país, que sucedió en agosto de 1982 cuando México -- no tenía los recursos para cubrir el servicio de su deuda pública externa y tuvo que solicitar una prórroga inicial de 90 días en el pago de sus amortizaciones.

Lo anterior muestra que la contratación de créditos con la banca privada internacional, ha sido mayormente costosa en términos económicos, pero también en términos políticos, toda vez, que para poder obtener un servicio financiero de la banca comercial es necesario que el país solicitante tenga buenas relaciones con los organismos financieros internacionales, principalmente con el FMI, quién se encarga de imponer políticas -- económicas que convienen y benefician a la banca privada internacional, donde la banca transnacional tiene mayor participación.

Dentro de este contexto, se pudo apreciar que actualmente la banca transnacional es el principal acreedor del --

mundo y en especial de los países subdesarrollados entre los que destaca América Latina. Esto tiene su explicación, en los siguientes factores: por el estancamiento de la demanda de préstamos de los países desarrollados debido a la recesión que se inició a principios de los setentas, y por el reciclaje de los petrodólares y el crecimiento del mercado de eurodivisas.

Así, se observó que los préstamos concedidos a América Latina por los organismos financieros internacionales fueron reemplazados en importancia por los otorgados por la banca privada internacional, y cuando se habla de esta banca se refiere principalmente a la banca transnacional, pues, ésta controla los préstamos privados internacionales al planear y estructurar tanto políticas de préstamos como los créditos "sindicados" en los que hacen participen a los bancos de menor tamaño, tomando así el papel de "líder", es decir, de responsable de la sindicación, logrando dispersar el riesgo implícito en un crédito cuantioso y especializado. Esto es, pues, el papel asumido por la banca transnacional dentro del Sistema Financiero Internacional como prestamista de primer orden, papel tradicionalmente reservado a las instituciones oficiales.

Como se expuso, una de las razones de este fenómeno está en la reorientación de la circulación del capital financiero a nivel internacional y en el proceso de reorganización de la división internacional del trabajo, que se traduce en el traslado de sectores productivos por parte de los países desarrollados, principalmente de E.U.A., hacia países subdesarrollados, tendencia observable de la empresa transnacional que sale al exterior en busca de mano de obra más barata, nuevos mercados y nuevas fuentes de materias primas, que tiene como propósito que las economías de los países subdesarrollados se especialicen en la producción de bienes manufacturados de consumo liviano, de los sectores básicos menos estratégicos y de los sectores menos com-

plejos de la industria pesada, así como, en la fabricación de -- productos para los cuales dispondrían de mejor calificación regional. Pero los países desarrollados, donde E.U.A. lleva la de lantera, pretenden mantener el control financiero internacional, de tecnología, de investigación científica, de la administración general y de la producción de bienes de mayor contenido técnico y valor estratégico como la industria química pesada la electrónica pesada, la industria atómica, la investigación social, etc.; lo que les permitirá vivir cada vez más de sus utilidades y de la propiedad del sistema productivo mundial obtenida a través de las exportaciones de capital, generando de este modo un sector de servicios creciente en su interior.

Todo lo anterior, se vislumbra como posible y en -- ello el sistema bancario constituye un medio poderoso de orientación del desarrollo del modo de producción capitalista en los -- países subdesarrollados de acuerdo con las necesidades e intereses de la clase dominante apoyando la formación capitalista a escala mundial, ya que la participación de la banca transnacional en el financiamiento hacia América Latina este vinculada con la expansión de las operaciones comerciales, y productivas de las -- empresas transnacionales en esta región y con el impulso que se le otorga al desarrollo de infraestructura básica y de empresas mixtas (joint-ventures) entre los Estados de América Latina y -- las transnacionales.

