

845  
2ej



Universidad Nacional Autónoma  
de México

FACULTAD DE DERECHO



NATURALEZA JURIDICA DE LAS CARTAS  
DE INTENCION CON EL F.M.I.

T E S I S

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a

Jorge Eduardo Veraza Martínez Cairo

FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



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.

## INTRODUCCION

Este estudio abarca diversas cuestiones relativas a la problemática de México y América Latina con respecto a la deuda externa en la actualidad, su renegociación y el papel que han jugado las cartas de intención con el F.M.I. en la misma. Se pretende analizar y establecer la naturaleza jurídica de estos documentos de los cuales no existe reglamentación, no obstante que los mismos han tenido un fuerte impacto en la vida económica y social de los países endeudados.

Dada la dualidad económica e internacional de las cartas de intención que se celebran con el F.M.I., se propone una reglamentación tanto internacional como interna, en virtud de la trascendencia que encierran, la cual intento señalar en el desarrollo de este análisis.

El lector encontrará un estudio de los tratados internacionales, del Fondo Monetario Internacional, su funcionamiento y estructura, de los aspectos que a mi juicio son más relevantes de la deuda externa de los países latinoamericanos en general y fundamentalmente de nuestro país. También la relación existente entre el Derecho y la Economía, un punto de vista jurídico de la deuda externa y un análisis en ese mismo sentido de las cartas de intención.

La pretensión de este modesto trabajo es señalar entre otras cuestiones, que lo jurídico no debe ser rebasado por los acontecimientos y la realidad económica y social.

Además los juristas debemos estar al tanto y actualizados de la evolución de nuestro entorno y así proponer la normativa adecuada que nos permita alcanzar un Estado de Derecho continuamente perfectible que nos conduzca a una mejor situación de vida al transformar a México en un país más justo y más libre.

## INDICE

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

### CAPITULO I

#### ESTUDIO SOBRE LOS TRATADOS INTERNACIONALES INCLUYENDO LOS ACUERDOS EJECUTIVOS

1.	La Convención de Viena del 23 de mayo de 1969.....	1
2.	Definición.....	2
3.	Capacidad para concluir tratados .....	3
4.	Organos competentes para celebrar un tratado .....	4
5.	Conclusión de un tratado .....	5
6.	Los Acuerdos Ejecutivos .....	8
7.	Régimen de Reservas .....	11
8.	Aplicación de los tratados .....	13
9.	Nulidad de los tratados .....	19
10.	Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional (Jus Cogens) ...	22
11.	Terminación de los tratados .....	23
12.	Los tratados en el Derecho Mexicano .....	25

### CAPITULO II

#### BREVE PANORAMA SOBRE EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (F.M.I.)

1.	Los Acuerdos de Bretton Woods .....	28
2.	Funciones del F.M.I. ....	31
3.	Formas de Asistencia Financiera y su Condiciona- lidad .....	33
4.	Fuente de los recursos del F.M.I. ....	42
5.	Estructura y Proceso de toma de decisiones en el F.M.I. ....	43

### CAPITULO III

#### GENERALIDADES SOBRE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO Y AMERICA LATINA, SU RENEGOCIACION CON EL F.M.I. Y EL PAPEL QUE JUEGAN LAS CARTAS DE INTENCION

1.	La Deuda Externa de México y América Latina .....	50
2.	Las Etapas del Endeudamiento .....	52
3.	El Destino de la Deuda y su impacto en el crecimiento económico .....	60
4.	Reestructuración de la Deuda Externa .....	75
5.	Los Programas con el F.M.I. sus implicaciones y el papel que juegan las Cartas de Intención .....	81
6.	El costo social de la crisis en México y América Latina .....	112

### CAPITULO IV

#### ANALISIS CRITICO JURIDICO DE LAS LLAMADAS CARTAS DE INTENCION, ASI COMO UNA PROPUESTA DE REGLAMENTACION TANTO INTERNACIONAL COMO INTERNA

1.	Derecho y Economía .....	129
2.	Aspectos Jurídicos de la Deuda Externa .....	131
3.	La Deuda y el Derecho Mexicano .....	138
4.	Naturaleza Jurídica de las Cartas de Intención y su Reglamentación .....	144
CONCLUSIONES .....		151
BIBLIOGRAFIA .....		159

## CAPITULO I

### ESTUDIO SOBRE LOS TRATADOS INTERNACIONALES INCLUYENDO LOS ACUERDOS EJECUTIVOS.

#### 1) La Convención de Viena del 23 de mayo de 1969

Los tratados son fuente del Derecho Internacional y su importancia radica en que son escritos y aún cuando están sujetos a interpretación, su validez no es cuestionable en la forma que podría ser el caso de la costumbre internacional.

Du Pasquier fue el primero en aplicar la palabra fuente al universo del derecho, y nunca pensó tener tanto éxito, en el sentido de que fuente significa la forma en que nace y brota el derecho. (1)

Los tratados en general se rigen por la Convención de Viena de 1969, aunque no va a regir en forma íntegra el derecho de los tratados, pues su ámbito de validez se circunscribe a los celebrados posteriormente a su entrada en vigor y a los suscritos por escrito entre los Estados. (2)

- (1) Apuntes tomados de la Cátedra de Derecho Internacional Público impartida por el Lic. Víctor Carlos García Moreno. México, UNAM 1984/85
- (2) Gómez Robledo, Alonso y Méndez Silva, Ricardo. Derecho Internacional Público. UNAM 1983 p.p. 62

La Convención de Viena, como nos dice Sepúlveda es un serio intento para regularizar definitivamente las cuestiones que se relacionan con los problemas de la obligatoriedad, efectos, interpretación y de las posibilidades de modificar legalmente o terminar lícitamente las obligaciones contenidas en los tratados. (3)

Asimismo, los países considerados débiles están en mejor situación de exigir obligaciones a las naciones poderosas, en virtud de que están debidamente especificadas en este pacto.

## 2) Definición

Para los efectos de la Convención de Viena de 1969 se entiende por tratado "un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento o varios instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

Sepúlveda, señala que debería decir que es un acuerdo de voluntades (4), pero no se hizo de esa manera en virtud del problema que encierra, ya que hay quienes sostienen que el Estado tiene voluntad y otros no.

(3) Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. Porrúa, México, 1986. p.p. 143

(4) idem. p.p. 120



Con relación a la denominación, vale la pena señalar que al tratado puede llamársele de varias formas además de esta, convenio, convención, pacto, acuerdo, acta, incluso concordato, el cual se celebra con el Vaticano.

De la definición dada por la Convención de Viena se excluye a los convenios que se celebran entre Estados e individuos o sociedades privadas, pues estos son "contratos internacionales" y generalmente se aplica diverso sistema jurídico, aunque es más compleja esta cuestión. (5)

### 3) Capacidad para concluir Tratados

Se reduce en términos generales al Jus Tractati y en ese sentido se refiere el artículo 6 de la Convención de Viena de que todo Estado posee capacidad para concluir tratados como un atributo de su soberanía, como consecuencia de sus competencias internacionales. (6)

Por tanto sólo Estados soberanos pueden celebrar tratados. En la especie, el artículo 117, fracción I, de nuestra Constitución prohíbe los contratos entre entidades federativas, así como entre estas y otro Estado.

(5) Gómez Robledo, y Méndez Silva. Ob cit. p.p. 63

(6) Loc. Cit.

Así también, en el artículo a que hacemos referencia se incrusta un elemento básico, la igualdad de las partes: todos los Estados son iguales en el tratado. (7)

Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, así como para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, en la Convención de Viena, en su artículo 7o., se considerará que una persona representa a un Estado, si presenta los adecuados plenos poderes, los cuales solo los puede expedir el Presidente de la República, aunque no es necesario pedir el pleno poder a:

- a) Jefe de Estado
- b) Jefe de Gobierno
- c) Ministro de Relaciones Exteriores o Cancilleres
- d) Jefes de Misión Diplomática o Embajadores
- e) Jefes de Misión ante Organismos Internacionales.

4) Organos Competentes para celebrar un tratado.

Esta cuestión se refiere a establecer cuál es el órgano competente que debe celebrar un tratado en representación de una organización internacional, pues esta no puede decirse que posea un funcionario comparable a un Jefe de Estado.

(7) Sepúlveda, Ob. Cit. p.p. 143

En ese sentido Reuter señala que no existe un órgano único que esté investido con el poder exclusivo de concluir tratados, sino que al haber pluralidad de órganos, en el seno de una organización internacional, la competencia recae en el órgano particular cuyo marco de atribuciones es el objeto del tratado; así por ejemplo un tratado de tipo militar que se planteara dentro de la Organización de las Naciones Unidas, sería el Consejo de Seguridad el competente para concluir el tratado. (8)

#### 5) Conclusión de un Tratado.

Por conclusión, entendemos dos etapas:

- 1) la redacción y adopción del texto y
- 2) aquella en la que el Estado expresa su consentimiento en obligarse. (9)

En lo referente a la adopción del texto, el artículo 9o. de la Convención de Viena señala: la adopción del texto de un tratado se efectuará por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, salvo en el caso, por ejemplo de una conferencia internacional en la cual la adopción del texto se efectuará por mayoría de dos terceras partes de los Estados presentes y votantes, a menos que estos decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente. En la especie son los conocidos como tratados multilaterales,

(8) Gómez Robledo. Ob. cit. p.p. 64

(9) Ibidem. p.p. 65

debido a que son tantos Estados los que participan, que es difícil que se pongan de acuerdo y por lo tanto se aplica la regla de las dos terceras partes que estén de acuerdo o presentes y voten.

La misma Convención de Viena, en su artículo 10o., establece que la autenticación del texto de un tratado quedará establecida para que sea auténtico y definitivo mediante:

- a) el procedimiento que se prescriba en el mismo tratado o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración.
- b) a falta del procedimiento a que me refiero anteriormente, mediante la firma, ad referendum o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados, ya sea en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

Como vemos las formas de manifestación en obligarse por un tratado pueden ser de índole muy diversa, e incluso no son muy formalistas.

Existen varias formas de manifestar el consentimiento en obligarse por parte de un Estado, entre ellas:

- a) Firma
- b) Instrumentos de ratificación

- c) Ratificación
- d) Aceptación
- e) Aprobación
- f) Adhesión.

Un tratado puede disponer que la sola firma sea suficiente para quedar obligado por un tratado; a este respecto se refiere el artículo 12, de la Convención de Viena.

En otros casos es necesario, además de la simple firma, la ratificación del mismo, y una vez realizada esta adquiere obligatoriedad. (10)

En nuestro sistema jurídico, como acontece en la mayoría de otros países, la competencia en cuanto al procedimiento interno de ratificación es compartida por los poderes ejecutivo y legislativo; así lo establece el artículo 76, fracción I, de la Constitución General de la República, al disponer que solamente el Presidente de la República puede llevar a cabo la ratificación de un tratado internacional, si con anterioridad existió la aprobación de dicho tratado por parte de la Cámara de Senadores, independientemente de ser una de las facultades exclusivas de esta Cámara. (11)

(10) Ibidem p.p. 65 y 66

(11) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1985. p.p. 417 y 418

Por lo que se refiere a la aceptación y aprobación que también se menciona en la Convención de Viena en el fondo no se diferencia de la ratificación en forma substancial y su práctica se debe quizá, en gran medida, a que por medio de este tipo de procedimientos, que su forma de notificación es mas simple, se ha podido, en ocasiones, eludir los requisitos de orden interno que exigen el consentimiento previo del poder legislativo para llevar a cabo la ratificación. (12)

Con referencia a la adhesión, técnicamente se da cuando ya exista un tratado y muchas veces se reduce a un cambio de instrumentos y en ocasiones se hace por correspondencia. (13)

Es dable mencionar que el artículo 18 de la Convención de Viena, señala la obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de entrar en vigor, es decir, cuando ha quedado sujeto a reserva de notificación y no se haya manifestado la intención de llegar a formar parte de un tratado.

#### 6) Los Acuerdos Ejecutivos

Su denominación es variada; se les reconoce como acuerdos ejecutivos o pactos ejecutivos o, como señala, Sepúlveda, convenios ejecutivos. (14)

(12) Gómez Robledo, Ob. cit. p.p. 66

(13) García Moreno, Ob. cit. p.p. 21

(14) Sepúlveda, Ob. cit. p.p. 130

En Estados Unidos de Norteamérica estos acuerdos ejecutivos se han llevado a cabo en virtud de que el ejecutivo al no someter este tipo de pactos al Senado para su ratificación ha sido una forma de no estar sujetos al control del Senado y por medio de estos pactos se han concluido acuerdos de gran importancia en todos los ordenes de la política. (15)

Asimismo, existen dos clases de estos "executive agreements":

- 1) Los "Presidential Executive Agreements" y
- 2) los "Congressional Executive Agreements."

Los primeros son celebrados por el Presidente y los segundos se someten al Congreso en vez de al Senado. Estos acuerdos se diferencian de los "Treaties" en virtud de que estos no se someten a la aprobación del Senado. (16)

En nuestro sistema jurídico, la Constitución General de la República no prevé ni remotamente la posibilidad de los acuerdos ejecutivos.

En ese orden de ideas la celebración de dichos acuerdos resultan ilegales y demuestran la tendencia hacia el decrecimiento de la ratificación, ya sea por obviar tiempo, o, como es en el caso de

(15) Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. Porrúa, México, 1983. p.p.211 y 212

(16) Ibidem p.p. 212

nuestros vecinos del norte, el interés de su Presidente de escapar al control del Senado, en el caso de una negativa a ratificar por parte de este y que muchas veces el control del mismo se encuentra en manos del partido de la oposición.

Además, Seara Vázquez señala que en la práctica de los últimos años se observa la celebración de acuerdos ejecutivos, desde hace casi veinte años a la fecha, como lo hace notar en la cita que hace de la "Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1968 - 1969", página 40, indica que los tratados que no regresen a aprobación del Senado, los cuales entran en vigor en la fecha de firma: la señalada en el canje de notas. (17)

Podemos sacar, en conclusión, que la práctica de concluir acuerdos ejecutivos es ilegal en nuestro orden jurídico, además, siempre es positivo que el Senado ratifique lo que el Ejecutivo le envía en cumplimiento del artículo 76, fracción I, de la Constitución, por lo que políticamente se comparte la responsabilidad.

También se ha señalado que en el caso de México dada la situación política que priva en el Senado, el cual con frecuencia es dominado por el partido mayoritario, se limita a ratificar todo lo que el Ejecutivo le envía, "lo que no aconteció al haber rechazado

(17) idem. p.p. 212



por considerarlo inconstitucional, el tratado sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra". (18) Por ello, insisto en que es positivo que se someta a la aprobación del Senado la conclusión de todo tratado.

#### 7) Régimen de Reservas

Las reservas se contemplan en la Convención de Viena en su artículo 19; un Estado podrá formular una o varias reservas en el momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse a un tratado.

La reserva es un acto unilateral mediante el cual un Estado tiene la posibilidad de excluir o modificar ciertas disposiciones de un tratado. (19) En esencia es, como señala Seara Vázquez; la manera "en que un Estado declara que rechaza la aplicación de ciertas disposiciones o que les atribuye determinado sentido". (20)

Consideramos correcto el concepto de que las reservas no son admisibles, ni tendrían sentido para los tratados unilaterales, puesto que en realidad a lo que equivaldrían sería a limitar el alcance del tratado, sería una manera de mostrar inconformidad con el texto del tratado negociado y de admitirse la reserva ya no sería el mismo tratado el que se pondría en vigor. (21)

(18) idem. p.p. 212 y 213

(19) Gómez Robledo, Ob. cit. p.p. 67

(20) Seara Vázquez, Ob. cit. p.p. 215

(21) idem. p.p. 215

En el caso anterior, al pretender imponer una reserva lo mas seguro sería que no hubiere tratado o de ser pactadas las reservas a determinadas cláusulas el objeto del tratado no existiría.

Sólo se pueden formular reservas siempre y cuando el tratado admita reservas. También se puede establecer que se admiten reservas a determinadas cláusulas; las demás serían irreservables.

Al formular una reserva el Estado queda eximido de cumplir determinada obligación, pero no podrá exigir de los otros Estados su cumplimiento; esto en caso de tratados multilaterales.

Asimismo, en la práctica los Estados que no manifiestan expresamente su oposición a las reservas, las aprueban tácitamente. (22)

Podemos concluir que no se admiten reservas cuando:

- a) esté establecido en el mismo tratado
- b) el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate y
- c) en los casos no previstos anteriormente, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

El artículo 20 de la Convención de Viena señala también que en la celebración de tratados constitutivos de organismos internacionales de no señalarse en el mismo otra cuestión, las reservas que se formulen deberán ser aceptadas por el órgano competente de la organización.

En la misma disposición a que me refiero anteriormente se señala que si un Estado emite una reserva y otro la objeta, esto no constituye obstáculo para que el tratado entre en vigor para ambos, salvo que el Estado objetante manifieste en forma inequívoca la intención contraria. Además, basta con que un sólo Estado contratante haya aceptado la reserva para que el Estado que la ha formulado sea considerado como Estado parte en el tratado.

De lo anterior, así como en la práctica internacional, se ha podido constatar una flexibilidad cada vez mayor en la aceptación del régimen de reservas. (23)

#### 8) Aplicación de los Tratados

El artículo 24 señala que un tratado entrará en vigor de la manera y fecha en que este lo disponga o que acuerden los Estados negociadores.

(23) Gómez Robledo, Ob. cit. p.p. 68

Sólo se aplicará la entrada en vigor de un tratado a los Estados que hayan ratificado si es el caso y la fecha será a partir de la cual haya sido ratificado el mismo. Puede haber una entrada en vigor provisionalmente, durante el tiempo que los países que tengan que ratificar el tratado lo hagan y se regirán por éste de manera provisional.

Hay ocasiones en que un tratado no entra en vigor hasta el momento en que se de el supuesto para cumplirlo.

Existen principios fundamentales del tratado que obligan a su observancia; los contempla la Convención de Viena, a saber:

- a) la regla general en Derecho Internacional. Los tratados sólo crean derechos y obligaciones respecto de las partes contratantes.
- b) Res Inter Alios Acta. En aplicación de este principio, un tercer Estado no se ve directamente vinculado por un acuerdo internacional salvo que así lo haya consentido en forma expresa.
- c) Pacta Sunt Servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Un tratado posiblemente también puede conferir beneficios a favor de un tercer Estado, sin necesidad de que este sea parte. Sin embargo esta presunción en la práctica no se da debido a que sólo que este tercer Estado de manera expresa manifieste su intención de ser parte o adherirse u obligarse al tratado, y que éste así lo establezca.

Otro mecanismo que no contempla la Convención de Viena pero utilizado en la práctica es la cláusula de la nación más favorecida que generalmente se establece en los acuerdos comerciales y en ella los Estados se obligan a un tratamiento más favorable que acuerden en el futuro con respecto a un tercer Estado. (24)

#### El Derecho interno y la observancia de los tratados.

Se prevee en el artículo 27 de la Convención de Viena que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, salvo lo dispuesto en el artículo 46 de la misma Convención, que es la excepción a esta regla.

En la práctica es una disposición positiva, ya que de lo contrario los Estados alegarían disposiciones de orden interno como causa de incumplimiento, o como táctica para eludir el cumplimiento de lo pactado y la aplicación del Derecho Internacional sería poco seria; se desquiciaría al proceder cada Estado de acuerdo a sus intereses, argumentando disposiciones de orden interno y no conforme a lo pactado en el tratado.

En el artículo 46 a que me refiero, un Estado podrá dejar de cumplir un tratado internacional, siempre y cuando la contradicción con el tratado sea de una norma constitucional y que esa contradicción sea obvia y manifiesta.

(24) Seara Vázquez, Ob. cit. p.p. 218

### Irretroactividad de los tratados.-

Se establece en el artículo 28 de la Convención de Viena, que las disposiciones de un tratado no obligarán a las partes respecto de ningún otro medio que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado, ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.

Entonces todo tratado que se celebre, se dará para que la hipótesis normativa se dé en un futuro, salvo que los Estados dispongan otra cosa.

#### - Ambito Territorial

Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de este o conste de otro modo (artículo 29)

- Aplicación de tratados sucesivos, concernientes a la misma materia.

Regla general. Si un tratado especifica la forma en que deberán interpretarse sus relaciones con otros tratados anteriores o posteriores; en ese caso esta disposición prevalece sobre cualquier otra. (artículo 30)

Así también un texto posterior deroga al anterior, salvo que las partes quieran seguir vinculadas con el texto anterior. Pero en caso de que sean incompatibles prevalece el último de ellos.