También, se puso de manifiesto que el condicionamiento de la banca transnacional referente a políticas económicas -- que el país deudor debe de poner en práctica al obtener algún -- servicio financiero, es menos explícito y formalizado que el -- ejercido por los organismos financieros internacionales, pero -- como ya se mencionó para que un país pueda ser sujeto de crédito confiable de la banca transnacional debe de tener buenas relaciones con el BM y con el FMI, principalmente con este último, quie



nes se encargan de imponer políticas económicas de acuerdo a -- los intereses de la banca transnacional. Lo que significa que las relaciones entre la banca transnacional y estos organismos financieros internacionales se han estrechado más, pues, actúan como auditores y aval ante la banca transnacional. Ello hace suponer que la política económica de los países deudores que ponen en práctica los programas de ajuste que imponen estos organismos están bajo la lógica de la banca transnacional.

Además, la situación citada en el inciso uno del capítulo dos de este trabajo, muestra que el FMI es un organismo elitista, dirigido por el "Grupo de los Diez" y principalmente por E.U.A., quienes son los que dominan la economía mundial, -- con espíritu imperialista y contrario al fomento de cambios significativos en las relaciones económicas internacionales que estén basados en la justicia y la equidad, así como, en una mejor participación plena y efectiva de los países subdesarrollados -- en la adopción de decisiones dirigidas a resolver los problemas económicos, financieros y monetarios mundiales, y el de compartir equitativamente los beneficios que de ello se derivan.

Igualmente se pudo apreciar que al considerar las -- condiciones que el FMI impone al proporcionar algún servicio financiero, salvo en el tramo oro, es necesario que el país solicitante realice una declaración detallada de las políticas y medidas que se compromete ejecutar para superar las dificultades en su balanza de pagos; medidas que deben ser compatibles con -- las disposiciones y normas del FMI. También, cuando se solicitan tramos de crédito más elevados, mismos que se enmarcan en -- los acuerdos de derecho de giro o del servicio ampliado, la condicionalidad es más amplia y señala topes cuantitativos por -- ello, estos dos tramos de crédito son el mecanismo de ejecución de los famosos "Acuerdos de Facilidad Ampliada" donde se concentran las medidas de política económica que el FMI obliga a adoptar

tar a los países solicitantes, como son: liberación del comercio interno y externo; un programa antiinflacionario; abolición de los controles de cambio; control del crédito bancario; disminución del gasto público; control de salarios; atracción de inversión extranjera directa; topes al endeudamiento externo e interno, etc.

La ejecución de estas políticas por el país solicitante es revisada por el FMI cada tres meses y si se llega a dar el caso de no cumplir con las metas señaladas, el FMI suspende el desembolso de los créditos acordados, pero lo más significativo de esto es que el país en cuestión pierde el "certificado de buena conducta" lo que le provoca dificultades para obtener créditos con la banca privada internacional o renegociar con ella los préstamos contratados con anterioridad.

Sin embargo, el llevar a cabo las políticas económicas impuestas por el FMI, ha demostrado, en el caso de América Latina, que en lugar de corregir los desequilibrios de la balanza de pagos provoca mayores males a la economía doméstica como: recesión, desindustrialización, inflación, permanencia o recurrencia del desequilibrio externo, mayor desempleo, concentración del ingreso y hasta represión. Efectos que demuestran que la política de ajuste diseñada por el FMI no resuelve de manera definitiva el problema que le justifica oficialmente su razón de ser: el desequilibrio externo. Pero en cambio produce daños al resto del sistema económico, político y social que hunde más a los países en el retraso y no permiten llegar a un sistema netamente democrático.

Por lo que es necesario que el FMI deje de imponer este tipo de políticas y se permita a cada país diseñar su propia política dirigida a superar sus problemas de desequilibrio externo en conformidad con sus intereses.

Por lo que se refiere al Grupo del Banco Mundial se pudo apreciar que desde su creación ha estado bajo el control - de los países desarrollados, principalmente de E.U.A., toda vez que poseen la mayoría del poder de votos y por ende una virtual facultad de veto, lo que significa que las peticiones de los -- países miembros subdesarrollados estén siempre a disposición y consideración de los intereses de los países desarrollados. Por lo que hasta ahora no se han realizado modificaciones importantes que contribuyan en forma efectiva a fomentar el desarrollo económico de los países subdesarrollados.

Además, se vio como el Grupo del Banco Mundial está totalmente vinculado a la política externa de E.U.A., situación que se vislumbró cuando el BM no proporcionó préstamos a países socialistas como Polonia y Checoslovaquia, y si a Yugoslavia -- después de que se alejó de la influencia soviética; y cuando se suspendieron los créditos a los países que poseían un régimen reformista o socialista como por ejemplo Brasil con Goulart, Co lombia con Rojas Pinilla, Cuba con Castro, Chile con Allende. Lo que demuestra la gran influencia que posee E.U.A. en el GBM.

En el aspecto económico se pudo apreciar que los -- préstamos del BM han sido canalizados a programas o proyectos - que han fomentado y facilitado el proceso de acumulación de ca pital, toda vez, que se han dirigido principalmente hacia la - - construcción de infraestructura física, dando énfasis a los sec tores de transporte y energía, y a desarrollar la industria. Es to se explica por el interés de este organismo por apoyar el -- proceso de industrialización en los países subdesarrollados, don de la empresa privada se beneficia ampliamente.

Por lo que corresponde a las condiciones que el BM impone al otorgar algún servicio financiero, se ha observado -- como las tasas de interés también han subido y los plazos de --

amortización y períodos de gracia se han reducido provocando que el servicio de la deuda aumente; sobre las condiciones de política económica se pudo apreciar que es a partir de que Robert Mc Namara asume la dirección de este organismo cuando se modifican, ya que, en un principio se enmarcaban exclusivamente para el programa o proyecto a financiar, y desde entonces se puso mayor énfasis en las políticas de ajuste estructural, por medio de las cuales el BM ha influido en mayor forma en las políticas económicas de los países deudores, mediante medidas como la liberación del comercio interno y externo, disminución del proteccionismo, revisión del sistema de precios, disminución del déficit fiscal por medio de una disminución drástica de los gastos improductivos -- (subsidios al consumo), etc. Como se puede apreciar algunas de estas medidas son similares a las impuestas por el FMI, diferenciando a veces en montos y términos de tiempo, lo que provoca que en ocasiones se crucen las condicionalidades impuestas por ambas instituciones.

Igualmente, se pudo apreciar que el BID ha proporcionado servicios financieros tanto de carácter convencional como concesional; estos últimos los ha otorgado a los países más atrasados y más pequeños de la región, toda vez que las condiciones operativas de estos créditos son favorables, pues, los facilita con tasas de interés bajas y fijas y amplios plazos de amortización. Los créditos que otorga esta institución han servido para financiar al sector productivo (agricultura, pesca, industria, minería), a la infraestructura física (energía, transporte y comunicaciones) al sector social (vivienda, educación, salud pública). En los primeros años del funcionamiento de esta institución el sector social absorbió la mayor cantidad de recursos, pero a últimas fechas los sectores productivo y de infraestructura han obtenido mayores fondos, lo que demuestra que la orientación dada a los préstamos del BID actualmente, es bastante semejante a la del BM

Asimismo, se pudo apreciar que el BID se encuentra bajo una fuerte influencia de E.U.A., quién poseía en 1982 el 35.17% del poder de votación en este organismo, y dado que las principales resoluciones en el BID son tomadas por una mayoría de dos tercios de la totalidad de los votos de los países miembros, significa que E.U.A. posee el suficiente poder de votación para que él decida la aprobación o no de las modificaciones sugeridas por los demás países miembros.