#### Interpretación de los tratados.-

La regla general establece que un tratado deberá interpretarse de buena fe, conforme al sentido que haya de atribuirse a los términos del tratado, en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. (artículo 31)

Generalmente para interpretar una norma hay que acudir a sus antecedentes.

En el caso de tratados autenticados en dos o más idiomas, los dos o más textos dan fe, cuando se hayan redactado en uno o más idiomas; en caso de que haya discrepancia y no se pongan de acuerdo, se recurre a los idiomas oficiales internacionales que son: ruso, inglés, español, francés y chino.

#### Enmienda y modificación de los tratados.-

Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes y en términos de lo que disponga el mismo tratado sobre la enmienda. (artículo 39)

En caso de que el tratado no disponga nada sobre enmiendas, se recurre a la regla de las dos terceras partes, ya que la unanimidad, sostenida por los países poderosos como requisito para la modificación, México no la acepta. (25)

Validez y continuación en vigor de los tratados.-

Queda prohibida la justicia por propia mano; un Estado no puede dejar de cumplir un tratado argumentando su nulidad, el único que puede resolver o declararlo nulo es un juez. (artículo 42)

La Corte Internacional de Justicia no tiene competencia si las partes no se someten a ella; si una de ellas no se somete el fallo de la Corte no es obligatorio.

Se pretendió incluir una cláusula donde hubiera la obligación de todos los países de someterse a la Corte Internacional de Justicia, pero las grandes potencias, incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica, no quisieron hacerlo pues era darle mucha fuerza a este tribunal. (26)

El procedimiento para el caso que acontece es que los Estados que firman mandaran a dos personas para que sean árbitros.

(25) García Moreno, Ob. cit. p.p. 27

(26) idem. p.p. 28



Si son firmantes dos Estados por ejemplo, se propondrán dos árbitros por cada uno de estos y un tercero en discordia, el cual se selecciona de una lista de 300 personas dada por el Secretario General de la ONU, solicitando a cada una de las partes señale 20 personas de esta lista y al cotejar estas selecciones la persona que coincide será designada tercero en discordia. Sin embargo, en la práctica nunca sucede esto, por lo que al transcurrir el término de seis meses sin que se hayan puesto de acuerdo, el secretario escogerá al árbitro y la decisión de éste será obligatoria y la turnará al Consejo de Seguridad para que coercitivamente se cumpla.

#### 9) Nulidad de los Tratados

La nulidad de una cláusula no implica que sea nulo el tratado.

Habíamos comentado anteriormente que ningún Estado podía alegar causa de incumplimiento y en este caso de nulidad por razones de orden interno, es decir, por contradicción de alguna cláusula del pacto con alguna norma del sistema jurídico interno del Estado, salvo que esta fuera a una norma fundamental o constitucional y que fuera obvia y manifiesta. (artículo 46)

Restricciones específicas de los poderes para manifestar el consentimiento de un Estado.-

Las restricciones específicas a los poderes que para

manifestar el consentimiento de un Estado y que se dan en la negociación se les llaman plenos poderes. El principio denominado "ultra-vires" que quiere decir ir mas allá de la capacidad que se dió para pactar. (artículo 47)

Puede generar una causa de nulidad, cualquier restricción específica y que no se respete por el negociador. De lo contrario, no podrá alegarse causa de nulidad.

#### Error

Se podrá alegar error como vicio del consentimiento, si el error se refiriere a un hecho, una falsa apreciación de la realidad, no coincide entre lo que se piensa y el hecho, es decir cuando recae sobre la esencia, que se prescinda de lo importante, en este caso es motivo de nulidad. (artículo 48)

Si el error es secundario o circunstancial se puede rectificar pero no es causa de nulidad.

#### Dolo

Si un Estado ha sido inducido a celebrar un tratado por la conducta fraudulenta o maquinaciones para inducirlo a error, el

tratado será nulo y podrá alegarse como vicio en su consentimiento en obligarse por el tratado. (artículo 49)

#### Corrupción

Si la manifestación de un Estado en obligarse por un tratado ha sido obtenida mediante la corrupción de su representante, ya sea que se efectúe de manera directa o indirecta por otro Estado negociador, se podrá alegar esta causa como vicio del consentimiento en obligarse por el tratado y será causa de nulidad. (artículo 50)

#### Coacción sobre el representante de un Estado

La manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenido por coacción sobre su representante mediante actos o amenazas contra su persona, carecerá de todo efecto jurídico. (artículo 51)

La coacción ejercida deberá ser al representante y si es hecha por personas distintas a las partes se analizará el caso minuciosamente, de haber coacción causará nulidad al tratado.

### Coacción sobre el Estado mismo

Será nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de principios de Derecho Internacional incorporados en la Carta de Naciones Unidas.  
(artículo 52)

En el futuro habría que ahondar en reglamentar la coacción económica, ya que en muchas ocasiones la coacción económica unilateral fuerza a un país a determinadas acciones. No es lícito presionar económicamente.

### 10) Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional (Jus Cogens).

Será nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, este en oposición con una norma imperativa de Derecho Internacional general. Entendiéndose ésta como una norma aceptada y reconocida por la Comunidad Internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter. (artículo 53)

La anterior definición es la noción de Jus Cogens en Derecho Internacional; al igual que en todo Derecho interno, las

reglas de carácter imperativo no pueden ser derogadas por acuerdo particular entre los sujetos de derecho, bajo pena de nulidad. (27)

Asimismo, la Convención de Viena establece en su artículo 66, que ningún Estado puede, por decisión unilateral, constatar la violación de una norma de Jus Cogens, declarar su nulidad y estimarse desvinculado del tratado.

Para un caso como este se prevé la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, a menos que se convenga en someter la controversia a procedimiento de arbitraje. (28)

#### 11) Terminación de los Tratados

La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrá tener lugar:

- "A) Causas previstas en el mismo tratado
  - a) cumplimiento del plazo
  - b) cumplimiento de una condición resolutoria
  - c) Denuncia: declaración unilateral para retirarse del tratado

(27) Gómez Robledo, Ob. cit. p.p. 73

(28) idem. p.p. 74

- "B) Por mutuo consentimiento de las partes
- a) conforme a las disposiciones del tratado o en cualquier momento por acuerdo de todas las partes.
  - b) en forma implícita por celebración de otro tratado posterior que recaiga sobre la misma materia.
- "C) Terminación por otra serie de circunstancias
- a) violación sustancial de un tratado
  - b) imposibilidad física de ejecución del tratado
  - c) cambio fundamental de circunstancias: cláusula "Rebus sic stantibus"
  - d) por aparición de una nueva norma imperativa: Jus Cogens, que se encuentre en oposición con el tratado" (29)

La cláusula "Rebus Sic Stantibus" sólo se admite cuando las circunstancias fueran imprevisibles y una de las partes reciba todas las cargas que se pactaren, en la práctica es muy excepcional su aplicación.

La Convención de Viena contempla, en su artículo 63, el caso de ruptura de las relaciones diplomáticas o consulares, señalando que no afectará las relaciones jurídicas establecidas entre ellas por el tratado, salvo en la medida que la existencia de esas

(29) idem. p.p. 74 y 75

relaciones diplomáticas o consulares sea indispensable para la aplicación del tratado.

## 12) Los Tratados en el Derecho Mexicano

El tratado para ser válido en México debe ser constitucional, es decir, los debe firmar el Presidente de la República o una persona que éste designe por poder con la aprobación del Senado, en cumplimiento al artículo 76, fracción I, y en ejercicio de la facultad conferida al Presidente por el artículo 89, ambos de nuestra Constitución Política.

De acuerdo a lo que disponen los artículos constitucionales 89, fracción X y el 133, existe una supuesta contradicción, en el sentido de que el primero de ellos establece que los tratados, serán aprobados por el Congreso y el segundo por el Senado. Sin embargo la tendencia es que solamente el Jefe de Estado se responsabilice y el Senado ratifique. Además hay razones de tipo histórico, que hacen que el artículo 89 en la fracción citada no se aplique. (30)

Otro problema que suele presentarse es el que exista un tratado que debe formar parte de la ley suprema, en términos del artículo 133 de la Constitución y se encuentre en desacuerdo con

(30) García Moreno, Ob. cit. p.p. 33

la Constitución y si este acuerdo internacional se aplicara en perjuicio de un particular.

En la doctrina ha sido un tema muy debatido, incluso ha dividido a especialistas del Derecho Internacional y Constitucional en el sentido de qué validez tiene un tratado que ha sido ratificado por el Senado y se encuentre en contradicción con leyes constitucionales.

Sepúlveda considera que en el caso anterior, si la ley es posterior al tratado, la ley deroga a éste, aunque en el exterior el Estado incurra en responsabilidad. Pero si el tratado es posterior a la ley y hay contradicción, se aplicará el tratado a cada caso concreto. Asimismo, señala que un tratado internacional contrario a la Constitución no se puede aplicar en el orden interno, aunque se tenga por esta inaplicabilidad responsabilidad internacional y concluye que no existe divorcio entre Derecho Interno y Externo. (31)

Seara Vázquez opina que el problema de la contradicción entre el tratado y la ley puede ser de contenido o de procedimiento. Cuando se ha celebrado un tratado contrario a los procedimientos, de todos modos es válido en el Derecho Internacional aunque no se pueda aplicar en el orden interno. En caso de contradicción en su contenido se observarán las siguientes reglas:

(31) Sepúlveda, Ob. cit. p.p. 121, 130 y 131



- 1) La ley posterior deroga a la anterior y
- 2) ante una ley especial o ley general, se aplica la primera

ya que tanto el tratado como la ley están en el mismo escaño. (32)

Carpizo opina que un tratado contrario a la Constitución es inaplicable e inválido, en virtud de la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 y que es recomendable no celebrar pactos con defectos de esta naturaleza, para no establecer este tipo de problemas que entrañarían en lo futuro responsabilidad. (33)

Opino que el criterio de Sepúlveda es el adecuado y debería tomarse en cuenta en los casos de contradicción a que me he referido.

Para el caso de que el tratado internacional en contradicción con la Constitución, fuese aplicado en perjuicio de un particular, entonces obviamente procede el amparo de la misma forma que procede en contra de cualquier acto que viole una garantía constitucional.

(32) Seara Vázquez, Ob. cit. p.p. 65 a 69

(33) Carpizo, Jorge. "Estudios Constitucionales" México, UNAM, 1980 p.p. 25 a 34

## CAPITULO II

### Breve Panorama sobre el Fondo Monetario Internacional (F.M.I)

#### 1) Los Acuerdos de Bretton Woods

El Fondo Monetario Internacional fue creado hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, por países que reconocieron que la competencia ruïnosa en el terreno comercial y cambiario de los años treinta, había acentuado los efectos mundiales de la gran depresión. (34)

Para evitar una repetición de estos hechos, casi 50 países se unieron en 1944 para fomentar la cooperación monetaria internacional y de esta manera estimular la expansión del comercio exterior, propiciando un nivel de empleo más elevado y una mejor situación económica en todos los países miembros. (35)

El Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional fue adoptado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods en julio de 1944. "Dicho Convenio entró en vigor y la Institución comenzó a funcionar el 27 de diciembre de 1945". (36)

- (34) Casillas Vélez, Carlos. La Soberanía de los Estados y el F.M.I. En Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. México, 1986.
- (35) Ibidem p.p. 170
- (36) Gold, Joseph. Aspectos legales de la Reforma Monetaria Internacional. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1979. p.p. 1

El evento de Bretton Woods tenía el propósito compartido como he señalado de propugnar un desarrollo económico mas equilibrado y multilateral, apoyado en el buen funcionamiento del sistema monetario internacional y la estabilidad en el sistema financiero, es por ello que en el seno de esta Conferencia se presentaron dos planes, el plan de J. M. Keynes, como asesor del Ministerio de Hacienda Británico y el de Harry D. White, como técnico del Departamento del Tesoro Estadounidense.

Keynes había sugerido la constitución de una Unión Internacional de Compensación, basada en una unidad de pago mundial; el bancor, cuyo valor en oro sería fijo, señalando que los Estados miembros de dicha Unión deberían aceptar su convertibilidad en oro para el ajuste de los saldos internacionales. Especificaba claramente que la Unión no tendría capital ni intervendría en modo alguno en la política económica interior de sus participantes. (37)

Por su parte White, partía del reconocimiento de que el valor de las monedas era un asunto colectivo y planteaba la constitución de un Fondo Internacional de Estabilización, a fin de mantener la convertibilidad de las monedas en oro. Cada uno de los países miembros habría de aceptar su valor de paridad de su moneda determinado en una unidad monetaria mundial, Unitas, cuyo valor era de 10 dólares oro, lo cual equivalía a fijar en dólares las paridades de

(37) Green, Rosario. Los Organismos Financieros Internacionales. Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1986. p.p.4

otras monedas, y sólo en oro la del dólar. Cualquier alteración de paridad debía contar con la aprobación del Fondo, que tendría un capital integrado con aportaciones de sus miembros, los que a su vez podrían utilizar esos recursos en casos de necesidad, para lo cual debían aceptar cierta intromisión del Fondo en sus políticas económicas internas. (38)

Con el triunfo del plan White sobre el plan Keynes surgen por un lado, el esbozo de lo que acabaría conformándose como el F.M.I. y por el otro lo que sería el Banco Mundial.

"Al F.M.I. se le asignó la función de promover la estabilización de las diferentes unidades monetarias a través de la ayuda a sus miembros, a fin de financiar los déficits transitorios de sus balanzas de pagos, la suspensión gradual de los obstáculos impuestos a la libre convertibilidad de las divisas, y el cumplimiento de una serie de normas internacionales de gestión financiera común". (39)

Lo fundamental de los acuerdos de Bretton Woods fue dirimir la rivalidad y la lucha en la cúpula que se entabló entre el viejo imperialismo inglés y el emergente norteamericano. (40)

(38) Idem. p.p. 4 y 5

(39) idem. p.p. 5

(40) Lichtensztejn, Samuel y Baer Mónica. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Ediciones de Cultura Popular. México, 1987.

Como hemos visto a partir de la toma de estos acuerdos, del triunfo del plan White, Estados Unidos emerge a la categoría de potencia mundial por excelencia y será comentario en páginas posteriores, la gran influencia que ejerce sobre este Organismo Internacional.

## 2) Funciones del F.M.I.

El Fondo constituye un foro internacional permanente en el que los países pueden intervenir con el fin de coordinar sus políticas económicas y financieras. Este organismo se ocupa no sólo de los problemas particulares de cada país, sino también del funcionamiento del sistema monetario internacional, centrando sus esfuerzos en la formulación de políticas y estrategias mediante las cuales los países miembros colaboren entre sí con el fin de establecer el sistema financiero mundial y lograr su crecimiento económico sostenido. (41)

Dentro de los objetivos primordiales del Fondo, los cuales se señalan en su Convenio Constitutivo, precisamente en su Artículo Primero; y en el que se describen las funciones asignadas, son los siguientes:

- " 1) Fomentar la cooperación monetaria internacional

(41) Casillas Vélez, Ob. Cit. p.p. 171

- 2) Facilitar la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional y así promover altos niveles de ingreso y desarrollo
- 3) Fomentar la estabilidad de los tipos de cambio y evitar depresiones competitivas
- 4) Crear un sistema multilateral de pagos para las transacciones entre los países miembros
- 5) Poner temporalmente los recursos del F.M.I. en poder de los países miembros para que corrijan su balanza de pagos y
- 6) Acortar y aminorar los desequilibrios en balanza de pagos". (42)

Del artículo anterior podemos establecer de manera práctica cuales son las funciones del F.M.I. y siguiendo el criterio de Rosario Green, serían básicamente de tres tipos:

- "a) Consultas y asistencia técnica para la solución de problemas financieros
- b) acopio y divulgación de información económica y
- c) créditos, excepto que estos no constituyen préstamos en el sentido estricto del término, sino venta de

monedas extranjeras a cambio de la propia del país so  
licitante y compromiso de recompra". (43)

### 3) Formas de Asistencia Financiera y su Condicionalidad

Se pueden distinguir tres tipos de asistencia financiera su  
ministrada por el F.M.I.:

- 1) Servicios Financieros - Que tienen como objeto el apoyo a los países con dificultades en su balanza de pagos. En consecuencia el F.M.I. instrumenta ciertas recomendaciones de política económica de ajuste dentro de las economías de estos países, lo que ha recibido el nombre de Condicionalidad. (44)
- 2) Fondos Administrados - Es aquella asistencia que presta transfiriendo recursos de fondos específicos y los cuales son administrados por el F.M.I.
- 3) Derechos Especiales de Giro "DEC'S" - Se encuentran las operaciones realizadas con estas partidas conta-  
bles de una cuenta especial llevada por el Fondo. (45)

(43) Loc. Cit.

(44) Lichtensztejn, Ob. Cit. p.p. 45

(45) Green, Ob. Cit. p.p. 8

A) Servicios Financieros

Los países miembros tienen derecho a acudir a los recursos que otorga el Fondo, de estas formas:

a) mediante el retiro temporal de las divisas que representa su cuota en oro, llamado procedimiento de primer tramo, el cual puede ser tomado, en situación de presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos del país en cuestión, sin ningún tipo de condicionamiento por parte del fondo. (46)

b) a través de la compra de divisas al F.M.I. con su propia moneda, existiendo en este caso, la condición de volver a comprar esa moneda en plazos de tres y cinco años, con un interés que va del 0.5% al 5% anual. Esta recompra se lleva a cabo con oro, divisas aceptadas por el F.M.I. y los llamados derechos especiales de giro. (47)

Si las solicitudes de financiamiento rebasan el 50% de la cuota del país, éste deberá presentar una declaración de motivos y un programa de solución a ese déficit en su balanza de pagos que origina dicha solicitud. Es en estos casos, donde la forma mas común de recabar los

(46) Idem. p.p. 7

(47) Loc. Cit.



recursos del F.M.I. es la suscripción de "acuerdos de créditos de contingencia", conocidos como "Stand by", los cuales consisten en un arreglo entre el país necesitado y el Fondo para acceder a recursos por una cantidad específica que no rebase el 125% de la cuota. Tal financiamiento se otorga únicamente a países con problemas en su balanza de pagos considerados como transitorios y no estructurales y exige la adopción, de común acuerdo, de un conjunto de políticas económicas de naturaleza estabilizadora. (48)

Es decir en los acuerdos de los créditos de contingencia o "Stand by", los fondos que se dejan a disposición del país solicitante son en forma condicionada. Para el caso anterior un ejemplo es el Financiamiento Compensatorio que se otorga a un país con caídas abruptas y temporales en sus ingresos de exportación (instaurado en 1963), para apoyar a países exportadores de productos primarios y en 1981 el F.M.I. amplió este concepto a los países que se veían involucrados en una repentina y significativa elevación en los costos de importación de cereales. (49) Ya sea por la caída del ingreso, tanto por la exportación o aumento del precio de importación

(48) Loc. Cit.

(49) Lichtensztejn, Ob. Cit. p.p. 46

de cereales, un país puede llegar a girar hasta un 100% del valor de su cuota. Asimismo estas dos operaciones combinadas sólo pueden alcanzar un máximo del 125% de dicha cuota, como lo señalo anteriormente. Es decir "como este tipo de financiamiento se vincula a causas ajenas al control del respectivo país, sus condiciones son relativamente mas blandas que las de otros servicios financieros y su plazo de cancelación se extiende por lo general a dos años". (50)

- c) Si la asistencia financiera solicitada por un país al F.M.I. sobrepasa el 125% de su cuota; el 150% para los países en desarrollo, deberá recurrirse a un "Convenio de Facilidad Ampliada", a través del cual el Fondo otorga crédito extra para apoyar programas de hasta tres años que el gobierno firmante se compromete a llevar a cabo. (51)

Para tener acceso a lo anterior, es necesario que el país solicitante demuestre que existe tanto un problema en su balanza de pagos como un programa adecuado para eliminar las causas del mismo.

Como este tipo de préstamos supera el período de un año, un país miembro puede girar por tramos de reserva y de

(50) idem p.p. 47

(51) Green, Ob. Cit. p.p. 7

créditos, servicio ampliado y las políticas de mayor acceso hasta un máximo de 600% de su cuota si el programa es trienal, cancelándose en periodos de 4 y 6 años después de efectuado el giro. (52)

La asistencia financiera a que me refiero, tiene relación y está condicionada a la ejecución de determinadas políticas económicas, cuya orientación y regulación; como hemos visto, forma parte de las funciones del Organismo Internacional.