También, se pudo apreciar que los crecientes déficits del sector público y del sector externo nacionales que tienen explicación en la vulnerabilidad de la política económica a los cambios externos surgida por la petrodependencia de la economía mexicana y al aumento de las tasas de interés internacionales y la disminución de los plazos de amortización, provocaron que en agosto de 1982 México cayera en una "crisis de liquidez" al no tener los recursos necesarios y suficientes para cubrir el pago del servicio de su deuda pública externa, lo que propició que nuevamente México signara un "Convenio de Facilidad Ampliada" con el FMI que contenía los mismos lineamientos económicos incluidos en el primer convenio suscrito con este organismo en 1976, mismos que la experiencia latinoamericana han demostrado que son inoperantes para resolver los problemas financieros de los países deudores, pues, cuando logran reducir los déficits del sector público y del sector externo lo hacen por la puerta falsa, es decir, mediante la reducción del gasto público y de las importaciones necesarias para el funcionamiento de la planta industrial, lo que provoca recesión económica, redundando en inconformidad social y tensiones políticas, ya que se disminuye el nivel de vida de las clases populares, al reducirse el salario real de los trabajadores y al crecer el desempleo.

Al suscribir México el "Convenio de Facilidad Ampliada" con el FMI la política económica de los tres primeros años de la administración del presidente Miguel de la Madrid quedó en marcada dentro de los lineamientos "recomendados" por ese organismo internacional. En este contexto el gobierno mexicano se ha visto en la necesidad de ejecutar algunas medidas que por sus resultados han provocado graves daños a la economía nacional sin contribuir en absoluto a solucionar el problema de su deuda externa, estas medidas son: políticas tendientes a liberalizar aceleradamente el comercio exterior y a desregular la inversión extranjera directa; políticas dirigidas a reducir la intervención del Estado en la economía nacional, mediante, venta y desaparición de empresas paraestatales; reducción del gasto público en prácticamente todas sus áreas; eliminación del subsidio que afecta al consumo social; liberación de precios internos; progresiva liberación del mercado cambiario; topes al aumento de salarios nominales que se ha traducido en una reducción real del salario. Todo lo anterior ha redundado en un deterioro del nivel de vida de la población, principalmente de la clase media asalariada y de las clases populares.

Pero, por el contrario medidas como una verdadera reforma fiscal que grave en forma intensa a las grandes empresas tanto nacionales como extranjeras y la reducción de los subsidios que el Estado mexicano otorga al sector privado mediante bienes y servicios a precios por debajo de sus costos de producción, no se han llevado a cabo toda vez que con estas medidas el Estado contribuye a que los empresarios obtengan una mayor cuota de ganancia; es decir, la explicación de la carencia de recursos nacionales para financiar tanto el déficit público como al déficit externo que provocan el endeudamiento con el exterior radica en la función que el Estado mexicano ha desempeñado en el proceso de acumulación de capital. Por lo que se concluye que el modelo de "crecimiento con endeudamiento" ha servido para benefi--

ciar principalmente a una clase social determinada; la burguesía.

Por lo tanto si se quiere realmente resolver el problema de la deuda pública externa, el Estado mexicano tiene que ejecutar medidas como las que se enuncian en la última parte del capítulo cuarto del presente trabajo, que se encuentran encaminadas a mejorar las finanzas públicas y a corregir los desequilibrios del sector externo lo que contribuirá a sanear la economía nacional. Donde se señala que es esencial una renovación política del Estado mexicano, así como, la reducción de las tasas de interés internacionales, la estabilización de los precios de las materias primas y de los productos básicos de exportación, la reactivación de las inversiones y la liberación de los recursos -- de la deuda externa.

Estos lineamientos ponen de manifiesto que el problema de la deuda externa rebasa el ámbito financiero, por lo -- que también se deben de considerar aspectos de carácter comercial, tecnológicos y flujos de inversión, es decir, sólo si se -- modifican las causas que han provocado el creciente endeudamiento público externo de México será posible alcanzar soluciones -- permanentes y estructuralmente viables.

Por lo que es necesario que México junto con los países latinoamericanos fortalezcan su capacidad de negociación mediante la acción conjunta, pues, ha llegado el momento de unificar esfuerzos hacia un mismo fin: la emancipación económica de -- América Latina.

## INDICE DE CUADROS

| I         |  | Página |
|-----------|--|--------|
| Cuadro 1  | Endeudamiento público externo de México: --<br>1970 -1976.   | 12     |
| Cuadro 2  | Deuda pública externa de México: 1976-1982   | 13     |
| Cuadro 3  | Deuda externa del sector público: 1977-1982  | 18     |
| Cuadro 4  | Sector público: ingresos y egresos, 1977-1982  | 26     |
| Cuadro 5  | Cuenta corriente de la balanza de pagos me-<br>xicana: 1976 - 1982   | 33     |
| Cuadro 6  | Magnitud de la deuda externa del sector pú-<br>blico mexicano: 1970 - 1984   | 54     |
| Cuadro 7  | Perfil de la deuda pública externa de Méxi-<br>co: 1970 - 1984   | 55     |
| Cuadro 8  | Perfil temporal de la amortización de la --<br>deuda pública externa, antes y después de -<br>la reestructuración de 1983: 1982-1990 | 58     |
| Cuadro 9  | Perfil de pagos de capital de la deuda pú--<br>blica externa, antes y después de la segun-<br>da reestructuración: 1984 - 1998       | 60     |
| Cuadro 10 | Estructura de la deuda externa del sector -<br>público mexicano: 1976 - 1983   | 63     |
| Cuadro 11 | Estructura de la deuda pública externa de -<br>México, por principales usuarios: 1976-1983   | 64     |
| Cuadro 12 | Deuda pública externa de México, por fuen--<br>tes de financiamiento: 1970 - 1976  | 66     |
| Cuadro 13 | Deuda pública externa de México pendiente -<br>por tipo de acreedor, al 31 de diciembre de<br>1981                                   | 67     |
| Cuadro 14 | Saldo de la deuda pública externa de México<br>por fuentes de financiamiento, a junio de -<br>1985.                                  | 68     |



|   | Página |
|---|--------|
| Cuadro 15 Deuda externa del sector público por principales países acreedores                                    | 69     |
| Cuadro 16 Condiciones medias de los compromisos de préstamo por principales acreedores: 1973-1979               | 70     |
| Cuadro 17 Canalización de los créditos externos obtenidos por el sector público mexicano, durante 1958-1973     | 71     |
| Cuadro 18 Relación del servicio de la deuda pública externa con exportaciones de bienes y servicios : 1976-1983 | 78     |
| Cuadro 19 Producción, refinación y exportación aparente de petróleo crudo en México: 1977-1981                  | 80     |
| Cuadro 20 Crecimiento de las reservas probadas de hidrocarburos en México: 1976 - 1982                          | 81     |
| Cuadro 21 Estructura de las exportaciones de mercancías : 1977 - 1982   | 84     |
| II  |        |
| Cuadro 22 Distribución de los préstamos del BID   | 138    |
| Cuadro 23 Los diez mayores bancos privados internacionales  | 146    |
| III   |        |
| Cuadro 24 Endeudamiento público externo mexicano -- por fuentes de financiamiento                               | 173    |
| Cuadro 25 Presencia de México en el euromercado: volúmenes y medidas, 1970 - 1979                               | 175    |
| Cuadro 26 Servicio de la deuda pública externa de México: 1976 - 1983   | 180    |
| INDICE DE GRAFICAS  |        |
| I   |        |
| Gráfica 1 Déficit financiero del sector público: 1970 - 1983  | 23     |
| Gráfica 2 Ingreso y gasto del sector público: 1977-1983   | 24     |