Por lo que es necesario en estos casos además de la suscripción de la Carta de Intención que acompaña a los créditos de contingencia o "stand by", la negociación entre el deudor y el F.M.I. de un "memorandum técnico" por año en el cual los compromisos contenidos en la carta se detallan con mayor precisión. (53) Así como el grado de avance que resulte de la aplicación de las medidas adoptadas.

Originalmente en los Convenios de Facilidad Ampliada, el total de recursos para un programa anual, tenía un tope de 150% del valor de la cuota, sin embargo como los recursos asignados por el F.M.I. a este tipo de servicio financiero se agotaron antes de lo previsto, se implementó

(52) Lichtensztejn, Ob. cit. p.p. 48

(53) Green, Ob. cit. p.p. 7 y 8

en 1981 la llamada política de mayor acceso, acordándose que un país miembro puede girar por tramos de reserva y de créditos, servicio ampliado y política de mayor acceso, hasta un máximo de 600% de su cuota, si el programa es trienal como lo he mencionado. (54)

B) Fondos Administrados

Estos servicios son operados por el F.M.I. y su característica es que se orientan exclusivamente a los países subdesarrollados.

La fuente de recursos de estos fondos principalmente se conforman por préstamos y donaciones gubernamentales. (55)

Bajo estos fondos se encuentran ciertos subsidios que operan sobre determinados préstamos del propio Fondo, concretamente los subsidios al servicio petrolero (1975) y los subsidios al servicio de financiamiento suplementario (1980), obviamente como no se utilizan recursos propios, estos recursos se otorgan a costos relativamente más altos. (56)

Otra modalidad en estos servicios son los préstamos que se realizan a través de lo que se ha denominado el Fondo de Garantía,

(54) Lichtensztejn, Ob. Cit. p.p. 48 y 49

(55) idem p.p. 50

(56) idem

en el cual se transfieren a los países subdesarrollados las ganancias provenientes de las ventas de parte de la reserva de oro del F.M.I.

(57)

C) Derechos Especiales de Giro "DEGS"

Un Deg, es simplemente una anotación contable, o sea un crédito en los libros del Fondo Monetario Internacional a favor de los miembros participantes a cuyo respecto paga el Fondo intereses en términos del Deg a una tasa determinada por el propio Fondo. (58)

Estos instrumentos nacieron por varias razones, entre ellas la necesidad de una mayor liquidez internacional, así como la pérdida de confianza en el dólar por parte de la comunidad internacional, en el sentido de que se tomó conciencia, en la década de 1960 - 1970, de que existen más haberes en esa divisa que su posible respaldo en oro. (59)

A partir de 1981, la valuación de los Deg's se realiza diariamente con apoyo en cinco monedas clave: el dólar norteamericano,

(57) idem.

(58) Art. XX, Secciones 1 a 3 del Acuerdo Constitutivo del F.M.I. enmienda de 1969.

(59) Green, Ob. Cit. p.p. 8

marco alemán, franco francés, yen japonés y libra esterlina. (60)

Esta canasta de cinco monedas convertibles en oro o libremente utilizadas, su ponderación, también desde 1981 es la siguiente: dólar 42%, marco alemán 19%, yen, franco francés y libra esterlina 13% respectivamente, esta canasta de monedas y la ponderación de cada una son susceptibles de revisión cada cinco años. (61)

Aunque en los dos últimos años el dólar ha venido ejerciendo una fuerte influencia sobre el valor de los Deg's, debido a la sobrevaloración de éste; por ejemplo, "en el período 1981 - 1984 su participación en el valor de los Deg's se incrementó del 42 al 55".

(62)

La utilidad de los Deg's radica en que la asignación que se haga de ellos a determinado país permite a este adquirir monedas de otros países, ya sea por necesidades provenientes de la situación

(60) Mann, F. A., El aspecto Legal del Dinero. Traducción de Eduardo L. Suárez. Editado por el Banco de México y Fondo de Cultura Económica. México, 1986. p.p. 579 y 580

(61) Lichtensztejn, Ob. cit. p.p. 51

(62) Green, Ob. cit. p.p. 8

de su balanza de pagos, o como base de operaciones financieras denominadas "Swaps", préstamos o cancelación de obligaciones con el F.M.I. o alguno de sus miembros. (63)

Es importante señalar que los países que deben facilitar su moneda a cambio de los Deg's, pueden ser designados directamente por el F.M.I. o a través de un acuerdo.

El acceso a los Deg's es automático y no está sujeto a consultas o condiciones que se imponen para el empleo de otros recursos del F.M.I., sin embargo se han establecido límites cuantitativos en sus transacciones, ya que existe la obligación del país asignado de mantener un 30% del monto de los Deg's.

Como he señalado, la asignación y empleo de los Deg's se contabilizan en cuentas particulares en un fondo operativo para todos los miembros del F.M.I.

Dichas cuentas operan en forma análoga a una cámara de compensación, además existen otras instituciones que están autorizadas a ser tenedoras de los Deg's, como el Banco Mundial, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento entre otras muchas.

(63) Lichtensztejn, Ob. Cit. p.p. 51

#### 4) Fuente de los Recursos del F.M.I.

La principal fuente de recursos del F.M.I., y a la vez mecanismo fundamental sobre el que se asienta la estructura de poder en esa Institución, son las suscripciones de cuotas de los países miembros. Cada revisión de cuotas produce, por consiguiente un incremento equivalente de los recursos disponibles. (64)

Una fuente secundaria de recursos son los préstamos gubernamentales que el F.M.I. ha obtenido de países económicamente desarrollados y algunos exportadores de petróleo.

Si bien el F.M.I. está autorizado para contraer préstamos en fuentes públicas o privadas, principalmente han sido obtenidos de entidades gubernamentales. (65)

Otros recursos del F.M.I. provienen de la venta de sus reservas de oro. Aunque estos recursos son propios de la Institución les da tratamiento de cuenta administrada.

También las operaciones con los Degs generan una fuente indirecta de recursos para esta Institución, aún cuando el fondo actúa como un centro contable de la movilización de los Degs, el depósito

(64) Idem. p.p. 53

(65) idem.



de monedas por un valor superior a la asignación de estos derechos se constituye de hecho en una masa disponible de recursos para la Institución. (66)

5) Estructura y proceso de toma de decisiones en el F.M.I.

En el convenio Constitutivo del F.M.I. se dispone que se compondrá de una junta de Gobernadores, es el órgano plenario formado por un gobernador y su alterno, nombrados por cada miembro; los directores ejecutivos y el director gerente y su personal. El director gerente es el jefe del personal de secretaría, así como el presidente de los directores ejecutivos. Existen ciertas facultades concretamente conferidas a la junta de Gobernadores, a los directores ejecutivos y al director gerente, que no son delegables ni pueden ser suprimidas. Todas aquellas facultades que no hayan sido directamente conferidas, recaen en la junta de Gobernadores y, salvo que hayan sido expresamente reservadas para la junta por el convenio, pueden ser delegadas en los directores ejecutivos, quienes están en sesión continua en las oficinas del F.M.I., en Washington, D. C. (67)

Formalmente la máxima instancia de decisión en el F.M.I. es la junta de Gobernadores, donde cada país miembro es representado por un gobernador, generalmente su ministro de Economía o Finanzas

(66) Idem. p.p. 54

(67) Gold, Ob. Cit. p.p. 50 y 51

o el presidente o director general del Banco Central. Esa junta tiene asignadas ciertas funciones, sin embargo la gran mayoría de esas funciones han sido delegadas a los directores ejecutivos.

La junta de Gobernadores continúa manteniendo la capacidad de decidir finalmente sobre la admisión de nuevos miembros en el Fondo, la distribución de cuotas y la asignación de Deg. Pero en la práctica mas bien ratifica decisiones procesadas previamente ya que sólo se reúne una vez al año, conjuntamente con la junta de Gobernadores del Banco Mundial. (68)

La junta de Directores ejecutivos es presidida por un director gerente o director general. En este nivel se resuelven los principales asuntos del Fondo, en la práctica las decisiones son preparadas antes de las reuniones, lo que implica que el director General y su equipo tienen una gran influencia sobre ellas. (69)

La junta de Directores está compuesta tanto de miembros designados directamente como electos. Los cinco países que poseen las mayores cuotas en la Institución en la actualidad; Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal Alemana, Japón y Francia, designan directamente un director ejecutivo cada uno. Si entre los directores no se incluyen representantes del país o de los dos países cuya moneda

(68) Lichtensztein, Ob. Cit. p.p. 54

(69) idem.

haya sido la más utilizada en los dos últimos años, estos países, como actualmente Arabia Saudita, pueden designar un director ejecutivo adicional. (70)

Además de los mencionados directores ejecutivos designados, existen otros 16 que son electos por diferentes grupos de países, representando cada uno el poder de voto de su grupo. (71)

La cuota, además de ser la principal fuente de recursos y base para el cálculo para los servicios financieros y asignación de los Deg's, es la unidad fundamental que mide el poder de voto de un país dentro del F.M.I.

Por lo tanto la cuota representa la importancia de cada país en el Fondo, tanto en el nivel de participación en las decisiones, como en el origen y empleo de sus recursos financieros.

La cuota se establece en base a un conjunto de variables económicas que pretenden reflejar el potencial económico interno del país y su apertura al mercado internacional. Las principales magnitudes económicas a ese respecto están representadas por el ingreso nacional, el nivel de sus reservas internacionales, el monto de su comercio exterior y su relación con el producto. (72)

(70) idem p.p. 55

(71) idem

(72) idem p.p. 57

El Fondo lleva a cabo revisiones de cuotas aproximadamente cada cinco años, sin embargo en ese intervalo de tiempo puede realizar también decisiones selectivas, cuando considera que la cuota señalada a un país está desactualizada por cambios importantes en su economía y su intervención en el mercado mundial.

El Fondo ha realizado desde su fundación ocho revisiones generales de cuotas. En el transcurso del tiempo, Estados Unidos ha perdido posición en materia de cuotas en el F.M.I., aún con esto, retiene en su poder un 20.6% aproximadamente y el conjunto de países desarrollados más del 65% de las cuotas. Por otro lado los países subdesarrollados han aumentado su participación, muy relativa, en la distribución de cuotas, incremento que obedece al aumento en el número de sus miembros en la Institución y a que el mayor aumento se ha centrado en la asignación de cuotas a países exportadores de petróleo. (73)

Esa estructura de cuotas se refleja fielmente en el poder de votación del F.M.I., en el cual cada país miembro posee 250 votos más un voto por cada cien mil Deg's de cuota. En función de este criterio, Estados Unidos conserva el poder de veto en el Fondo. (74)

(73) *idem.*

(74) *idem.*

Por ejemplo, hasta 1981, las decisiones de mayor envergadura como aquellas que pueden alterar la estructura de poder y/u operaciones del Fondo como revisiones de cuotas generales y selectivas, asignación de Debt's, reservas de oro, requerían una mayoría del 80% de los votos. Esto garantizaba el derecho de veto de Estados Unidos. Cuando ese poder se vio amenazado por el descenso en su participación (en las cuotas) sobre todo cuando en abril de 1981 se autorizó un aumento de la cuota de Arabia Saudita, ese veto efectivo se logró salvaguardar aumentando a 85% los votos necesarios para enmendar los artículos del Convenio Constitutivo del F.M.I. (75)

Lo anterior, así como lo expuesto en el desarrollo de este capítulo nos demuestra el claro predominio de Estados Unidos tanto en la concepción como puesta en práctica del organismo, resulta innegable que bajo este predominio giraran las relaciones con el F.M.I. Por consiguiente, resulta obvia la injerencia y control gubernamental de esta potencia en las relaciones que se mantienen en el seno del F.M.I., por consiguiente en las decisiones que se toman y la aplicación de las mismas.

Por ello es interesante mencionar que las reformas al artículo 4o. del Convenio Constitutivo del F.M.I. y que fueron aprobadas con anuencia entre otros miembros por México, modifican la situación de vigilancia con respecto a las facultades de ese organismo para supervisar en forma más estricta las políticas económicas de los países miembros.

Estas reformas, introducen un sistema de supervisión más estricto, previendo que los países tendrán que realizar consultas semestrales con el F.M.I. respecto a su política cambiaria. Este mecanismo representa el medio idóneo por el cual los bancos acreedores podrán asegurarse de que los países deudores cumplan con las obligaciones financieras establecidas e impuestas. A este respecto el proceso será de mayor y más estricta vigilancia, el cual se establece que no será aplicado a los países acreedores.

En el caso de México, lo anterior implica que aún cuando se termine de aplicar el convenio de facilidad ampliada, que será comentado en páginas posteriores, el organismo mantendrá una política de supervisión constante y estricta sobre el desarrollo de las políticas económicas, específicamente, las que deberán aplicarse indefinidamente en lo relativo a la disciplina fiscal y al equilibrio en la balanza de pagos. (76)

Por lo anteriormente señalado se puede preveer que el F.M.I. permanecerá por un largo período vigilando, supervisando, asesorando y corrigiendo la actuación financiera de nuestro gobierno, lo cual de manera efectiva limita y vulnera la soberanía nacional principalmente en su aspecto económico y que no es difícil imaginar que se transmine a lo político con consecuencias en lo social.

(76) Casillas Vélez, Ob. Cit. p.p. 178

Por ello resulta profética la afirmación del economista Samir Amín "El único resultado de las intervenciones del F.M.I. es crear descontento en nuestros países, en tal forma que considerando los hechos, ya no es necesario desatar una revolución para desestabilizar un gobierno, puesto que las medidas del Fondo tienen el privilegio de lograrlo en unas cuantas horas". (77)

En lo personal la afirmación anterior es objetiva a una sola perspectiva, sin embargo como lo estudiaremos mas adelante, los programas que se han implementado con el F.M.I. en el corto plazo han sido positivos ya que no han desatado de manera drástica los desequilibrios económicos a los que se han tenido que enfrentar los países subdesarrollados entre ellos México, pero los mismos resultan nefastos a largo plazo porque están concebidos desde el punto de vista benéfico para el acreedor. Por todo esto las esperanzas de los países subdesarrollados y el nuestro se verán truncadas lo cual puede ocasionar que las palabras de Samir Amín se hagan realidad en caso de no tomarse en cuenta las necesidades de los países deudores en las medidas adoptadas.

Todo lo expuesto anteriormente será analizado mas ampliamente en el siguiente capítulo.

(77) Green, Ob. cit. p.p. 13

### CAPITULO III

GENERALIDADES SOBRE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO Y AMERICA LATINA,  
SU RENEGOCIACION CON EL F. M. I. Y EL PAPEL QUE JUEGAN LAS CARTAS  
DE INTENCION.

1) La Deuda Externa de México y América Latina

El problema de la deuda externa y su servicio se ha convertido en los últimos años no sólo en objeto de múltiples análisis y profundo debate, sino también en una de las variables de mayor importancia en la vida económica del país.

La deuda externa también ha sido para toda América Latina su principal problema en materia económica, en virtud de la creciente deuda contraída en el decenio anterior, en condiciones similares a nuestro país, aunque hoy se refleja con problemas de diversa índole.

Por otra parte, las acciones y negociaciones establecidas con el F.M.I. han propiciado que como nunca antes Latinoamérica y México estén sometidos casi en su totalidad, a la presión y vigilancia de este organismo internacional.

Consecuencia de esta vigilancia es el hecho de que los



países vean limitada su soberanía, ya que se les han impuesto estrictos programas económicos que deben cumplir forzosamente si quieren mantenerse en contacto con los países industrializados de los que depende también su desarrollo. (78)

La deuda externa, principalmente su servicio y su secuela de conflictos en todos los órdenes, políticos, económicos y muy pronto sociales, se ha convertido en un elemento importante que conforma el actuar de nuestro gobierno así como el de los de América Latina.

Dada la complejidad de la deuda, es previsible que se realicen muchas acciones y negociaciones con el F.M.I. y los principales acreedores del país. Sin embargo, los términos de las mismas no se ven muy halagüeños en virtud de que las opciones para el país y América Latina se han visto cada vez más restringidas y con pocas posibilidades de recuperación.

Es por ello que preocupa observar el descenso de la producción combinado con tensiones inflacionarias que causan un deterioro del ingreso real de una parte importante de la población, los elevados niveles de desocupación y subocupación que ya existían se han incrementado, lo mismo que otros desequilibrios, entre los que sobresalen el déficit fiscal y el de balanza de pagos; todo ello en medio de una sensible falta de liquidez monetaria que ha hecho más notoria la

contracción de las economías de la región. (79)

## 2) Las Etapas del Endeudamiento

El proceso de endeudamiento cobra importancia después de la segunda guerra mundial y se enmarca en uno de los principales aspectos de la reestructuración de la economía internacional.

El proceso de endeudamiento se puede analizar en tres períodos: de la postguerra a fines de los años sesentas; durante los años setentas y hasta 1981, y de 1982 a la fecha.

En este orden, la primera etapa se distingue por un sostenido crecimiento económico y de importantes inversiones públicas y privadas. Durante las tres décadas posteriores a 1940 la economía mexicana creció a una tasa anual superior al 6%; en datos per cápita, la tasa ha excedido el 3%. Durante ese período la producción manufacturera se elevó aproximadamente 8% anual. La producción agrícola creció a una tasa aún mas rápida durante la primera década de ese período y bajó a una tasa anual de incremento de 4.3% durante la década siguiente. Entre 1940 y 1962, el producto medio por persona empleada en el sector agrícola se elevó en 68%, o sea el 2.4% anual. (80)

(79) Caballeros, Rómulo. El Financiamiento Externo en la Economía Centroamericana 1970 - 1983. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1987. p.p. 13

(80) Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI, México, 1969. p.p. 57

La inversión pública se orientó fundamentalmente a la creación de infraestructura básica y el financiamiento externo fue contratado principalmente por el gobierno federal con organismos unilaterales y el mismo se realizó en un panorama de crecimiento económico sostenido y prolongado, con la presencia de crecientes inversiones extranjeras directas, especialmente en la industria manufacturera y sobre la base de una política expansiva en cuanto al gasto e inversión, debido especialmente a una política fiscal de estímulos, subsidios y exenciones con que se buscó inducir la inversión privada. (81)

En estos términos, la deuda externa, fundamentalmente la pública creció durante el período a una tasa media anual de 24%, al pasar de 9 millones 304 mil dólares en 1942 a 4 mil 268 millones 800 mil dólares en 1970. (82)

En la segunda etapa, que comprende de 1970 a 1981, el endeudamiento se desarrolló en un marco de crisis económica, debido a la recesión en la esfera de la producción de los países más industrializados provocando que el dinero se desplazara a la esfera bancaria para buscar su colocación por la vía de la intermediación financiera. (83)

El traslado de grandes inversiones a la actividad financiera, aunado a la necesidad por parte de los países menos desarrollados

(81) Ibidem p.p. 62, 63 y 69

(82) Ibidem p.p. 277 y 278

(83) Green, Ob. Cit. p.p. 16

de dichos recursos, cambió completamente el panorama de financiamiento, ya que en la etapa anterior principalmente fue la inversión extranjera directa la que conformó la fuente de recursos externos, paradójicamente a partir de 1970 serán los préstamos los que adquieren relevancia.

De esta manera, el mercado financiero se incrementó de 160 mil millones de dólares en 1973 a 855 mil millones en 1981. (84)

Ante esta liquidez en los mercados de capitales y la necesidad de los países en desarrollo de financiamiento externo para corregir sus desequilibrios internos y de balanza de pagos, se demandaron recursos y ante la imposibilidad de los organismos financieros para facilitarlos en esa magnitud, las fuentes de los mismos se privatizaron. En consecuencia, la contratación acelerada, se celebró con la banca privada internacional. En esa tesitura, al inicio de los años setenta alrededor del 50% del endeudamiento procedía de estas instituciones, mientras que en 1980 es el 93% del total, entre ellas se destaca la participación de la banca de Estados Unidos, que en 1982 concentraba un 31%. (85)

Muchos gobiernos de los países en desarrollo, se dejaron llevar por la creencia de que se estaba ante una oferta infinitamente "elástica" de capitales que, por lo demás, se presentaba en condiciones

(84) Loc. Cit.