BIBLIOGRAFIALIBROS

- 1.- Bazant, Jan. Historia de la deuda exterior de México (1823-1946), México, D.F., El Colegio de México, 2a. edición. -- 1981.
- 2.- Banco Interamericano de Desarrollo. Convenio Constitutivo -- del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., -- 1959.
- 3.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Convenio -- Constitutivo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D.C.
- 4.- De Rivero, Oswaldo. Nuevo orden económico y derecho interna cional para el desarrollo, México, D.F., CEESTEM, 1978.
- 5.- Díaz Redondo, Regino. Endeudamiento y subversión: América -- Latina. Entrevista a Fidel Castro, México, D.F., Editorial Grijalbo, 1985.
- 6.- Dos Santos, Theotonio. Imperialismo y Dependencia. México -- D.F., Ediciones Era, 1980.
- 7.- Fondo Monetario Internacional. Convenio Constitutivo del Fon do Monetario Internacional, Washington, D.C., 1944.
- 8.- Garnerd, Richard. La diplomacia del dólar y la esterlina. -- Buenos Aires, Argentina, Troquel, 1966.
- 9.- Gorostiaga, Xavier. Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados, México, D.F., ILET, 1978 .
- 10.- Green, Rosario. El endeudamiento público externo de México 1940-1973, México, D.F., El Colegio de México, 1a. Edición, 1976.
- 11.- Green, Rosario. "Deuda externa y política exterior", Conti-- nuidad y cambio de la política externa de México, MéxiCO, -- D.F., el Colegio de México.
- 12.- Green, Rosario. "La dependencia financiera de México frente a Estados Unidos: algunas consecuencias", Lecturas de políti ca Exterior Mexicana, México, D.F., Centro de Estudios Inter nacionales, El Colegio de México, 1a. Edición, 1979.

- 13.- Green, Rosario. Estado y banca transnacional en México, México, D.F., Editorial Nueva Imagen y CEESTEM, 1a. edición - 1981.
- 14.- Hansen, Roger, La política del desarrollo Mexicano, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 13a. edición, 1983.
- 15.- Labarca, Guillermo. Los Bancos Multinacionales en América Latina y la Crisis del Sistema Capitalista, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, 1979.
- 16.- Lichtensztein, Samuel y Baer, Monica. Políticas Globales en el Capitalismo: El Banco Mundial. México, D.F., CIDE - Ensayos No. 4, Marzo 1982.
- 17.- Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. México, D.F., El Colegio de México, 1981.
- 18.- Paz, Pedro. "Causas del endeudamiento externo de los países del tercer mundo". Endeudamiento externo de los países en desarrollo. México, D.F., el Colegio de México y CEESTEM 1979.
- 19.- Paz, Pedro. "Crisis financiera internacional, neoliberalismo y respuestas nacionales". Banca y crisis del sistema, México, D.F., Editorial Pueblo Nuevo, 1983.
- 20.- Phillips Olmedo, Alfredo. "Consideraciones sobre la reforma del Sistema Monetario Internacional", Cincuenta años de Banca Central, México, D.F., FCE, 1981.
- 21.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, Tercera edición, 1980.
- 22.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en Comercio Exterior (suplemento). Bancomext, junio de 1983.
- 23.- Quijano, José Manuel, México: Estado y Banca Privada, México, D.F., Ensayos CIDE, No. 3, noviembre 1981.
- 24.- Rao, V.K.R.V., "Los Derechos Especiales de Giro y la Ayuda para el desarrollo", Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, México, D.F., Editorial Nueva Imagen, CEESTEM, 1981.
- 25.- Ruiz de la Peña, Alberto, "El capital bancario y la crisis del Estado", Banca y crisis del sistema, México, D.F., Editorial Pueblo Nuevo, 1983.

- 26.- Ruiz Morales, J. M., Financiamiento Internacional, Madrid, - España, Escuela de Finanzas Interaccionales, 1958.
- 27.- Schimdt, Wilson y Behrman, Jack. Economía Internacional, México, D.F., Libreros Mexicanos Unidos, 1a. edición, 1963.
- 28.- Seara, Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional, México, D.F., FCE, 2a. edición, 1982.
- 29.- Shigeo, Horie. El Fondo Monetario Internacional, Madrid, España, Editorial Boch, 1966.
- 30.- Silva Michelena, José A. Política y Bloques de Poder, México D.F., Siglo Veintiuno Editores 1a. edición, 1976.
- 31.- Székely, Gabriel. La economía política del petróleo en México, México, D.F., Colegio de México, 1983.
- 32.- Tamamés, Ramón, Estructura Económica Internacional, Madrid, España, Alianza Editorial, 1980.
- 33.- Tello, Carlos. La política económica en México 1970-1976, - México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 4a. edición, 1980.
- 34.- Torres Gaytán, Ricardo. Teoría del Comercio Internacional. México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1980.
- 35.- Trejo Reyes, Saúl. "Los patrones del crecimiento industrial y la sustitución de importaciones en México", La Economía Mexicana, México, D.F., lecturas no. 4; FCE. 1975.
- 36.- Varela P., Manuel., El Fondo Monetario Internacional, Madrid España, Editorial Varela de P.S.A., 1969.
- 37.- Villareal, René. La contrarrevolución monetarista, Teoría política e ideología del neoliberalismo, México, D.F., Ediciones Oceano, S.A., 1983.
- 38.- Wionczek, Miguel, et. al., Endeudamiento externo de los países en desarrollo, México, D.F., El Colegio de México y CEESTEM, 1978.

#### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- 1.- Banco de México, Informes Anuales, de 1970 a 1985. México -- D.F.
- 2.- Banco Interamericano de Desarrollo, Informes Anuales, 1983 y 1984, Washington, D.C.

- 3.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Informes -- Anuales, 1983 y 1984. Washington, D.C.
- 4.- Banco Nacional de México, Examen de la situación económica -- de México, de 1982 a 1985, México, D.F.
- 5.- Bernal Richard, L., "Los bancos transnacionales, el FMI y la deuda externa de los países en desarrollo", Comercio Ex--terior, BANCOMEEXT, vol. 35, núm. 2 febrero de 1985.
- 6.- Ceceña, José Luis. "El Plan Baker, un clavo ardiente", -- Excelsior, México, D.F., 8 de enero de 1986, p. 7-A.
- 7.- Correa Vázquez, Eugenia. "El endeudamiento de América Latina", Investigación Económica, FE-UNAM, México, D.F., No. 170 octubre-diciembre de 1984.
- 8.- Dehesa, Mario. "La reestructuración de la deuda externa en -- México en 1982-1983", Mapa Económico Internacional. CIDE, -- núm. 3 marzo 1984.
- 9.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Informes de Gobierno, 1983, -- 1984 y 1985, México, D.F.
- 10.- Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales, -- S.H.C.P. "Proyecto de un programa de recuperación económica mundial", Comercio Exterior, México, D.F., BANCOMEEXT, vol. -- 33, núm. 7, julio de 1983.
- 11.- Echeverría Alvarez, Luis. "Sexto Informe de Gobierno", Comer--cio Exterior, México, D.F., BANCOMEEXT, vol. 26, núm. 9, sep--tiembre de 1976.
- 12.- "El papel de la deuda pública en la economía mexicana", Co--mercio Exterior, México, D.F., BANCOMEEXT, vol. 27, núm. II, noviembre de 1977.
- 13.- Espinoza Carranza, Jorge. "Los mercados financieros interna--cionales y los problemas de la deuda externa latinoamericana". Comercio Exterior, México, D.F., BANCOMEEXT, vol. 34, no. 3 -- marzo de 1984.
- 14.- "Facilidades para financiamiento de déficits de balanza de -- pagos provocados por alzas en tasas de interés". Boletín de Indicadores Económicos Internacionales, México, D.F., Banco de México, vol. VII, núm. 3, julio-septiembre de 1982.