(85) Estudios del Centro de Información y Estudios Nacionales "Cien". Año VI, No. 11, México, 1986, p.p.4

bastante ventajosas debido a que la elevada inflación mundial convertía a las tasas de interés en términos reales en relativamente mas bajas e incluso negativas. (86)

La deuda externa creció durante este período a un ritmo promedio de 25.7% y pasó de 4 mil 268 millones de dólares en 1970 a 52 mil 960 millones de dólares en 1981, y alcanzó su mayor crecimiento promedio anual durante el período del auge petrolero (1979 - 1981), en que creció el 33.4%. A su vez, con relación al PIB, el importe acumulado pasó del 11.9% en 1970 al 23.6% en 1981. Este comportamiento se da en el marco de la política fiscal de gasto e inversión con que el sector público buscó inducir una elevación sostenida de la inversión privada. Así se opta por mantener un bajo nivel de imposición con una expansión creciente del gasto, sobre todo de las inversiones públicas en infraestructura básica y ampliación de la planta productiva en las empresas del sector público y paraestatales, a lo que debe agregarse el mantenimiento de una política cambiaria favorable a la importación de bienes de capital y otros insumos para la producción, y atractiva también para la contratación de recursos externos e incluso la fuga de capitales. (87)

Lo anterior propició importantes desequilibrios internos y en las cuentas con el exterior, que impactaron fuertemente a las finanzas

(86) Green, Ob. Cit. p.p. 16

(87) CIEN, Ob. Cit. p.p. 4

públicas, de tal manera que con relación al PIB, el déficit financiero pasó a significar el 1.8% en 1970 al 14.5% en 1981. (88)

El problema de la deuda externa de los países en desarrollo se agravó de una manera particular a partir de 1979, cuando comenzaron a subir las tasas de interés, no sólo porque el dinero se encareció al bajar la tasa de inflación mundial, sino también porque al controlarse la recesión, las naciones industrializadas empezaron a ganarles el acceso a los recursos financieros del euromercado, que en el fondo siempre ha preferido deudores más seguros, como se supone son los países desarrollados, aceptando mayores riesgos, países en desarrollo, sólo en casos de excesiva liquidez internacional y poca demanda de prestatarios industrializados. (89)

No en balde se dice que en el acelerado crecimiento de la deuda externa del Tercer Mundo en los setenta y principios de los ochenta estuvieron presentes, además de sus propias necesidades financieras, las presiones de los banqueros internacionales que buscaban colocar sus excedentes de dinero. (90)

Sería importante ahondar en lo anterior, ya que se aprecia una clara corresponsabilidad entre acreedores y deudores, de ahí la necesidad de establecer un diferente planteamiento y condiciones de renegociación y pago de la deuda externa.

(88) Ibidem, p.p. 5

(89) Green, Ob. Cit. p.p. 17

(90) Loc. Cit.

A partir de 1982 se inicia una nueva etapa en el proceso de endeudamiento externo, la cual se caracteriza por la presencia de la más severa crisis económica y financiera en la historia del país, dando lugar a medidas de política económica y programas de estabilización pactados con el F.M.I., renegociaciones en el pago de los servicios en el contexto de una severa contracción del mercado internacional de capitales y de crecientes dificultades para obtener nuevos créditos externos. (91)

Es decir en esta etapa, la presencia de serias dificultades para cubrir el pago del servicio de la deuda, se inicia con una serie de renegociaciones que devienen al inicio en un endurecimiento todavía mayor de la condicionalidad de los mercados financieros internacionales y una elevación de su costo, en el marco de una reducción extrema del monto y ritmo con que se venían suministrando recursos financieros al país en la etapa previa. (92)

La acelerada devaluación que ha sufrido el peso frente al dólar, sobre todo de 1981 a la fecha, provocó un incremento sin precedentes en la historia del país, de 18 veces el valor de la deuda medida en pesos, ya que tan sólo en cuatro años su saldo pasó de un billón 389 mil 156 millones de pesos al final de 1981, a 26 billones 787 mil 720 millones de pesos en 1985. Con ello, de representar una

(91) CIEN, Ob. Cit. p.p. 5

(92) Idem. p.p.6

alta proporción de 23.6% del PIB en 1981, pasó a una superior del 55.5% en 1985. (93)

Podemos dar un resumen y la implicación que tuvo para Latinoamérica incluyendo a México, las etapas a que me refiero anteriormente con lo señalado por Samuel Lichtensztejn:

"En la fase expansiva del crédito internacional vivida en la segunda mitad de la década de los setenta, la capacidad de importación y las posibilidades de crecimiento de muchos países subdesarrollados fueron quedando prácticamente subordinados a ese creciente financiamiento externo. Dicho fenómeno fue particularmente notorio e importante en los países latinoamericanos. Cualquiera que haya sido el impulso primario de su endeudamiento, productivo, comercial, financiero o especulativo, o de las políticas que lo facilitaron, apertura de importaciones, sobrevaluación cambiaria o altas tasas de interés, la cuenta de capitales se constituyó en la llave maestra de la balanza de pagos de América Latina". (94)

Hacia 1980, todavía en la etapa fácil de expansión del crédito internacional, el reembolso de las deudas viejas fue creando la necesidad de contraer una deuda nueva y mayor. La capacidad de

(93) Loc. Cit.

(94) Lichtensztejn, Ob. Cit. p.p. 112



importación de América Latina, entonces fue cada vez mas determinada por los procesos de refinanciación antes que por el poder de compra de las exportaciones. Ese circuito de retroalimentación de la deuda en sí misma pudo avanzar con relativa autonomía, respecto a la capacidad de pago de los deudores. (95)

Lo que significa que contrayendo nuevos préstamos o mediante renegociaciones o refinanciamientos, tales créditos y sus intereses se irían capitalizando sin saber cuando se tendrían que pagar.

La visión del proceso financiero como un intercambio progresivo y autoalimentado de papeles por papeles, y de la banca internacional como una gran imprenta mundial, quedando la deuda externa transformada en un creciente capital ficticio, exigía como tal, a cierta altura, confirmar su valor como flujo actualizado en intereses. Como sucede en cierta forma con las acciones de las empresas, no es entonces el pago del principal lo que está esencialmente en juego, sino la capacidad de pago de sus rentas. La contracción del crédito internacional en 1982 vino justamente a cerrar las vías de una capitalización automática de los intereses y abrir el capítulo de su realización o pago efectivo. (96)

(95) Loc. Cit.

(96) Ibidem. p.p. 113

Lo que es inconcebible, es que México pague intereses de la deuda a valor total, mientras que en el mercado secundario la deuda de nuestro país se cotiza en cerca del 50% del valor al cual se pagan los réditos de la misma. Lo que significa que sería mas fácil, de existir la solvencia, comprar deuda nuestra en el mercado secundario para bajar el monto del capital y por consiguiente los réditos.

3) El Destino de la Deuda y su impacto en el Crecimiento Económico

La aplicación interna de los recursos crediticios provenientes del exterior ha venido cambiando su orientación, de inversión a gasto, en especial a partir de la década de los setenta.

En la etapa de 1940 a 1970, los recursos se canalizaron a la creación de infraestructura básica y crecimiento industrial, adquisición de bienes de capital, tecnología y asesoría técnica, éstas fueron algunas de las importaciones en que se empleó parte sustancial del financiamiento externo. Es decir en este período la mayor parte de dicho financiamiento se aplicó a la inversión y modernización del país en condiciones de un elevado ritmo de crecimiento y diversificación industrial. (97)

La situación anterior se reflejó en una mejoría ya que "en términos de bienestar de la población, el mejoramiento de la economía mexicana ha sido casi tan impresionante como en términos puramente económicos. La dieta del pueblo de México, reducida en un tiempo en su mayor parte a maíz, trigo, arroz y frijoles, incluye ahora cantidades considerables de huevo, aves, carne roja, pescado, verduras y alimentos preparados". (98)

Lo anterior se ejemplifica de esta manera, en la década de 1950, el consumo de carne parece haberse duplicado, en tanto que la población aumentaba en menos de una tercera parte. Al mismo tiempo, los suministros de leche empezaron a llegar a una porción creciente de personas. Además de la mayor variedad, es probable que también se haya aumentado el consumo per cápita de los antiguos alimentos principales. (99)

Es cierto que a principios de 1970 se criticó el desarrollo estabilizador, conocido como el milagro económico mexicano, principalmente debido a la desigualdad en la distribución del ingreso, hoy quisieramos que fuera el mismo que antes de 1970, ya que las políticas económicas seguidas a partir de este período agudizaron el problema junto con los estructurales que ya existían. Sin embargo, no hay que pasar por alto la veracidad de los hechos expuestos a

(98) Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Ed. Diana, México, 1977. p.p. 108

(99) Ibidem p.p. 108 y 109

continuación:

"Las remuneraciones al factor trabajo representaban el 53.6% del ingreso al terminar la fase más intensa de la reforma agraria (1939). En la siguiente década perdieron terreno los trabajadores al recibir sólo el 40 o 42% del mismo total. Volvieron después a recuperar su participación relativa hasta alcanzar, en 1966, los niveles de 1939. En el período 1950 - 1963 - 1964, el 50% de las familias menos favorecidas sufrieron en efecto una reducción de su renta del 19.1% al 15.4%". (100)

Asimismo, resulta dramático lo señalado por González Casanova:

"El salario real promedio para 1960 era 6% menor que en 1940 y el salario mínimo agrícola de 1960 - 1961 disminuyó en un 45% respecto de 1938 - 1939, en cambio la productividad aumentó en un 120% en ese mismo período, y la productividad agrícola aumentó en un 100%". (101)

Quizá lo que sucedió a partir de 1970 fue que el dilema planteado por Vernon fue cierto:

"Los economistas, como lo sabe cualquier lego, son muy malos

- (100) Ibarra, David. El Perfil de México en 1980. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1970. Ed. Siglo XXI. Vol 1, p.p. 116 y 117
- (101) Gonzalez Casanova, Pablo. La Democracia en México. Ed. Era México, 1978. p.p.165

pronosticadores de sucesos económicos. Y cuando están obligados a proyectar también el comportamiento político, difícilmente puede esperarse que aumente su fiabilidad. En el caso de México, el problema para el pronosticador es el de predecir cuanto tiempo puede continuar el gobierno respondiendo con efectividad a los problemas que confronta su economía, dado que esos problemas están cambiando con rapidez, y también a que el gobierno mismo considera que sus acciones seguras están severamente limitadas en carácter y en dirección. Parece probable que en algún momento, en el futuro cercano, las reacciones del gobierno serán insuficientes para remover obstáculos al crecimiento continuado de la economía de la nación. Entonces los líderes de México se enfrentarán a la necesidad de arrostrar una alternativa de riesgos. ¿Cuáles preferirán aceptar: los peligros inherentes a una actuación económica inadecuada, o los asociados con el cambio en la maquinaria administrativa nacional?" (102)

Es indudable que ante esta alternativa, entre 1970 y 1982 se optó por el riesgo económico, y dada la demagogia que privó para afrontar los problemas y acontecimientos, se alteró significativamente la vida del país, transminando esta problemática a lo político, lo cual era inevitable. Al suceder esto la apertura política que se debía dar tarde o temprano, aceleró su ritmo hasta establecer la encrucijada en la que hoy nos encontramos.

Siendo soñador, de haberse optado por la segunda alternativa, es decir una apertura política auténtica, quizá podría haberse sorteado la coyuntura económica de una forma que hubiera evitado las graves consecuencias que hoy afronta el país. Es indudable que resulta mas fácil experimentar y deteriorar una economía.

En la etapa de los años setenta, particularmente a partir de 1973, las nuevas contrataciones se orientaron cada vez más a cubrir el gasto corriente del sector público, incluyendo el propio servicio de la deuda. (103)

Durante esta década, el financiamiento externo se canalizó no sólo a la ejecución de proyectos de inversión principalmente del sector público, sino cada vez más a cubrir los desequilibrios de ahorro corriente de las empresas públicas, provocados tanto por su estructura de precios y tarifas como por el servicio de su deuda. Este último problema se agudizó y pasó a ocupar el primer plano hacia 1979 y en los años subsecuentes. Cuestión además presente en la totalidad de la deuda pública externa, habiéndose contratado nuevos créditos para el pago del servicio de la deuda y para enfrentar los crecientes desequilibrios en la balanza de pagos. (104)

Contrariamente a lo que se piensa, la inversión extranjera

(103) CIEN, Ob. Cit. p.p.8

(104) Ibidem. p.p. 8 y 9

en los setentas más que fuente de divisas para el país, representó erogaciones, que si bienno fueron tan significativas como las de la deuda, si lo son en comparación con los recursos que ingresaron por dicho concepto. Así, entre 1970 y 1981 por cada dólar que entró salieron por concepto de utilidades, regalías, etcétera, 1.69 dólares. Esta tendencia se agrava más aún en los últimos años, con la reducción de nuevas inversiones, de manera tal que en estos años, la inversión extranjera directa más que contribuir a aligerar los problemas del desequilibrio externo, fue un elemento que contribuyó a éste y el financiamiento de dicho desequilibrio corrió a cargo de la propia deuda externa. (105)

Esta etapa la podemos evaluar como el período del auge petrolero, por el que atravesó la economía mexicana (1979 - 1981), estaba caracterizado por la repetición de los problemas estructurales que habían bloqueado las posibilidades de que existiera un crecimiento sostenido desde principios de los años setenta. El crecimiento estuvo acompañado por crecientes déficit externos, presiones inflacionarias y el deterioro progresivo de las finanzas públicas. (106)

De 1972 a 1976, el gobierno se vió obligado a frenar el crecimiento económico y devaluar el peso. Ante la estanflación resultante, se incrementaron sustancialmente las importaciones, y

(105) Loc. Cit.

(106) Escobedo, Gilberto. La Deuda: Encrucijada Mundial. Ed. Somex-Cemla. México, 1985. p.p.44

por consiguiente se creó un déficit mayor en la cuenta comercial. Para 1980, el déficit comercial empezó a ampliarse y para 1982, el país pagó las consecuencias, pues sufrió una salida masiva del capital que había entrado originalmente al país en forma de créditos externos. (107)

Es oportuno mencionar que en septiembre de 1976, se firmó la Carta de Intención del programa establecido para este año con el F. M.I., en ella se especifican las causas que orillaron a México a con tratar el programa, lo que explicaré en un inciso posterior.

En esta etapa la agudización de los problemas de la economía nacional y la inminente recesión, son la base de un acelerado proceso de fuga de capitales, aunado creo yo a la bandera política sostenida por los dirigentes en turno, adquiere niveles insostenibles.

Según algunas estimaciones a este respecto, se ubica en 36 mil 300 millones de dólares entre 1976 y 1985, esto es, el 44% de la deuda externa. (108)

Conforme al "Morgan Guaranty Trust Co.", llegó a 36 mil millones entre 1976 y 1982 y a 17 mil millones de dólares entre 1983 y 1985, es decir, 53 mil millones, el 70% de la deuda pública externa.

(107) Ibidem. p.p. 44 y 45

(108) CIEN, Ob. Cit. p.p. 9 y 10



Sin embargo, cualquiera que sea la cuantificación, se coincide en afirmar que este proceso de salida de capitales estuvo respaldado por la deuda externa, en especial por la deuda oficial. (109)

Por consiguiente, las autoridades monetarias optaron por cambiar su estrategia, que consistió en establecer una devaluación progresiva del peso y un alza continua de las tasas de interés nacionales, con el propósito de desalentar las salidas de capital y la dolarización, así como restablecer el equilibrio en las cuentas del exterior.

Esta estrategia no pudo contener la salida de capital vía la compra de dólares, en virtud de los efectos inflacionarios de la devaluación progresiva; que aumenta los costos de los bienes de importación y la carga de la deuda externa de las empresas al tener que pagar la deuda en dólares y el alza de las tasas de interés.

Lo anterior generó expectativas de devaluación, y con el fin de evitar la pérdida de confianza en el peso, el gobierno recurrió en mayor medida a la deuda externa y con plazos cada vez más cortos. Esta situación se hizo insostenible por las presiones inflacionarias y el creciente gasto público. En febrero de 1982, el gobierno optó por una nueva estrategia del tipo de cambio, según la cual, al principio, se puso en práctica un mercado de doble paridad, que terminó

con una marcada subvaluación de la moneda. Para agosto de ese mismo año, la falta de confianza en el peso descendió a su mínimo nivel. El 10. de septiembre, el Estado nacionalizó el sistema bancario, y se inició una nueva política monetaria, con base en el control y estabilización del tipo de cambio y la reducción de las tasas de interés. Se pretendía romper el círculo vicioso que, dentro del contexto de la libre convertibilidad, se estableció entre el tipo de cambio, la tasa de interés y la inflación. Para entonces, la situación había alcanzado un punto crítico. La inflación crecía a un ritmo anual de 98.8%, el déficit público alcanzó 16% del PIB, el déficit comercial fue de aproximadamente 2700 millones de dólares, la deuda externa total alcanzaba ya 80 mil millones de dólares y la estructura de los plazos no sólo hacía que fuera extremadamente difícil incrementarla, sino que estaba empujando al país hacia la moratoria. (110)

Los desequilibrios narrados, amargos y dramáticos, sin precedente en la historia económica de este siglo en México, se aceleraron en virtud de que la economía mexicana comenzó a descansar más en sus crecientes exportaciones petroleras, en la activa contratación del crédito externo ante la oferta existente y a los ingresos provenientes del alza general que experimentaron los precios de las exportaciones hasta 1980.

En unos cuantos años, la economía mexicana se volvió

(110) Escobedo, Ob. Cit. p.p. 44, 45, 46, 47 y 48.

excesivamente dependiente de las exportaciones de petróleo. El valor de dichas exportaciones aumentó de 915.6 millones de dólares en 1977 a 14,562.7 millones de dólares en 1981. Así, en este último año, el petróleo representó el 75.1% del total de las exportaciones de mercancías, en contraste con el 10% correspondiente a 1977. (111)

En su momento se argumentó que, puesto que el petróleo representaba el 6% del PIB, la economía no dependía de ese producto. (112)

Aunque la crisis económica de México se explica básicamente con factores internos, ésta se vió precipitada, en junio de 1981, por la baja de los precios internacionales del petróleo y las altas tasas de interés. El impacto producido por la baja en los precios fue especialmente difícil ya que también se enfrentó una disminución en la demanda internacional del petróleo. (113)

Ante esto Pemex decidió inicialmente bajar sus precios de exportación para mantener constante su participación en el mercado. Altos funcionarios del gobierno no estuvieron de acuerdo con esta decisión, por lo que el director de la compañía petrolera fue destituido de su cargo y los precios del petróleo volvieron a subir.

- (111) Serra, J. y García Alba, P. Causas y Efectos de la Crisis Económica en México. Ed. Lecturas de Política Económica del Instituto Tecnológico Autónomo de México. ITAM, México, 1986. p.p. 59
- (112) López Porrillo, José. "Sexto Informe de Gobierno", México, 1982. p.p. 112
- (113) Serra, Ob. Cit. p.p. 60

En consecuencia, el volumen de las exportaciones de petróleo crudo decayó, el gobierno amenazó a sus clientes con suspender las ventas futuras de petróleo si no mantenían su demanda en los mismos niveles. (114)

Esta actitud se basó en una valoración errónea de las condiciones del mercado internacional del petróleo, puesto que la caída de la demanda se interpretó como un fenómeno temporal. (115)

La realidad del mercado apareció por fin con toda claridad. En 1981, el nivel promedio de las exportaciones diarias de petróleo fue de sólo 1.1 millones de barriles diarios, promedio muy inferior al de las proyecciones presupuestarias del sector público para ese año de 1.5 millones de barriles diarios. A la disminución de los ingresos procedentes de la exportación de petróleo debió seguir un ajuste de las erogaciones gubernamentales y de los ingresos fiscales, así como una modificación del tipo de cambio. (116)

No obstante lo anterior, el gobierno toleró que el déficit financiero y la deuda externa se incrementaran, en los términos ya señalados.

La medida de la nacionalización bancaria, tomada apresurada

(114) Loc. Cit.

(115) Loc. Cit.

(116) Ibidem. p.p. 60, 61 y 62

e inesperadamente, en las postrimerías del sexenio, motivada principalmente por razones personales debido a la mala reputación e ineficiencia en que envolvió a la investidura presidencial el mandatario en turno, desprestigió una decisión de vanguardia que en otros tiempos y otras circunstancias hubiera sido ponderable, e incluso positiva y llegado el caso nacionalista y patriota, principalmente al contar con el apoyo y consenso de la sociedad en su conjunto.

El beneficio que se puede extraer de la nacionalización bancaria se relaciona con una asignación de fondos más eficiente (recordemos el encaje legal a cargo del Banco de México), pero no pudo ayudar a solucionar problemas de corto plazo sobre todo en la balanza de pagos. Por el contrario, dada la falta de estabilidad y confianza en el peso en 1982, sirvió para acelerar la fuga de capitales del país ya que el momento elegido no fue el apropiado. Más aún los pagos por compensación que se efectuarán a los expropietarios tendrán necesariamente algún impacto en el déficit público, justo en el momento en que el gobierno necesita mejorar su situación financiera.

(117)

Apoyo mi opinión de que fue una decisión más personal que de política económica con lo que manifestó Gabriel Zaid:

(117) Serra, Ob. Cit. p.p. 69

"Como resultado de declaraciones torpes y de acciones erráticas o contradictorias, la figura presidencial pareció incapaz de controlar la situación. Para más de un observador, los desastres económicos de 1982 pueden atribuirse a una irresponsable apuesta del presidente, quien en sus discursos habló de "jugársela" o de "quedarse sin fichas", de lo cual es posible deducir que "José López Portillo se jugó todas las divisas del país y las perdió".

Continúa su artículo:

"Al parecer, López Portillo quedó tan humillado por la devaluación de febrero (llegó a decir que era un presidente devaluado), que tuvo muchas dificultades para asumir equilibradamente su papel. A veces parecía sentirse culpable, a veces acusaba a los demás. A veces parecía haber abdicado, a veces asumía violentamente el poder. De la autodenigración (llamarse chivo loco) a la autoafirmación (no hemos pecado, no tenemos por qué hacer actos de contrición), su inestabilidad se volvió nacional con una serie de medidas contraproducentes". (118)

Aunado a todo lo anterior existe un factor palpable, que desgraciadamente no es cuantificable, es la corrupción que si bien no se originó a partir de 1970, si se agudizó llegando a puntos inimaginables en el sexenio de López Portillo. Quedando desprestigiada

(118) Zaid, Gabriel. "Más Progreso Improductivo y un Presidente Apostador". Vuelta, México, 1982, no. 73 p.p. 16

la imagen de México, nuestras instituciones e incluso la dignidad personal y nacional. Como lo describiría Reyes Heróles:

"La corrupción en México llegó a niveles inconcebibles. No es anecdótica, episódica o excepcional; tendía a convertirse en regla y los recursos de la nación, que mediante ella se desviaban, gravitaban negativamente sobre nuestra magra capacidad de desarrollo y mejoramiento". (119)

Vale preguntarse si de no haber existido siquiera en esa magnitud la corrupción que privó en esa etapa, lo siguiente:

¿Si la situación actual sería diferente? ¿Si se tendrían más elementos para realizar un mejor planteamiento del problema ante nuestros acreedores? ¿Si existiría un mayor margen de actuación por parte del gobierno? ¿De no haberse perdido la confianza, el sistema político mexicano tendría autoridad moral para hacer frente a los embates tanto del exterior como del interior? ¿Si el Estado mexicano no tendría la debilidad y vulnerabilidad a la que hoy está expuesto?

Desgraciadamente también en Latino América se ha dado esta circunstancia que ha sido aprovechada por los acreedores, para

(119) Reyes Heróles, Jesús. Respuesta al II Informe del Gobernador del Estado de Puebla. Ed. SEP. México, 1983. p.p. 6

imponer los programas de ajuste tan severos a que han sido sometidos México y Latino América en el seno del F.M.I.

Anta tal situación es reconfortante y sigue vigente el pensamiento universal de George Washington: "Espero tener siempre suficiente firmeza y virtud para conservar lo que considero que es el más envidiable de todos los títulos: el carácter de Hombre Honrado".

Bajo las graves circunstancias señaladas, comenzó la administración de Miguel de la Madrid. De inmediato empezó a aplicar nuevos programas, normas y planes para reactivar la postrada economía mexicana. Sus principales objetivos fueron:

- 1) Recuperar la confianza en el peso
- 2) Lograr un tipo de cambio realista y relativamente estable
- 3) Controlar la inflación
- 4) Aumentar el ahorro interno, tanto público como privado
- 5) Sostener la capacidad de producción existente y mantener el nivel de empleo.

El éxito de dicho programa dependía de la reducción de la inflación. Para ello se requería ejercer una drástica presión de la demanda mediante la disminución del gasto público. Implicando una nueva política fiscal tendiente a reducir subsidios, afectando los precios de los bienes y servicios que proporciona el sector público, esperando de esta forma reducir el déficit y la demanda



agregada, y la inflación se controlara. (120)

Lo anterior en términos de lo establecido en el programa relativo con el F.M.I., que mas adelante estudiaré.

Es oportuno señalar que hubo una etapa en el proceso de endeudamiento en que éste permitió crear condiciones favorables para el crecimiento económico del país. No obstante ello, después de 1981 se fincó sobre bases débiles, ya que el elevado endeudamiento vino generando a su vez incrementos incluso más que proporcionales; sobre todo en los últimos años, sobre el servicio de la deuda. Esta empezó a absorber proporciones cada vez mayores de los ingresos derivados de las exportaciones. Así, el servicio de la deuda que en 1970 absorbía un 26%, en 1985 alcanzaba ya el 53% y aún llegó a alcanzar niveles superiores, como en 1979 que absorbió el 62%. (121)

#### 4) Reestructuración de la Deuda Externa.

Es a partir de 1982 cuando los desequilibrios financieros y comerciales cobran una importancia fundamental en el desenvolvimiento de la economía en su conjunto.

En ese año se registra una profundización del déficit en las

(120) Escobedo, Ob. Cit. p.p.49

(121) CIEN, Ob. Cit. p.p. 10 y 11

finanzas públicas a un nivel sin precedente de 18.2% con relación al PIB, un estancamiento de los ingresos por exportaciones derivado principalmente de la baja en el precio internacional del petróleo, un crecimiento de 31.2% con relación al año previo, la necesidad de consolidar 10 mil millones de dólares contratados como deuda a corto plazo el año anterior y una reducción de las reservas internacionales. (122)

En estas condiciones, las autoridades financieras se vieron obligadas a solicitar a los acreedores una prórroga en el pago de las obligaciones que vencían en agosto de 1982 y a iniciar un largo y complicado proceso de reestructuración de plazos y montos a cubrir. Así, se logró diferir obligaciones que la economía nacional no estaba en condiciones de pagar en ese y los siguientes años. (123)

Para los demás países de la región la situación se tornó igual o más complicada ya que en 1981, cuando México todavía estaba en auge, la economía de Brasil y Argentina se estaba contrayendo.

Ante el colapso financiero de 1982, México aventajaba a la mayoría de los países de América Latina, no solamente contaba con grandes reservas de petróleo, sino que además podía llevar a cabo ventas fáciles en la frontera con Estados Unidos.

(122) Ibidem. p.p. 13

(123) Loc. Cit.

Tan es así, que en los momentos mas tensos de la crisis, México obtuvo un préstamo de mil millones de dólares contra futuras entregas de petróleo y mil millones de dólares más para la compra de alimentos. (124)

Ante la situación apremiante de la crisis de la deuda en los años 1981, 1982 y 1983, se establecieron varias posibilidades: la intención de crear un club de deudores, la declaración unilateral de moratoria, el desacato a las medidas que se establecían mediante el F.M.I. o la negociación.

No hay duda que los países Latinoamericanos pasaron a la negociación, para finalmente terminar en la resignación. Como lo demuestra el ánimo que se apreció entre la primera reunión de países deudores, realizada en Cartagena, Colombia y la segunda en Mar del Plata, Argentina. En esta última, tres de los países representados: México, Brasil y Venezuela ya no mostraban la ansiedad que padecían durante la primera reunión. Los tres ya habían conseguido o estaban por firmar acuerdos con sus acreedores. (125)

Lo anterior es una prueba de hasta donde se ha limitado la soberanía y se han sometido a estos Estados.

(124) Casillas Vélez, Ob. Cit. p.p. 176

(125) Loc. Cit.

La reestructuración de la deuda de México se sucede en dos etapas: la primera inicia en 1982 que cubrió 23 mil millones de dólares de pagos de capital con vencimientos entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984, lográndose una ampliación al plazo de ocho años y cuatro años de gracia, aunque ello propició un aumento en las tasas de interés. (126)

La segunda fase de la renegociación se concreta en septiembre de 1984, en esta ocasión la suma de 48,500 millones de dólares que vencía entre 1985 y 1990, se programó para ser liquidada en un período de 10 y 14 años. Desde luego, en todos esos años se seguirán pagando los intereses correspondientes. Además se persuadió a los bancos acreedores para que no cobraran la comisión por reestructuración, la cual en el caso de México ascendía a 500 millones de dólares. (127)

Lo anterior con un costo ligeramente inferior a lo pactado en la primera fase de la renegociación de 1982.

El gobierno de México aplicó un severo y drástico programa de austeridad de acuerdo con el F.M.I, cumpliendo al pie de la

(126) CIEN, Ob. Cit. p.p. 13

(127) Casillas Vélez, Ob. Cit. p.p. 177

ESTA TEMS NO DEDE  
SALIR DE LA MONTAÑA

79.

letra con las exigencias de los bancos acreedores, representados a través de sus gobiernos y estos por el F.M.I.

Lo anterior convirtió a México en ejemplo de buen deudor, es decir, de eterno pagador, lo cual contribuyó seguramente al tratamiento en la segunda fase de la renegociación a que me refiero.

Esta actitud también propició que los demás países Latinoamericanos siguieran el ejemplo, que llegó a ser argumento de los acreedores. A pesar de esto, México se unió con la región, para solicitar condiciones más favorables en el pago de la deuda.

El temor de los bancos acreedores propició que trataran de desarticular el proceso de unión de los deudores, para lo cual a través del F.M.I. y solo así, se llegó a nuevas condiciones de pago con respecto a la deuda exterior y para evitar cualquier intento de unión, se confirió al F. M. I. la facultad de supervisar en forma más estricta las políticas económicas de los países miembros, en especial la cambiaria; como lo relato en el capítulo II, pag. 47 y 48 de este trabajo, con exclusión de los países acreedores.

Para ser más elocuente, el Director Gerente del F.M.I. declaró en su discurso ante la Asamblea Anual de ese organismo y del Banco Mundial que:

"Los programas de ajuste que recomienda el fondo no son una opción política, sino una obligación para la supervivencia de los países deudores". (128)

No puede ser más clara la amenaza y la advertencia para los deudores.

Paradójicamente a lo que en un tiempo se propició, Jacques de Larosière ha manifestado:

"Se ha alegado que la adopción de medidas de ajuste que se exige a los países deudores retarda el crecimiento y, en consecuencia, acentúa las influencias recesionistas en la economía mundial. Este planteamiento revela un equívoco fundamental y no ofrece ninguna solución. En cuanto el nivel del déficit externo de un país empieza a sobrepasar el del financiamiento externo que puede obtener, la única alternativa que tiene el país es contener el déficit dentro de los límites dictados por el financiamiento externo a su disposición. No puede decirse que ese proceso perjudique la recuperación, ya que ésta no puede basarse en un nivel de comercio superior a la capacidad de financiarlo de los países importadores" (129)

Vale la pena subrayar que si este punto de vista hubiese

(128) Ibidem. p.p. 178

(129) Lichtensztejn, Ob. Cit. p.p. 121

sido emitido durante la segunda mitad de la década de los años setenta, bastaría simplemente con sustituir los conceptos restrictivos de "contener" y "límites" por los de "ampliar" y "expansión" para toparse con aquel enfoque monetario de la balanza de pagos que legitimó el endeudamiento creciente y desproporcionado de nuestros países. (130)

Lo anterior significa que el esquema actual es el cumplimiento puntual y pago efectivo de los intereses de la deuda externa.

Se ha dado una somera visión sobre el desenvolvimiento de la vida económica del país y de América Latina con lo que considero se comprenderá mejor el estudio y las implicaciones que han tenido los parsimoniosos y severos programas del F.M.I.

5) Los Programas con el F.M.I., sus implicaciones y el papel que juegan las Cartas de Intención.

No es el objetivo de este trabajo el hacer un análisis exhaustivo de los programas y sus efectos en la economía mexicana, sino el de establecer sus condiciones y consecuencias en el entorno nacional.

## a) El Programa de 1976

En septiembre de 1976 se firmó la carta de intención de este programa; con la cual se acordó el acceso al "Convenio de Facilidad Ampliada", en ésta se especifican las causas que orillaron a México a contratar el programa. Esto es: los desarrollos económicos mundiales adversos, la recesión de los países industriales, que se tradujo en una reducción de las exportaciones mexicanas y que México mantuvo el nivel de la actividad económica por medio del gasto público. Desafortunadamente, la combinación inflación y recesión externa, los costos financieros en que se incurrieron para reforzar a los sectores de la economía y sus consecuentes efectos en el nivel de precios, afectaron en forma adversa a la balanza de pagos, reforzándose este efecto con la especulación en contra del peso a mediados de 1976. (Puntos 1 y 2)

Por las circunstancias señaladas México adoptó un plan económico con el fin de restaurar el equilibrio de su balanza de pagos. Se consideró abandonar el tipo de cambio fijo y adoptar un sistema de flotación, con el fin de que las fuerzas económicas del mercado establecieran la nueva paridad, ya que no era conveniente sostener el tipo de cambio por medio de financiamiento externo o contrayendo la actividad económica a través de reducciones en las importaciones. Asimismo, se suspendió el sistema de Certificados de Devolución de



Impuestos a las exportaciones (CEDIS); se eliminaron controles y se redujeron aranceles a la importación de materias primas y de bienes y se implantó un impuesto a la importación. (Puntos 3 y 4)

Independientemente de esto se estableció genericamente que se iban a adoptar medidas fiscales y financieras que permitirían reducir el déficit público y financiar el comercio exterior y doméstico todo para establecer una administración saludable de la economía. (Punto 4)

Con el fin anterior se establecieron una serie de acciones:

- 1) Se implantó un sistema de regulación del crédito del Banco de México al sector público.
- 2) Se reguló la deuda pública externa, implantando topes trimestrales al endeudamiento, tratando de aumentar el plazo promedio de vencimiento de ésta y el número de nuevas contrataciones.
- 3) Creación de mecanismos de financiamiento no inflacionario, como la aparición de los petrobonos, las emisiones de monedas de plata y los certificados de la Tesorería (CETES).
- 4) Cambios en las disposiciones fiscales, tales como el

incremento al impuesto sobre la renta y las exportaciones.

- 5) Se aumentó el rendimiento de las tasas de interés para propiciar el ahorro.
- 6) Se estableció una tasa de encaje legal única, para incrementar la oferta de crédito.
- 7) Se creó un sistema de depósitos en dólares - crédito en pesos para reducir el riesgo cambiario.
- 8) Se otorgaron facilidades a la banca privada y mixta para el pago de créditos que deberían haberse liquidado en los primeros meses de 1977 y
- 9) se redujo el crecimiento del circulante. (131)

La efectividad de estas medidas se reflejó a mediados de 1977, en respuesta al alza en las tasas de interés la captación del sistema bancario se incrementó, elevándose temporalmente los pasivos del Banco de México. En la balanza de pagos, hubo un incremento en las exportaciones y baja en las importaciones, permitiendo que las reservas brutas del Banco de México crecieran. Asimismo, se corrigieron las relaciones deficitarias del país con el exterior. Por otro lado, el producto interno bruto creció por abajo del ritmo de crecimiento poblacional, la tasa de desempleo aumentó considerablemente. Así el déficit del sector público se redujo en respuesta a

(131) Córdoba, José. "El Programa Mexicano de Reordenación Económica", en: El F.M.I., el Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana. Ed. Siglo XXI, México, 1986. p.p. 317 a 319

las políticas de financiamiento no inflacionario. (132)

El gobierno de 1976 - 1982 ayudado por un capital inicial de confianza y por el bajo gasto gubernamental principalmente en el primer año. Fue muy exitoso en la instrumentación del programa de estabilización en el período 1977 - 1978. Papel importante, creo yo, jugó el discurso de toma de posesión de López Portillo para el factor confianza y la disposición que mostró la sociedad en su conjunto para avocarse a las nobles y grandes tareas nacionales.

Las cifras en cuanto al déficit del sector público hablan por sí mismas, disminuyó un 23% en términos reales, alcanzando 5.7% del PIB en 1977 y 5.4% en 1978. (133)

Al principio de 1978 se fortaleció la confianza del sector privado en las políticas gubernamentales y en el futuro de la actividad económica, en gran medida gracias al aumento en las reservas probadas del petróleo crudo de 11.000 a 40.000 millones de barriles, y a la decisión de exportarlas. El programa de ajuste fue hecho a un lado. La inversión pública creció 48.3% y la inversión privada 21.8% en términos nominales durante 1978, favoreciendo la recuperación económica. (134)

(132) Ibidem. p.p. 321

(133) Ibidem. p.p. 320

(134) Ibidem. p.p. 321 y 322

Es preciso comentar que esta relación entre inversión pública y privada, prevaleció durante el período 1978 - 1982 siempre a la zaga ésta última, lo cual es un factor más que contribuyó al desequilibrio que hemos comentado.

Por lo que respecta al petróleo, fue una irresponsabilidad la explotación excesiva que se hizo. En 1977 el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), auspició un estudio completo sobre el futuro de los energéticos, por un grupo de científicos y especialistas en materia de energéticos de 16 países, entre los que participaron técnicos de México. El estudio titulado "Energy Global Prospects 1985 - 2000" llegó a las siguientes conclusiones:

Independientemente del alto o bajo crecimiento de las economías del año 1985 a 2000 decrecerá la oferta de petróleo, es decir habrá un faltante del 26 al 28% de los requerimientos; que aunque real no tendrá su origen en el agotamiento de las reservas, sino en las políticas de reducción de la producción de los países exportadores de petróleo. (135)

Ello sin contar que algún cambio tecnológico o político haga variar la conclusión. Por ejemplo, un sustituto del petróleo o una política de ahorro energético como aconteció principalmente en países desarrollados y dependientes del insumo.

- (135) Weyant, John. "Crisis Energética y Sobre Oferta de Crudo" en Mercados Mundiales de Hidrocarburos, situación presente, perspectivas y tendencias futuras. Ed. El Colegio de México. México, 1983. p.p. 80 a 110

Lo anterior nos demuestra que los altos precios no obedecieron a la escasez, sino al control de la producción para mantener ese nivel y así propiciar demanda a largo plazo.

Las reservas mexicanas de petróleo no se descubrieron en 1978, se tenía conocimiento de ellas incluso desde antes de 1970, lo que sucedió es que fue cuando se decidió explotárselas como he comentado. Además la infraestructura y la capacitación de personal que se utilizó no se formó en esa administración.

Por qué razón se decidió explotar el petróleo? Habría que preguntarle a los responsables de la política en ese entonces, yo considero que fue por:

- 1) Salir de escollo económico en que estaba postrado el país después del sexenio de Echeverría
- 2) La idea de que el gobierno vía el gasto público, podía reactivar y orientar la economía y con la explotación se allegaría de esos recursos.
- 3) La mentalidad del presidente en turno, de que era una herencia que la aprovechábamos o una innovación tecnológica la haría innecesaria. Así como la ambición histórica de haber recibido un país desesperanzado y entregarlo con los más altos índices de crecimiento, producción, ingreso per cápita y en auge económico sin precedentes.

- 4) La influencia de Estados Unidos, ya que su intención de no depender de la OPEP en un futuro, en virtud de ser los principales consumidores, aunado quizá a la amistad y negocios comunes entre el Vice-Presidente de Estados Unidos y el Ex-Director de PEMEX en ese período. Además de ser un insumo estratégico militarmente, seguramente propició y hubo anuencia para prestar directamente a PEMEX lo relacionado con los proyectos de explotación.

El desenlace lo conocemos ampliamente, el petróleo sirvió momentáneamente para un crecimiento ficticio y sólo benefició a unos cuantos mexicanos, muy identificables, se dilapidó el patrimonio nacional (como el gasoducto México - Estados Unidos), mientras la mayoría de nosotros fuimos espectadores de lo que se conoció en un momento como "la danza de los millones". Hecho que hace vigente el pensamiento de Lázaro Cárdenas expuesto en 1970:

"¡Veinte mil millones de pesos se han dilapidado de la industria petrolera! ¿Cuánto más podría haberse hecho con semejante suma en beneficio del país...!