- 15.- Fondo Monetario Internacional, Informes Anuales, 1983 y 1984 Washington, D.C.
- 16.- Fontanals, Jorge, "El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina", Comercio Exterior, -- México, D.F., BANCOMEXT, vol. 32, núm. 7 julio de 1982.
- 17.- Geller, Lucio. "Una alternativa radical para el problema de la deuda externa". Mapa Económico Internacional, México, -- D.F., CIDE núm. 2, 1983.
- 18.- Green, Rosario, "La deuda pública externa de México, 1965- -- 1976". Comercio Exterior, México, D.F., BANCOMEXT, vol. 27, -- núm. 11, noviembre de 1977.
- 19.- Green, Rosario, "México: Crisis financiera y deuda externa el imperativo de una solución estructural y nacionalista". -- Comercio Exterior, México, D.F. BANCOMEXT, vol. 33, núm. 2 -- febrero de 1983.
- 20.- Griffith--Jones, Stephany. "Los problemas monetarios y financieros internacionales y los países en desarrollo", Comercio Exterior, México, D.F., BANCOMEXT, vol. 30, núm. 4, abril -- 1980.
- 21.- Griffith--Jones, Stephany. "El financiamiento del déficit - del Tercer Mundo en los ochenta", Comercio Exterior, México, D.F., BANCOMEXT, vol. 30, núm. 10, octubre 1980.
- 22.- Griffith--Jones, Stephany. "El crecimiento de la banca trans nacional y el mercado de eurodólares. Sus efectos en los -- países en desarrollo". El trimestre económico, México, D.F., FCE, vol. LI 91), núm. 21, enero-marzo de 1984.
- 23.- Gutiérrez Haces, Ma. Teresa "Operaciones e impacto del Banco Mundial en América Latina". Problemas del Desarrollo, México D.F., IIE-UNAM, vol. XI, núm. 44, noviembre 1980- enero 1981.
- 24.- Impacto de las variaciones de las tasas de interés internacionales en la deuda externa de México", El Mercado de Valores, México, D.F., NAFINSA, año XLV, núm. 28, julio de 1985.
- 25.- "La estrategia de la reestructuración de la deuda externa de México", El Mercado de Valores, México, D.F., NAFINSA, año -- XLV, núm. 45, 11 de noviembre de 1985.

- 26.- López Portillo, José. "Aspectos económicos del discurso de - toma de posesión del presidente de México". Comercio Exterior México, D.F., BANCOMEXT, vol. 26, núm. 12, diciembre de - 1976.
- 27.- Márquez Ayala, David. "Para no pagar la deuda", La Jornada, México, D.F., 5 de agosto de 1985, p. 4.
- 28.- Nuñez Gowiciaga, Angel y Novela Villalobos, Miguel. "Carac- terísticas del crédito otorgado a México por el FMI"-Comercio Exterior, México, D.F., BANCOMEXT, vol. 30, núm. 4 de - abril de 1980.
- 29.- "Plan Baker, Programa para el crecimiento sostenido", El -- Mercado de Valores, México, D.F., NAFINSA, año XLVI, núm. 2, enero 13 de 1986.
- 30.- "Programa de reestructuración de la deuda externa", El Mer- cado de Valores, México, D.F. , NAFINSA, año XLIV núm. 38 - septiembre de 1984.
- 31.- Ramírez, Carlos. "El endeudamiento de PEMEX puso en jaque - a toda la economía". Proceso, México, D.F., núm. 269; 28 de diciembre de 1981.
- 32.- Schatan, Jacobo. "América Latina deuda externa y desarrollo: un enfoque heterodoxo". Investigación Económica, México, D.F. FE-UNAM, vol. XLIV, núm. 71, enero-marzo de 1985.
- 33.- Secretaría de Progamación y Presupuesto, Boletín Mensual de Información Económica.
- 34.- "Tareas para ayudar a resolver la crisis de endeudamiento". El Mercado de Valores, México, D.F., NAFINSA, año XLVI, núm. 4, enero 17 de 1986.
- 35.- Volskyo, George, de The New York Times. "El FMI provoca vio lencia"-Excelsior, México, D.F. 28 de abril de 1984 p. 7-A
- 36.- Wallich, Henry C., "Tiene sentido la deuda", El Mercado de Valores, México, D.F., NAFINSA, año XLVI, núm. 16, abril - 21 de 1986.
- 37.- "XXV Aniversario del BDF" El Mercado de Valores, México, .D.F NAFINSA, año XLV, núm. 20 mayo de 1985.
- 38.- Zepeda Martínez, Mario S. "La reestructuración de la deuda- ¿Solución o trampa sin salida?. La Jornada, México, D.F. -- 29 de agosto de 1985.