Estigma para los mexicanos que han defraudado a la Nación, como lo hicieron las compañías extranjeras robando nuestro petróleo". (136)

(136) Cárdenas, Lázaro. Obras: I Apuntes 1967 - 1970 (Tomo IV). UNAM. México, 1974. p.p. 181 y 182

Sin embargo, la panacea del petróleo nunca llegó, por el contrario donde se ha explotado ha creado problemas ecológicos, inflación regional, y en la actualidad los acreedores parecen ser mas dueños de él pues el remanente por el concepto de su exportación sirve casi íntegramente para el pago de los intereses de la deuda externa y la fluctuación de precios a veces parece ser que no pueda llegar a alcanzar siquiera para eso.

b) El programa de 1982 y su seguimiento.

En esta etapa comentaré más ampliamente el programa propuesto en la carta de intención de noviembre de 1982, haciendo referencia a las tres posteriores, es decir a las de enero de 1984, marzo de 1985 y julio de 1986. Para explicar las políticas seguidas, su avance, su desarrollo y su implementación según los mismos documentos. En virtud de que la causa por la cual se acude al F.M.I. se explica fundamentalmente en la primera de ellas y se repite en las subsecuentes.

En la carta de intención de noviembre de ese año se mencionaron como principales causas que orillaron a México a solicitar el "Convenio de Facilidad Ampliada", entre otras las siguientes:

Que la economía mexicana entró en una fase de vigoroso crecimiento durante 1977 - 1981, impulsada principalmente por la

reactivación del gasto público y por un aumento creciente en las importaciones; financiadas por medio de los ingresos provenientes del incremento en las exportaciones petroleras, la activa contratación del crédito externo, el alza en los precios de los productos exportables y a la política de tipo de cambio aplicada en el país. En contraste con el crecimiento mexicano la economía internacional se debilitaba y adentraba en una recesión con inflación y desempleo, orillando a varios países sobre todo industrializados a aplicar políticas monetarias restrictivas y a agudizar el proteccionismo. Los efectos de estas políticas y en sí de la recesión de los países industrializados sobre los principales productos de exportación de México fueron muy significativos, el principal renglón afectado fue el de las ventas de petróleo crudo al exterior, que para 1981 constituían una proporción muy elevada de las exportaciones totales de mercancías. (Puntos 1, 2, 3, 4 y 5).

Por otro lado, al incrementarse las tasas de interés a nivel internacional, el servicio de la deuda mexicana se hizo exageradamente gravoso, lo que aunado a la baja en las exportaciones provocaron una reducción considerable en la disponibilidad de divisas. Con el fin de mantener la demanda interna, y dada la escasez de oferta, el gasto público se elevó considerablemente manteniendo así el nivel de importaciones, haciendo necesario elevar el nivel de endeudamiento externo, incrementándose de esta forma las presiones



sobre el tipo de cambio. (Puntos 3 y 4)

El ajuste económico de los desequilibrios internos y externos, que había sido pospuesto durante 1981 mediante el endeudamiento externo, fue impuesto por la realidad en 1982. Hubo fugas de capital importantes en las primeras semanas de 1982, que se aceleraron en febrero de ese año.

Tan es así que el 18 de febrero, el gobierno dejó flotar el peso. Al final de ese mes la nueva tasa de cambio había alcanzado 45 pesos por dólar, lo que implicaba una devaluación de 67%. Un programa de ajuste post-devalutorio fue anunciado poco después. Las medidas de tal política fueron las siguientes: una disminución indiscriminada del presupuesto de 3%, controles de precios y reducciones arancelarias de 1500 productos básicos y medidas para flexibilizar la política de fijación de la tasa de cambio y las tasas de interés. (137)

En marzo de ese año, respondiendo a presiones sindicales, el gobierno "recomendó", si bien no decretó formalmente, un aumento de salarios de emergencia del 10, 20, ó 30% dependiendo del nivel salarial.

Esto representaba, después de la devaluación de febrero, el segundo choque de oferta en lo que iba del año. Tuvo efectos desastrosos sobre las expectativas inflacionarias, sobre los costos y la posición de liquidez de las empresas. La tasa de inflación, medida con respecto al mismo mes del año anterior, que había alcanzado 30.8% en enero y 34.7% en marzo, llegó a 49.4% en junio. La dinámica de la formación de expectativas obligó a un segundo ajuste importante de la tasa de cambio, lo que trajo efectos perversos de retroalimentación entre inflación y devaluación. (138)

El 5 de agosto de ese año, el gobierno introdujo el mercado dual de divisas. La tasa preferencial fue fijada en 50 pesos por dólar, misma que podía ser usada para importaciones prioritarias, los pagos de intereses sobre deudas públicas y privadas, y la amortización de pasivos del sistema bancario mexicano. La tasa libre se fijó en 70 pesos por dólar y debía ser usada para todas las otras transacciones. Dadas las características del sistema financiero mexicano y la enorme cantidad de depósitos en dólares, denominados "Mex-dólares", representaban el 56.6% de los pasivos totales del sistema bancario, cuando sólo representaban el 38.4% en enero de ese año, un sistema dual era inherentemente inestable. El riesgo que se percibía de un congelamiento de los depósitos en "Mex-dólares" y su conversión obligatoria a pesos provocó una fuga de

capitales aún mayor, resultando en enormes presiones sobre el tipo de cambio. Unos cuantos días después, se congelaron estos depósitos. (139)

Esta decisión tuvo efectos dramáticos sobre la confianza del público y sobre la estructura institucional del sistema financiero. En un intento por calmar el descontento, el gobierno decidió que los depósitos en "Mex-dólares" se convertirían a pesos a la tasa de 70 pesos por dólar, pero que los préstamos se convertirían a la tasa de 50 a uno. Las pérdidas cambiarias correspondientes, que representaban el 2.5% del PIB, fueron absorbidas por el aumento en la deuda interna del gobierno. (140)

En estas circunstancias el país solicita a la comunidad bancaria internacional una prórroga de 90 días para los pagos de la deuda externa, como hemos comentado. Es en este período cuando se entra en contacto con el F.M.I. para firmar la carta de intención correspondiente a noviembre de 1982, por las causas antes señaladas y se establecieron como medidas económicas para la corrección de los desequilibrios económicos y financieros fundamentalmente, las siguientes:

Una disminución del crecimiento del gasto público y el

(139) Loc. Cit.

(140) Ibidem. p.p. 328

establecimiento de una política cambiaria acorde a las necesidades del país, con el fin de eliminar los desequilibrios en balanza de pagos. Para ello, se programó que el déficit financiero como proporción del PIB no debería ser mayor al 8.5% en 1983, al 5.5% en 1984 y al 3.5% en 1985. (Puntos 17 y 19).

Dada la excesiva dependencia con el exterior, la utilización de recursos externos no debería exceder a 5 mil millones de dólares en 1983, procurando reducir el uso de estos recursos en los años subsecuentes.

Con el fin de incrementar los ingresos del sector público, se revisaron los precios y tarifas de sus bienes, se adoptaron disposiciones fiscales tales como la aplicación de una sobre tasa del 10% del impuesto sobre la renta de las personas físicas de mayores ingresos, y se revisó el Impuesto al Valor Agregado (IVA). (Punto 20).

La política monetaria y financiera se enfocó con el fin de mantener la actividad productiva, por medio de la canalización del ahorro privado a través del sistema financiero. Se estableció una política flexible de tasas de interés y se fomentó el desarrollo del mercado de valores. Asimismo se pensó que las tasas de interés deberían moverse hacia la baja cuando comenzara a dar resultados

el programa de ajuste y la tasa de inflación empezara a disminuir.  
(Punto 23).

También se plantearon medidas tendientes a evitar el deterioro del aparato productivo, entre ellas se dispuso que las empresas paraestatales procuraran sustituir importaciones. Asimismo, se estableció el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), por medio del cual se reestructurarían a largo plazo los pasivos externos del sector privado que representaban una carga muy fuerte para las empresas y constituirían una amenaza contra el aparato productivo. (141)

Todas estas políticas quedaron sujetas al cumplimiento de metas trimestrales de las variables que a juicio del F.M.I. fueran básicas para el desarrollo de la economía. Esto es, se establecieron topes al endeudamiento externo del sector público, al financiamiento del Banco de México, al sector público. Se calendarizó un nivel de acumulación mínimo de reservas y se estableció que los atrasos de pago corrientes en que había incurrido la economía mexicana deberían reducirse en forma ordenada. (142)

Ante la aplicación de estas medidas la economía reaccionó con una profunda recesión, disminuyendo el PIB y el ritmo de la

(141) Ibidem. p.p. 336 y 337

(142) Ibidem. p.p. 348 y 349

inflación. Igualmente se registró un superávit en la cuenta corriente, lo cual se reflejó en el incremento de reservas. El nivel de ahorro se incrementó considerablemente al elevarse la captación de la banca comercial en un 60%, debido principalmente a la reacción del público ante las políticas de tasas de interés y a las decrecientes espectativas inflacionarias. (143)

Lo anterior alentó la perspectiva de que se reactivara la economía en 1984.

En la carta de intención de 1984, se establecen los principales logros de la aplicación del llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica, adoptado a fines de 1982 e implementado durante 1983.

Con el programa anterior se incrementaron los ingresos del sector público, debido a las disposiciones fiscales adoptadas desde fines de 1982, incluyendo medidas impositivas y la adopción de una política "realista" de precios y tarifas de bienes y servicios provistos por el sector público. Los mayores ingresos del sector petrolero así como la más elevada recaudación del impuesto sobre la renta y de los impuestos especiales sobre producción y servicios,

(143) Ibidem. p.p. 350 y 351

compensaron ampliamente la menor recaudación del impuesto al valor agregado. Este resultó inferior a lo proyectado originalmente debido a que los niveles de las importaciones, de la actividad económica y el consumo de bienes y servicios gravados por ese impuesto fueron inferiores a lo previsto (punto 6).

El gasto total del sector público fue algo superior a lo que se proyectó para 1983, debido sobre todo a los mayores pagos por concepto de intereses de la deuda. En la mayoría de los otros rubros se mantuvo dentro o incluso por debajo de los niveles autorizados originalmente (punto 7).

La pregunta obligada es ¿ Por quién fueron autorizados los anteriores niveles ?, ya que en ningún extracto de la carta se menciona.

Se dice que se han dado pasos importantes para aumentar los ingresos fiscales a través de las medidas impositivas instrumentadas en 1983; en consecuencia, durante 1984 los esfuerzos se concentrarían más en fortalecer la administración tributaria que en elevar las tasas impositivas. (Punto 17).

Lo que se explica, en razón de las altas tasas que se impusieron, las cuales tuvieron un fuerte impacto a la sociedad.

Asimismo, se estima que la dependencia del sector público respecto al financiamiento externo disminuirá nuevamente en términos netos durante 1984. (Punto 26).

El programa suscrito en la carta de intención de 1985, siguió los mismos lineamientos de los dos anteriores y se señalaron como los principales logros de la implantación de estos, los siguientes:

La evolución de la economía mexicana desde que se inició el programa de ajuste ha sido alentadora. La balanza de pagos ha mejorado sustancialmente, las finanzas públicas se han fortalecido, la inflación se ha reducido de manera significativa y la actividad económica ha experimentado una recuperación gradual. (Punto 2).

Se señala que durante 1985 se acelerará el proceso de sustitución de permisos por aranceles para cubrir entre 35 y 45% de las importaciones de mercancías antes de que se termine este año. (Punto 19).

También se adoptaron medidas para fomentar las exportaciones, incluyendo la ampliación del sistema de importaciones temporales para que beneficie no sólo a los exportadores directos sino también a los productores locales de insumos para empresas exportadoras. (Punto 20).



Durante 1984 la contratación de financiamiento externo resultó inferior a los montos que se programaron originalmente (Punto 22).

Durante el período de finales de 1982 a 1985, que se aplicó el programa trienal, podemos decir que se corrigieron gradualmente los desequilibrios narrados anteriormente, a excepción de combatir eficazmente la inflación, no obstante el alto costo social.

Sin embargo, durante 1986 debido especialmente a la baja del petróleo, que incluso fue superior a lo previsto, es decir se pensó que la baja sería de 2 dólares por barril, la realidad fue mas severa propiciando que se ahondaran los desequilibrios, al contar con menos recursos para satisfacer el presupuesto programado para ese año, el cual originalmente había contemplado una baja en el precio del crudo por la cantidad señalada.

Es en estos términos cuando se firma la carta de intención de 1986, solicitando un crédito de contingencia por 18 meses, las principales razones expuestas fueron:

Que mediante el convenio de facilidad ampliada que cubrió el período de 1983 a 1985, la economía logró avances importantes, logró mantener el nivel de empleo, la inflación se redujo después

de 1982 no obstante que siguió elevada y el déficit del sector público se redujo substancialmente. En el último trimestre de 1984 aparecieron dificultades para continuar con la instrumentación del programa y éstas se tornaron más pronunciadas durante el primer semestre de 1986. El repunte en la actividad económica privada aunado a algunas desviaciones en las finanzas públicas debidas en parte a pagos de intereses superiores a los programados, así como a la falta de financiamiento externo, provocaron presiones en los precios y en la balanza de pagos. (Puntos 1 y 2).

El presupuesto de 1986 se elaboró con la idea de introducir medidas correctivas adicionales al déficit del sector público; sin embargo, a principios de este año y debido a la brusca caída de los precios internacionales del petróleo, la economía se vió fuertemente afectada y en consecuencia se redujo el ingreso nacional, los ingresos por exportaciones y en general los ingresos del sector público por aproximadamente 6.5% del PIB. (Punto 3).

Para acceder al Convenio de Crédito Contingente, se rediseñó el siguiente programa:

Fortalecer las finanzas públicas, mediante una política fiscal, de precios y tarifas de gasto público que permita promover una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

Se comenta que el sistema tributario mexicano no fue diseñado para operar en un ambiente altamente inflacionario; es por ello que se programa iniciar una reforma estructural, corrigiendo la base gravable, las pérdidas de ingresos resultantes de los rezagos cuando el impuesto se causa y se cobra, así como una mejora en la administración tributaria. (Puntos 4, 5, 6 y 7).

En esta carta de intención se menciona que se han hecho ajustes en los precios y tarifas del sector público, en respuesta a esta política se mencionan los incrementos a las tarifas eléctricas, las cuotas telefónicas e incluso se hace notar que el precio del transporte urbano "metro" sufrirá un incremento de \$20.00 pesos en vez de sólo \$ 1.00, todo lo anterior a fin de evitar transferencias o endeudamiento adicionales del gobierno para cubrir costos de operación pretendiendo se incrementen los ingresos estatales en un 1.2% con respecto al PIB. (Punto 8).

Se comenta que el gasto público se ha ajustado drásticamente durante los últimos cuatro años, ya que declinó a 26.5% del PIB en 1985 y se proyectó en 24.9% para 1986 cuando era de 35% en 1981. La inversión pública disminuyó de 8.3% de PIB en 1981 a una de 3.5% en 1986, esto equivale a un 55% de reducción en términos reales. (Punto 9).

En el punto diez se menciona que al inicio de esta administración, en diciembre de 1982, había 1,155 empresas y organismos públicos, número que se ha reducido a 697 y se seguirá reduciendo en los próximos meses.

También se señala que reorganizó Conasupo sus operaciones y racionalizó subsidios. Al mismo tiempo que el Banco de México ha contenido los efectos del financiamiento del sector público en ausencia de recursos externos. (Punto 11).

En los últimos cuatro años, las autoridades mexicanas han establecido una política selectiva para promover la inversión extranjera, con especial énfasis en las áreas relacionadas con exportaciones no petroleras y transferencia de tecnología, dentro del marco legal actual. Durante el período 1983 - 1985, más de 150 proyectos con 100% de capital extranjero han sido aprobados. Recientemente se han tomado medidas, y serán fortalecidas en el futuro, para facilitar los procedimientos administrativos de inicio y aprobación de los proyectos de inversión extranjera, así como para incrementar el flujo de capital externo hacia sectores previamente seleccionados. (Punto 19).

La pregunta obligada es, ¿Son los idóneos, tanto el secretario de Hacienda como el Director del Banco de México, para hacer

este tipo de declaraciones y asumir la responsabilidad que entrañan las mismas ?

La petrolización de nuestra economía, así como su vulnerabilidad, no puede estar mejor ejemplificada que en el punto veinte de la carta en cuestión:

Tomando en cuenta la dependencia de la economía mexicana respecto a las exportaciones petroleras y el grado de inestabilidad que actualmente afecta a los mercados petroleros, el gobierno mexicano solicita el apoyo de la comunidad financiera internacional en la instrumentación de un mecanismo destinado a proteger temporalmente la economía de fluctuaciones drásticas en el precio del petróleo, facilitando su ajuste ordenado y de esta manera impedir cambios bruscos en el patrón de asignación de recursos. Consecuentemente, las siguientes acciones serán observadas en respuesta a cambios en el precio internacional del petróleo:

a) Escenario Básico.-

En tanto el precio promedio de la mezcla del petróleo de exportación permanezca dentro de la banda de 9 a 14 dólares el barril en un trimestre dado, se propone que el financiamiento externo neto al sector público contemplado en el programa no se modifique.

b) Escenario con Variaciones Decrecientes.-

Si los precios caen por debajo de los 9 dólares por barril, se espera que el programa esté completamente protegido por un período de 9 meses sobre las bases de 1 a 1 de financiamiento adicional por cada dólar en que caiga el precio del petróleo, y el balance operacional y otras metas relevantes serán modificadas para ajustarlas a las pérdidas de ingresos. En este contexto, las autoridades mexicanas solicitan que el Fondo Monetario Internacional contribuya financiando esta caída del déficit. Otros acreedores también serán invitados a participar en el esquema. El financiamiento adicional potencial de todas las fuentes no debiera exceder 2,500 millones en un período de 18 meses. Después de los primeros 9 meses podría compartirse la caída entre el ajuste doméstico y el financiamiento externo, donde el ajuste doméstico podría progresivamente absorber la caída en los subsecuentes 5 trimestres.

c) Escenario con Variaciones Ascendentes.-

Si los precios se mueven por encima de los 14 dólares por barril, el financiamiento externo podrá ser reducido en correspondencia con los ingresos adicionales resultantes. El balance operacional y otras metas

relevantes se ajustarían consecuentemente.

Seguramente a los negociadores e ideólogos del programa los iluminó la frase de Horacio: "La fortuna es como un vestido: muy holgado nos embaraza, y muy estrecho nos oprime".

c) Comentarios a los Programas.-

Tanto el programa de 1976 como el de 1982 y subsecuentes se han aplicado en situaciones difíciles para la economía mexicana, de hecho, el programa implantado a partir de 1982 es una consecuencia clara de la recesión experimentada a nivel internacional a partir de 1979; ya que, por un lado se conjugaron los efectos externos, como hemos comentado, esto es, el alza en las tasas de interés y la baja en los precios del petróleo que afectaron la posición externa de México y el servicio de su deuda. Y por otro lado, las políticas internas expansionistas motivadas por el auge petrolero, que lo orillaron a recurrir a los mercados internacionales privados de capital, con el fin de mantener el acelerado ritmo de crecimiento impulsado principalmente por el gasto público.

Es claro que las políticas que se implantaron estaban

dirigidas hacia el ajuste de los desequilibrios en la balanza de pagos, al controlar el crédito interno y el gasto del gobierno. De hecho, en los programas se buscó disminuir el déficit financiero del sector público, por medio del incremento en sus ingresos y en el financiamiento no inflacionario del mismo; esto se refleja en la creación de Cetes, el incremento en los precios de los bienes y servicios públicos y en los ajustes de la política fiscal. Asimismo, el gasto público se racionalizó al reducir los subsidios que se consideraron innecesarios.

Por otro lado, cabe señalar que en los programas se establecieron metas al endeudamiento externo del sector público y se reguló el financiamiento del Banco de México a éste.

También al seguir políticas realistas en lo que respecta al tipo de cambio, ya que este se encontraba sobrevaluado tanto en 1976 como en 1982, se buscó el nivel de equilibrio con el fin de incrementar la competitividad de los bienes exportables y al mismo tiempo nivelar las transacciones económicas con el exterior. Esto es evidente en el programa implementado a partir de 1982



con el superávit sin precedente en la cuenta corriente y con la acumulación excesiva de reservas que también era un objetivo en los programas. (144)

Asimismo, se buscó reactivar la economía a través de la canalización del ahorro interno por medio de las políticas de tasas de interés y la modernización del sistema financiero. Esto se hizo con el fin de no recurrir al financiamiento inflacionario de la economía, la cual quedó limitada al implantarse topes al crédito doméstico, el cual aseguró por un lado el incremento en las reservas y por otro un freno indirecto al gasto del sector público. (145)

En los programas al reducirse el crecimiento del PIB y por otro lado mantenerse el crecimiento de la población en niveles considerablemente altos (2.9% anual), propició una baja en el PIB per cápita, lo que ha afectado seriamente el bienestar de la economía, con un altísimo costo social, el cual mas adelante comentaremos ampliamente.

Así, las políticas salariales "realistas" que se plantearon en los programas, con el ritmo de inflación que se mantiene a niveles

(144) Villarreal, René. "Deuda Externa y Política de Ajuste, El Caso de México 1982 - 1986", en: Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina, Lecturas, El Trimestre Económico, No. 61, México, 1988. p.p. 49 y 80

(145) Ibidem. p.p. 53

elevados, los aumentos de salarios no han sido compensados.

No es la finalidad de este estudio establecer el monto de los recursos asignados por medio de estos programas a nuestro país, ni los términos de los mismos, pero sí podemos hacer una panorámica de la situación al señalar que desde 1983 hasta 1988, México traspasó unos 33,000 millones de dólares en intereses a sus acreedores extranjeros y recibió de vuelta sólo 13,000 millones en nuevos préstamos netos del exterior. Aproximadamente una mitad de éstos provinieron de instituciones oficiales como el F.M.I. o el Banco Mundial. Con unos pagos de intereses anuales que totalizan 6% o más del PIB, así como una tasa de ahorro de 20%, México transfirió cada año cerca de un tercio de sus ahorros internos al extranjero. (146)

La transferencia neta total de capital mexicano al exterior ha sido todavía mas grande, porque fue también el mayor mercado de capital fugado de la banca privada del mundo. Tomando en cuenta el capital privado fugado, México fue realmente un "prestamista neto" del mundo exterior desde 1982 hasta 1987, en un monto cercano a los 50,000 millones de dólares. Mientras la deuda externa continuó creciendo casi 20,000 millones de dólares. (147)

(146) Henry, James B., de The Washington Post "Otra Cara de la Crisis Deudora", en: Excelsior, México, 10.XII.1988. 1a. Sección, p.p. 7 y 8

(147) Ibidem.

Cabe señalar que los programas de estabilización que aplica el F.M.I., son para ajustes a corto plazo (tres años generalmente), dado que suponen que el desequilibrio en la balanza de pagos es coyuntural. Esta característica hace que tengan un costo social muy alto, ya que los efectos en la producción y por consiguiente en el empleo son muy fuertes. Es por ello que se han criticado severamente, entre las principales razones se encuentran las siguientes:

El F.M.I. al basar la balanza de pagos con un enfoque monetario, presupone la existencia de mercados internos perfectos, lo que implica que el mecanismo de precios es efectivo. Sin embargo, con los programas que se aplican en los países en desarrollo existen controles de precios bien establecidos y generalmente al liberalizar el mercado se incurre en presiones inflacionarias fuertes; asimismo, no es posible liberalizar todos los precios y eliminar los subsidios dada la existencia de presiones sociales, por lo que es muy común la creación de mercados negros en estas economías. (148)

Cuando los especialistas del F.M.I. aplican un programa de estabilización tienden a suponer un crecimiento en los precios y en el nivel de importaciones y con ello predicen el ingreso. Con ello, establecen los topes o metas que debe seguir el país en las variables

(148) Dornbusch, Roger. "Stabilization Policies in Developing Countries: What Have We Learned?", World Development, Vol. 10, No. 9 p.p. 701-718. Impreso en Inglaterra.

como: el crédito doméstico, las reservas internacionales, el financiamiento de la banca central al gobierno federal, el nivel de endeudamiento de la economía, el financiamiento del déficit del sector público, etcétera. Hasta aquí ya existen serios problemas. Esto es, primero, al suponer un crecimiento dado en los precios y en el nivel de importaciones, se parte de una base errónea, dado que generalmente su estimación es muy diferente a la realidad, entonces las metas que se establecen van a ser en función de un "mundo ficticio"; esto es, en la mayoría de los programas que establece el F.M.I se fijan metas nominales, por ejemplo, el déficit en relación al PNB, al establecerse un crecimiento erróneo en el PNB obviamente la proporción puede variar y componerse en medias formas quedando ambiguo el tope a alcanzar. Asimismo, el déficit se puede restringir mas de lo estimado y ocasionar una dilación mayor a la prevista. Otro problema en que se puede incurrir, es el de generar una acumulación excesiva de reservas que tiende a reforzar el esfuerzo deflacionario en la economía. (149)

En los programas del F.M.I., una de las herramientas son los tipos de cambio y las tasas de interés, de hecho, la forma más directa de regular la balanza de pagos es por medio del tipo de

cambio. Es preciso señalar que por un lado, si se elige seguir un período de devaluaciones continuas, esta política genera distorsiones fuertes en la economía, dado que el tipo de cambio nominal se puede disparar por la demanda especulativa del dinero y quedar por arriba del cambio real. Por otro lado, si se decide implantar un control de cambios, aparte de incurrir en costos al mantener el aparato burocrático, se puede caer en el error de establecer un tipo de cambio nominal por abajo del tipo de cambio real. El hecho de que se mantengan tipos de cambio irreales, tanto por arriba como por abajo del desequilibrio, puede generar presiones en las reservas y por consiguiente en la balanza de pagos, tal como ha sido el caso de México en los últimos años. (150)

Con relación a las políticas de tipo de cambio y de tasas de interés, si se mantiene el tipo de cambio fuera del de equilibrio, se debe mantener una política de tasas de interés reales, aquí hay que tener cuidado, dado que por un lado, se incrementa el ahorro pero por otro se tiende a restringir la inversión, con el consiguiente incremento en el desempleo. Asimismo, las metas de tipo de cambio en combinación con la deflación monetaria llevan a una sobrevaluación real del tipo de cambio y la baja en la tasa de inflación eleva el deseo de mantener el dinero en balances en efectivo,

desviándolos de la producción, causando deflación y una tendencia a elevar las tasas de interés reales, ocasionando la consabida baja en la inversión y un incremento en el desempleo. (151)

Los programas de estabilización con el F.M.I. han sido una mala opción al problema de la deuda incluso en el corto plazo. Las políticas implementadas han propiciado un alto costo social, lo cual implica que el deterioro que se detuvo en 1982 con respecto al problema de la deuda en Latinoamérica no encontró una solución, sino simplemente una pausa, y en el largo plazo de seguir estas políticas puede ser mas grave el desequilibrio que se viva de no encontrarse una solución adecuada a este problema.

6) El Costo Social de la Crisis en México y América Latina.

La Crisis Social

Las fases de expansión económica fomentaron pautas de consumo para sectores minoritarios de la sociedad, mientras la mayoría preservó sus precarias condiciones materiales de vida. En la fase de contracción económica los agudos contrastes aumentan los indicadores económicos, aunque elocuentes, en ocasiones son engañosos;

reflejan crecimiento, no desarrollo, muestran cantidad no calidad. En todo caso, requieren clasificaciones de otro tipo que la teoría existente no contempla. (152)

Podemos estudiar el dramático costo social en los siguientes rubros:

1) Distribución del Ingreso.-

El producto per cápita de los países Centroamericanos ascendió en 1984 a 582 dólares que en relación a los 534 de 1970, se presentó un ligero aumento de 9% y una disminución de casi 10% respecto a 1980. (153)

En el dictamen de la cuenta pública de 1987, presentado en la sesión de la Cámara de Diputados, se asentó que el ingreso per cápita en México se redujo 10.7% y en cuanto a la distribución del ingreso es de que un 10% de la población se apropia un 36.6%, en tanto el 46.1% se lo distribuye el resto de la población. (154)

- (152) Gil Padilla, José Manuel. "El Costo Social de la Crisis en Centro América", en: La Deuda Externa en Centro América. CEMLA. México, 1987 p.p. 124
- (153) Loc. Cit.
- (154) González López, Oscar. "Maximato Tecnócrata", en: Excelsior, México, 2.XII.1988, 1a. Sección, p.p. 8 y 9

Lo que nos demuestra que el problema fundamental es la inequitativa distribución del ingreso, ya que por ejemplo en Centro América a principios de 1980, 20% de la población más pobre de la región dispuso únicamente del 3.7% del ingreso generado, mientras que el 20% más rico recibió 57.4%. Es decir, el modelo económico de crecimiento no ha sido capaz de generar una distribución justa. (155)

2) La Pobreza.-

Una definición de ésta es "un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitación, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable en estratos primitivos del aparato productivo, una actitud de desaliento, poca actividad en los mercados de participación social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida a la del resto de la sociedad". (156)

(155) Gil Padilla, Ob. Cit. p.p. 125

(156) Altimir, Oscar. "La Dimensión de la Pobreza en América Latina", CEPAL. Santiago de Chile, 1978 p.p.180



En el acceso a la canasta básica familiar de alimentos se utilizó como indicador estadístico para medir y evaluar la desnutrición y la incidencia de la pobreza, definiéndose como "el conjunto de productos básicos que constituyen una dieta usual de la población, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas de todo individuo".  
(157)

En la pobreza inciden elementos fundamentales como: alimentación, empleo, salud, educación y vivienda. Así como el armamentismo y aspectos políticos.

La correlación entre empleo y pobreza es directa. Las personas que no tienen acceso a bienes y servicios suficientes, generalmente están desempleados y subempleados.

En México la inversión total en el sexenio 1982 - 1988 se desplomó en una proporción tan grande que ha creado una situación política y social arriesgada según cálculos del Centro de Estudios Económicos del Sector

Privado (CEESP), y en base a datos proporcionados en el sexto informe, esa inversión, de representar el 21% del PIB en 1982, cayó a sólo el 5% en 1988. Según el CEESP y la CEPAL esa grave contracción de la inversión fue mayor en el rubro de la infraestructura, que en los últimos seis años se desplomó de 5.5% a 2% lo que dio origen a cuellos de botella en el desarrollo industrial y productivo del futuro. (158)

La inversión pública sufrió una caída histórica de 40% respecto al sexenio anterior, mientras el desempleo aumentó alarmantemente llegando a cifras de entre los seis y ocho millones de desocupados. Según el CEESP, los efectos de esta política económica se atenuaron "mediante el crecimiento de la llamada economía subterránea". (159)

Conforme a lo anterior el desempleo en el sexenio 1982 - 1988, llegó a 31.7% de la población económicamente

(158) Saxe-Fernández, John. "Ilegitimidad y Crisis", en: Excelsior, México, la. Sección. 11.XII.1988 p.p. 8 y 18

(159) Loc. Cit

activa y el desempleo abierto a 17.8%, aunado a esto, los topes salariales socavaron el poder adquisitivo del salario en este mismo periodo en un 48.7% (160)

No hay elementos suficientes para cuantificar el subempleo, aunque existen evidencias de su creciente magnitud. Otro aspecto son las personas desocupadas que se salen del concepto de "desocupación abierta": los que ya no buscan trabajo porque es imposible encontrarlo.

La alimentación es un elemento fundamental en la calidad de vida de la población; su cantidad y calidad determinan el desarrollo de las potencialidades de un individuo y por lo tanto condicionan el desarrollo de la sociedad. (161)

En un estudio de la Comisión de Finanzas del Congreso del Trabajo se afirma que la pérdida de la capacidad de compra del salario, aunada a los niveles de desempleo, han hecho que la desnutrición afecte a 62% de

(160) "El Gobierno de la Crisis; Balance del Sexenio; Sección Financiera de Excelsior, México 29.XI.1988 p.p. 1 y 8

(161) Gil Padilla, Ob. Cit. p.p. 127

la población del país y sólo 20% de los mexicanos consuman carne y leche todos los días. (162)

La desnutrición desencadena la muerte de 200 mil niños mexicanos, según estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Secretaría de Salud (SSA), y el DIF, señalando que quienes logran sobrevivir a la desnutrición (anémicos), quedan marcados con alteraciones neurológicas irreversibles, por lo que de continuar esta tendencia del mal en los próximos diez años, el país contará con 15 millones de personas con trastornos mentales. (163)

Quizá los afortunados son los que no sobreviven, ya que muchos de los que lo logran quedan con limitaciones mentales. Ya que entre los seis meses y dos años de edad, ocurre el crecimiento acelerado del cerebro, la interconexión de neuronas y su funcionalidad, lo que arroja el coeficiente intelectual de cada persona. Esta es la etapa crítica del niño, porque

(162) González López, Ob. Cit. p.p. 9

(163) Chimely, Eduardo. Decesos y Daños Neurológicos Irreversibles, en: Excelsior, México. Sección En los Estados. p.p. 1 y 4

umentan sus necesidades nutricionales y si el infante recibe en ese período todo lo que requiere en proteínas, lecitinas y demás a pesar de que sufra después las carencias de esa índole, su inteligencia no se verá afectada aunque puede resultar de baja estatura. (164)

Vemos como el problema depende otra vez en la distribución del ingreso.

También obedece a que las tierras, las de mayor calidad en buena parte se dedican a producir mercancías de exportación de bienes no básicos para países desarrollados (café, plátano, cacao, etc.), otras tierras se quedan ociosas (con fines especulativos o por falta de seguridad en su tenencia), y actualmente algunas se dedican al cultivo de estupefacientes. Por lógica el acceso a los mejores alimentos disponibles es para quienes más tienen.

Sin embargo, el sector agropecuario con la política de reducir gasto público, bajó su participación en el PNB en términos reales durante 1982-1987 de 18.6 a 9.2% en atención a la baja en los créditos para cultivos fundamentales.

(164) Loc. Cit.

¿ Cómo está influyendo la crisis en la alimentación ? La inflación, el desempleo, la baja de salarios reales, ¿ Cómo están afectando a largo plazo ? ¿ Estaremos aumentando el ejército de deficientes mentales y de desnutridos a los que luego acusaremos de perezosos y de minusválidos mentales, pero que en realidad serán "hijos de la crisis" ? (165)

Por otra parte, falta atención a la medicina preventiva, incluyendo servicios sanitarios. Adicionalmente se ha descuidado la situación ecológica, coexistiendo y retro-alimentándose el subdesarrollo con una ecología deteriorada producto de una modernización inadecuada. (166)

Es cierto que ha habido avances en el sector salud con respecto a la esperanza de vida y la erradicación de algunas enfermedades y en otros casos han sido amplias las campañas establecidas.

Estos avances son importantes, pero insuficientes. La mortalidad es causada por enfermedades propias del subdesarrollo: las parasitarias y en las que la desnutrición es determinante. Por

(165) Gil Padilla, Ob. Cit. p.p. 127

(166) Ibidem. p.p. 128

ello la salud es una consecuencia de las circunstancias socioeconómicas de la población y se vincula con la nutrición, la vivienda, la educación, etcétera.

La cobertura de la seguridad social es limitada, me atrevo a decir que no alcanza a todos los asalariados. En el período de 1982 - 1988, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), redujo su gasto real en un 43.6% y el ISSSTE en un 45.7%. (167)

En México la situación se ha tornado crítica (principalmente en el Distrito Federal), la Sociedad Mexicana de Salud Mental señala que uno de cada tres mexicanos requiere atención médica por problemas psíquicos, que los trastornos que se padecen son causa del ambiente social de tensión, de la frustración e inseguridad pública por el empobrecimiento de la economía y por la tergiversación de valores. Observan que los ciudadanos deambulan por la calle con el ceño fruncido cuidándose de la agresividad circundante, cansados de tanto esfuerzo y con poco dinero devaluado en el bolsillo, con rabia reprimida por sentirse objeto de abusos y con impotencia depresiva por no poder defenderse. Todo este cúmulo de situaciones, a consideración de los especialistas en psiquiatría, está incrementando las molestias y trastornos psíquicos del mexicano y a ello

(167) González López, Ob.Cit.p.p.8

habrá de responder el sistema de salud mental social. (168)

De acuerdo a estadísticas de esta sociedad médica, indican que el homicidio que había descendido muestra ahora una tendencia creciente, el suicidio aumenta poco a poco al igual que el consumo de tóxicos y todos los factores sociales parecen conjugarse para incidir en forma negativa sobre la salud mental de la población. (169)

La Educación ha sido una de las áreas a la que se han dedicado grandes esfuerzos, habiéndose obtenido importantes logros en los últimos treinta años. Sin embargo, el gasto público dedicado a este rubro de 1982 a 1987 descendió en términos reales en un 31.9%.

La crisis ha sido determinante para la reducción de inversiones y con ello el incremento del déficit de infraestructura escolar y el deterioro de los sueldos de los maestros. Además, se reducen los gastos en ciencia y tecnología y se genera una falta

(168) Cienfuegos Calderón, Rafael. "Uno de cada Tres Mexicanos Requiere de Atención por Problemas Psíquicos", en: Excelsior 6.XII.1988. p.p. 4 y 35

(169) Loc. Cit.



de posibilidades en el mundo del trabajo y la producción.

El rezago tecnológico en un futuro propiciará que sea más difícil salir del subdesarrollo.

El grado de educación incide fundamentalmente en que el estado de pobreza permanezca.

El acceso a la educación entonces será determinado por las posibilidades económicas, lo cual nuevamente incide en la distribución del ingreso.

La carencia de un empleo suficientemente remunerado para grupos importantes, la concentración y dispersión de la población en el territorio nacional y la especulación del suelo urbano, aumentan la insatisfacción de la vivienda. Esta incide en las condiciones sanitarias, con lo que muchos de los conocidos "cinturones de miseria", que son hacinamientos humanos con nulos servicios públicos, propician deterioro y contaminación ambiental. Además, los pobladores de estos lugares viven en condiciones infrahumanas, incómodas y que de una u otra manera les afectan negativamente a ellos y a la sociedad en su conjunto.

Por diversas razones prácticamente todos los países de América Latina sufren un proceso de militarización, lo cual incide negativamente pues el monto de la producción y presupuesto orientado a los gastos en armamento de guerra es en algunos casos enorme. Las personas involucradas son muchas y entre ellos los más valiosos: los jóvenes.

La crisis ha afectado a los diversos sistemas políticos de Latino América y como dicen no hay régimen que indefinidamente resista la crisis económica ni la falta de logros sociales. La democracia, entendida como la elección de gobernantes, cuando se convierte en un régimen de facto, al no satisfacer las demandas mas ingentes de la sociedad, empieza a recibir fuertes presiones e incluso severos cuestionamientos que en México han dejado con muy poco margen de acción al nuevo gobierno y un escepticismo generalizado entre la población.

Podemos concluir que la pobreza, indigencia, desnutrición, insalubridad, inseguridad pública, escasez de vivienda, falta de alimentación y empleo y una mala distribución del ingreso son manifestaciones diferentes de un mismo problema: la injusticia social.

Lo anterior de acuerdo a nuestros excelsos técnicos y especialistas en economía, negociadores de los programas con el F.M.I., se resume en un axioma el "costo social de la crisis".

Podemos señalar que algunas de las causas que han agravado la situación de la deuda externa, principalmente en los países en vías de desarrollo, especialmente en Latino América son:

"La inflación, los continuados precios altos de las importaciones que hacen los países pobres y la declinación en los precios de ciertas materias primas de origen agrícola que ha provocado efectos perversos en las economías débiles. Sin embargo, el factor principal son las enormes tasas de interés, especialmente las fluctuantes de la banca privada internacional, así como la drástica caída de los precios del petróleo". (171)

Así, para fines de 1983, América Latina debía mas de 336 mil millones de dólares, depauperando en forma brutal el patrimonio, ingresos, y condiciones de vida de más de 350 millones de habitantes, muchos de los cuales viven muy por debajo de la línea de la pobreza extrema. (172)

El otro problema es la privatización de las fuentes crediticias, ya que las tasas de interés de estas son muy altas.

(171) García Moreno, Víctor Carlos. Breves Notas sobre un enfoque Jurídico del Endeudamiento de los Países del Tercer Mundo. UNAM. Inédito, México, 1986. p.p. 4 y 5

(172) Loc. Cit.

De seguir implantando las medidas adoptadas en los programas con el F.M.I., además de empobrecer a la población a la que se aplican empujarán a los países a tomar decisiones unilaterales, no la moratoria sino la imposibilidad de pago al haberse agotado las posibilidades de crecimiento y desarrollo, tendrán los acreedores que comer la fruta de la suspensión del pago por el servicio de la deuda en términos mas agudos, de no encontrarse una solución mas adecuada actualmente.

Ante esta encrucijada resulta una sorpresa el Plan Baker de 1985, el cual consistía básicamente en un llamado a los bancos comerciales para que concedieran 20,000 millones de créditos nuevos (durante un periodo de tres años), a 15 países con problemas serios de deuda, entre los cuales figuraban los principales países Latinoamericanos. Llamaba también al Banco Mundial y a los bancos de desarrollo en América y Asia a incrementar sus desembolsos en un 50% hasta hacer otros 9,000 millones. (173)

Aunque los términos de la propuesta eran modestos, contenía un elemento nuevo, el gobierno de los Estados Unidos reconocía por fin, que el problema de la deuda no era un asunto privado entre banqueros por un lado y ministros de finanzas por el otro, sino que

(173) Sebastián, Luis de. La Deuda Externa de América Latina y la Banca Internacional. Ed. UCA, El Salvador, 1987. p.p. 181 y 182

afectaba a la estabilidad global del sistema financiero y a las relaciones económicas internacionales. (174)

Es cierto que el plan Baker en alguna medida obedeció a las razones expuestas, pero causa suspicacia el recatado altruismo de nuestros vecinos del norte, ya que efectivamente se reconoció que el problema de la deuda se estaba desbordando a otras esferas de la política internacional, independientemente de la económica. Pero es prudente recordar que este plan se dió en el seno de la reunión anual del F.M.I., y en la cual los representantes de los países en vías de desarrollo solicitaban que el sistema financiero cambiario tuviera su referencia en los Deg's y no en el dólar, además de que hubiera una mayor emisión de estos instrumentos contables. Lo cual de haberse aprobado hubiera minado el poder de injerencia de los Estados Unidos, a través de su moneda en el organismo y el mundo, ya que la comunidad financiera estaba sensibilizada al problema, pues unos días antes de la reunión, el grupo de los cinco había decidido la caída concertada del dólar.

Una posible solución al problema de la deuda es que debe plantearse una responsabilidad compartida entre deudores y acreedores, que el peso de las futuras renegociaciones no recaigan en una

sola de las partes como acontece, y estén determinadas por la capacidad real de pago del país. De seguir pensando que el servicio de la deuda se puede cubrir con estancamiento y contracción solo se acentuará la dimensión de la crisis de la deuda, empujando a tomar decisiones de ruptura, unilaterales que no beneficiarán al sistema financiero internacional. Con el estancamiento de los países en desarrollo y proteccionismo de los países desarrollados no habrá solución alguna, si en cambio un grave deterioro y mayor desequilibrio. También que los acreedores asuman una actitud conciliadora y realista, no como sucede actualmente, que pasivamente esperan a que el problema estalle y mientras reciben el pago de intereses de deudas que en el mercado secundario están valuadas en un 45 a 70% menos de su valor real. Una vez que el colapso financiero esté en puerta, ahora sí, asumirán una mejor disposición, lo cual considero será tarde.

## CAPITULO IV

### Análisis Crítico Jurídico de las llamadas Cartas de Intención, así como una Propuesta de Reglamentación tanto Internacional como Interna.

#### 1) Derecho y Economía

Antes de estudiar lo relativo a este capítulo es oportuno señalar la relación entre la Economía y el Derecho.

Independientemente de la explicación histórica y económica que sobre las relaciones entre economía y derecho realiza la teoría marxista, la cual no estudiaré por obvias razones, ya que la misma establece (genéricamente), que el derecho es la voluntad de la clase dominante en una sociedad dividida en clases y que es un aparato coactivo que utiliza el Estado; instrumento de la clase explotadora para sostener un régimen económico de naturaleza capitalista. Manifestando que esta forma superestructural deberá desaparecer con la socialización de los medios de producción. (175)

En forma de réplica para Stammler, derecho y economía están

(175) Engels, Federico. "El Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado", en: Obras Escogidas, Buenos Aires, Ed. Ciencias del Hombre, 1973. Tomo V. p.p. 347 y 348

en relación de forma y materia, entendiendo como economía social: la cooperación para la satisfacción de las necesidades humanas, o afirmando que tal cooperación se desarrolla necesariamente condicionada a un conjunto de reglas exteriores de conducta, gran parte de ellas de naturaleza jurídica. Así, reprocha el intento de conocer científicamente las realidades económica y jurídica en forma desvinculada. (176)

Siguiendo el criterio de Urbano Farfás, sobre el tema se pueden sostener los siguientes principios:

- a) La economía y el derecho se encuentran en una relación de recíproca influencia, sin que se pueda afirmar en términos absolutos, la supremacía de una en relación con el otro.
- b) En la historia de la humanidad, los cambios en el sistema económico han sido con frecuencia causas de modificaciones sustanciales en el derecho.
- c) El derecho y la economía son dos disciplinas autónomas,

(176) Stammer, Rudolf. Economía y Derecho, Según la Concepción Materialista de la Historia, Trad. de Wenceslao Roces, Madrid. Ed. Reus, 1929. p.p. 202 y 203.



que no necesariamente entran en relación, pues existen normas jurídicas sin tener propiamente un contenido económico o incidir en él.

- d) El derecho no siempre es forma o medio y la economía la substancia o fin, o sea la materia regulada.
- e) En un Estado de Derecho, los principios de política económica de la mayoría, para su validez y observancia en la sociedad requieren traducirse en derechos ya que no se pueden imponer por el Estado principios económicos sino a través de normas jurídicas. (177)

Lo expuesto anteriormente nos será de utilidad al establecer la necesidad de una reglamentación de las cartas de intención, debido a la incidencia económica y jurídica que en nuestro país han tenido estos instrumentos.

## 2) Aspectos Jurídicos de la Deuda Externa.

América Latina está dentro del mercado del llamado Eurodólar

(177) Farias, Urbano. "El Derecho Económico como Derecho Social del Porvenir", en: Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981. p.p. 122 y 123

y que de acuerdo a la clasificación que señala García Moreno, (178) tiene tres características:

- a) La falta de regulación jurídica por parte de los Estados, por lo que los bancos no tienen que someterse a exigencia alguna de las legislaciones nacionales en materia de actividad bancaria internacional.
- b) La enorme fluidez para movilizar recursos, lo cual permite trasladarlos de una entidad a otra sin mas formalidad que una llamada telefónica, lo que al mismo tiempo implica que el incumplimiento de un sólo banco haga peligrar el funcionamiento de todo el sistema.
- c) El mercado del Eurodólar, al igual que los otros mercados tiene sus propias reglas para fijar la tasa de interés llamada "libor", que es la mas común para préstamos internacionales de fuentes financieras privadas, la cual se paga generalmente cada tres o seis meses. Algunos bancos utilizan la tasa "preferencial prime rate", que son de referencia interna. Ambas tasas acusan fluctuaciones cada tres o seis meses, en ocasiones bastante radicales lo que ha introducido un

(178) García Moreno, Breves Notas..., Ob. Cit. p.p. 5 y 6

elemento de seria incertidumbre en las economías nacionales de los países deudores. (179)

Por deuda pública externa se entiende la "deuda pagadera a acreedores exteriores en divisas, bienes y servicios, cuyo vencimiento inicial o prorrogado es superior a un año y que ha sido o bien contraída o bien garantizada por un organismo público del país prestatario". (180)

Los préstamos que generalmente se otorgan a América Latina, se hacen a través de consorcios de bancos llamados "sindicatos", quienes se han atribuido la mayor parte de las operaciones financieras internacionales. Estos consorcios son encabezados por un "banco líder" y una de las consecuencias legales es que: si se deja de pagar a uno de los bancos cualquiera de los restantes puede exigir el pago de la totalidad del préstamo lo cual se logra a través de lo que se denomina "cláusula de incumplimiento cruzado". (181)

Así, el derecho aplicable a los contratos de préstamos internacionales, es la ley del lugar de residencia del banco principal

(179) Loc. Cit.

(180) García Moreno, Víctor Carlos. Notas sobre las Condiciones Financieras de los Préstamos Internacionales a los países en Desarrollo. Inédito, 1976. p.p. 1

(181) García Moreno, Breves Notas..., Ob. Cit. p.p. 7

que encabeza el consorcio. Generalmente el tribunal competente suele ser el de Nueva York o Londres. (182)

Esto significa que un Estado (Latinoamericano), cuando conviene un préstamo se debe someter a las leyes y tribunales de los Estados Unidos o de la Gran Bretaña, designar un apoderado legal para recibir demandas y hacer las denuncias a que haya lugar como soberano. (183)

Es muy difícil que algún contrato de crédito internacional no estipule que un Estado renuncie a su calidad soberana y el sometimiento expreso a los tribunales extranjeros. No obstante que la Constitución de algunos países en desarrollo no permite la renuncia de su calidad soberana a fin de acudir como simples particulares a los tribunales de otro país. (184)

El sometimiento implica todas las etapas del procedimiento (incluyendo la demanda, contrademanda, sentencia, apelaciones y decisión definitiva), pero de ninguna manera la ejecución, ya que implica una cuestión separada y muy difícil en cuanto se refiere a los Estados Soberanos. (185)

(182) Loc. Cit.

(183) Loc. Cit.

(184) Ibidem. p.p. 8

(185) Ibidem. p.p. 15

Lo anterior complica cualquier medida violenta como el embargo o ejecución que determinen estos tribunales, motivada por alguna medida de suspensión unilateral o una declaración de moratoria, ya que la inmunidad de jurisdicción y de ejecución rebasan en razones y doctrinas muy distintas. De acuerdo al "Jus cogens": ningún órgano judicial de un Estado puede obligar a otro Estado, contra su voluntad, a que cumpla un mandamiento judicial o realice un acto determinado, de manera que un Estado no puede ser obligado a otorgar ninguno de sus bienes para garantizar el cumplimiento de una obligación.

(186)

En la práctica los casos que se han presentado sobre insolvencia, las principales razones alegadas de acuerdo a García Moreno (187), son:

- a) Nadie está obligado a lo imposible
- b) Que se ha dado un cambio radical en las circunstancias ("cláusula rebus sic stantibus"), originado y provocado por los acreedores al subir tasas de interés y por otro lado bajar el precio de las materias primas que exportan los deudores.

(186) Ibidem. p.p. 16

(187) Ibidem. p.p. 18

- c) Los contratos de préstamos son aleatorios, es decir traen consigo riesgos para ambas partes.

Este inciso da lugar a la aplicación de la teoría de la equidad, la cual hace referencia a la teoría de la corresponsabilidad, que para los latinoamericanos implica que los riesgos ante una insolvencia deben ser compartidos tanto por el país o institución bancaria acreedora como por el país deudor. (188)

Las actitudes que con respecto al planteamiento (lo cual tendría consecuencias jurídicas), de la deuda que podrían asumir tanto deudores como acreedores, se podría clasificar en:

Actitudes del deudor:

- 1) "Destinar al pago de la deuda externa y al servicio de la misma solamente un porcentaje de sus exportaciones (ejemplo Perú un 20%)
- 2) Capitalizar los intereses o realizar pagos en moneda local a través de una cuenta bloqueada.
- 3) Renegociar su deuda externa al margen del F.M.I.

(188) Ibidem. p.p. 18 y 19

- 4) La posibilidad de una moratoria o el repudio total de su deuda externa". (189)
- 5) Destinar al pago de la deuda externa un porcentaje de su PIB.
- 6) Negociar su deuda externa en el seno del F.M.I., a través de los lineamientos que dicte de éste. ("Niño bueno" ejemplo: México)

Actitudes del Acreedor:

- 1) La intervención armada e incluso hasta el apoderamiento de una parte del territorio (ilícita jurídicamente e impráctica).
- 2) Establecer un embargo sobre los activos que el deudor tenga en un banco acreedor. (En la práctica son infimos los depósitos con respecto a la suerte principal), además de tener que llevar a cabo un juicio.
- 3) Admitir su corresponsabilidad en el endeudamiento de los países en desarrollo y renegociar la deuda bajo

esta óptica si no quieren perder su dinero.

El derecho internacional ha proscrito el uso de la fuerza para el pago de las deudas no saldadas. Como se consigna desde 1903 con la Doctrina Drago. Esto se confirma en el artículo 2, párrafos 3y4 de la Carta de Naciones Unidas que obliga a los miembros de la organización a arreglar sus controversias internacionales de cualquier índole por medios pacíficos, de tal manera que no pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia.

(190)

3) La Deuda y el Derecho Mexicano

El artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de México, faculta al Congreso "para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29".

Carrillo Flores opina que este precepto no se ha cumplido

(190) *Ibidem* p.p. 10 y 11



en la última década, seguramente por exigencias financieras. Sin embargo, la fórmula del mismo es correcta en su intención de no crear deuda pública muerta o para gastos corrientes. Pero disiente al decir que no parece que sea económica o políticamente erróneo contratar deuda exterior para fines que no sean directamente productivos, por ejemplo: escuelas o centros de educación superior. También por otros conceptos como exportación de bienes y servicios para que se tengan recursos holgados para hacer frente a los empréstitos contraídos.

(191)

Lo que si debiera descartarse en absoluto es contratar créditos a plazos cortos para hacer inversiones que sólo reeditarán después de un largo tiempo. (192)

Para Sánchez Bringas, todo empréstito que celebre el Presidente de la República, fuera de los objetivos de este artículo contraviene principios constitucionales. (193)

(191) Carrillo Flores, Antonio. "Límites y Perspectivas de la Economía Mixta", en: La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1985. p.p. 468 y 469

(192) Loc. Cit.

(193) Sánchez Bringas, Enrique. "Comentario al Artículo 73", en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 1985. p.p. 170 y 173

La Ley General de Deuda Pública, establece que corresponde al titular del ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contratar empréstitos a nombre de la nación y enuncia las bases sobre las cuales se contrata el crédito del país.

Podemos apreciar que gran parte de la deuda contratada a partir de 1970, como hemos señalado, fue paulatinamente destinada más a gastos corrientes que de inversión y en la fase más vigorosa de este proceso se contrataron préstamos a corto plazo con fuentes privadas (con altas tasas de interés), para hacer frente principalmente a los compromisos contraídos con el exterior y compensar la baja en el precio del petróleo. En conclusión el artículo 73 en esta fracción ha sido letra muerta. Considero que de haberse cumplido los términos del mismo el país no estaría postrado en la situación en que se encuentra. Por lo que evidentemente procede una investigación exhaustiva para deslindar responsabilidades y llegado el caso proceder a fincar responsabilidades políticas y penales procediendo según la situación. La función jurisdiccional llevada a cabo tanto por órgano político como judicial, obviamente respetando la formalidad existente entre estos dos.

Lo anterior debido a que el pueblo no fue consultado y debe participar en las decisiones (ésta es una de ellas), debe ser

informado claramente de la situación, debe conocer y estar de acuerdo en el camino a seguir, debe saber que no está pagando sólo el costo de la crisis que él no ocasionó.

El artículo 13 del Código Civil para el Distrito Federal, establece que "los efectos jurídicos de actos y contratos celebrados en el extranjero, que deban ser ejecutados en el territorio de la República: se regirán por las disposiciones de éste código".

Se completa este precepto con el artículo 8, que establece que "los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario". (194)

La Ley Monetaria establece que "la moneda extranjera no ten  
drá curso legal en la República, salvo en los casos en que la ley expresamente determine otra cosa. Las obligaciones de pago en mon  
eda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en mon  
eda nacional al tipo de cambio que rija en el lugar y fecha en que se haga el pago". (195)

(194) García Moreno, Breves Notas..., Ob. Cit. p.p. 24

(195) Ibidem.

También señala "los pagos en moneda extranjera originados en situaciones o transferencias de fondos desde el exterior que se lleven a cabo a través del Banco de México o de instituciones de crédito, deberán ser cumplidos entregando la moneda, objeto de dicha transferencia o situación. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que imponga el régimen de control de cambios en vigor".

México es signatario de la Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, firmada en Naciones Unidas, García Moreno señala que sería muy dudoso que un contrato de préstamo internacional fuese susceptible de arbitraje. Igual suerte correría la Convención Interamericana sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras de 1975. (196)

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF), establece en su artículo 604 que en México "se ejecutarán sentencias extranjeras si existe tratado de por medio y en su defecto, se estará a la reciprocidad internacional.

Aunque es un hecho que las tendencias modernas se inclinan a eliminar la reciprocidad, lo real y cierto es que en México continúa siendo una exigencia legal. (197)

(196) Ibidem. p.p. 26

(197) Ibidem.

El Artículo 605 del mismo Código, establece los requisitos que deben llenar las sentencias y laudos extranjeros para ser reconocidos y ejecutados en nuestro país.

Los convenios y usos internacionales exigen como requisito para darle eficacia a una sentencia extranjera, que la misma haya sido dictada por un juez competente.

"La competencia del órgano jurisdiccional que la dicte debe estar fundada sobre bases reconocidas en la esfera internacional para conocer y juzgar del asunto de acuerdo con la ley del Estado donde el fallo debe surtir efectos". (198)

El artículo 605, fracción III, del CPCDF, establece la "obligación para cuyo cumplimiento se haya procedido sea lícita en la República".

Lo anterior, interpretado con los artículos 8, 1830 y 1831 del Código Civil del Distrito Federal, conforma lo que se llama orden público.

Se ejecutará una sentencia foránea siempre y cuando no sea contraria al orden público del Estado al que se pide el reconocimiento. (199)

Debemos encontrar una solución jurídica y acorde a la realidad del problema de la deuda externa en México, ya que de no hacerlo estaremos igual que antes de nuestro movimiento social de 1910. Cambiando los sujetos se puede repetir la servidumbre y "esclavitud" de principios de siglo cuando en las deudas entre hacendado y jornalero, el primero "no pensaba cobrarla, pero apuntaba la deuda en los libros de cuentas. ¿ Para qué, si no podrá pagarlo el jornalero, si tampoco el dueño de la finca piensa cobrarlo ? No importa, ya lo cobrará en la sangre de los hijos y de los nietos hasta la tercera o cuarta generación". (200)

4) Naturaleza Jurídica de las Cartas de Intención y su  
Reglamentación

Podemos señalar que las cartas de intención son:

Un instrumento mediante el cual un país miembro del F.M.I.,

(199) Loc. Cit.

(200) Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, UNAM. Ed. Porrúa. México, 1983. p.p. 25

solicita los recursos de este organismo mediante un "Crédito de Facilidad Ampliada o Contingente", debiendo demostrar que existe tanto un problema en su balanza de pagos como un programa adecuado para eliminar las causas del mismo, el cual se compromete a realizar y sujetar su seguimiento a un "memorandum técnico" negociado con este organismo internacional.

Las declaraciones que se manifiestan en las cartas de intención, no son a voluntad del estado firmante, aunque de forma sean de carácter unilateral.

Tanto el problema como el programa planteado en la carta, están sujetos a verificación y aprobación del F. M. I.

El programa que se detalla en las cartas de intención, generalmente es negociado con antelación, entre los funcionarios del F.M.I., el secretario de finanzas, el director de la banca central así como asesores de estos, del país miembro.

Formalmente el país solicitante plantea el programa. Sin embargo, la realidad demuestra que es el organismo internacional el que dicta las directrices y el gobierno del país solicitante su ejecutor. Además mediante el memorandum técnico que se negocia se verifican los avances de su implementación, ya que de no aplicarse

se cancela la asistencia financiera otorgada en virtud de que la misma fue condicionada a esta implementación en la negociación.

Las cartas de intención se establecen entre el F.M.I. que es un organismo internacional, y un país miembro de éste (un Estado). En cambio, los tratados internacionales son acuerdos por escrito entre Estados unicamente, los cuales se rigen por el Derecho Internacional como hemos visto. En este orden de ideas, los acuerdos ejecutivos (aunque ilegales en nuestro orden jurídico), también exclusivamente se celebran entre estados.

Por lo que se refiere a los "Contratos Internacionales", los mismos se celebran entre Estados e individuos o sociedades privadas, sujetándose a un sistema jurídico definido en el cuerpo del mismo contrato, aunque esta cuestión es más compleja.

Por las razones expuestas considero que con las cartas de intención estamos en presencia de un instrumento novedoso que no está contemplado en la legislación internacional y nacional. Estos documentos adquieren en la actualidad las siguientes características:

Su reciente aparición ha hecho que exista una nula reglamentación.



Su coercibilidad radica en que se han convertido en un mecanismo mediante el cual los acreedores vía sus respectivos gobiernos y estos, por conducto del poder que mantienen en el F.M.I., sometan y vigilen las economías de los países deudores, los cuales si quieren mantenerse en contacto con los países industrializados de los que depende en parte su desarrollo, se vean en la necesidad de implementar los estrictos programas, a los que se encuentra condicionada la asistencia financiera.

El entorno económico internacional, así como las condiciones que se establecen en las cartas de intención, hacen que la soberanía de los Estados se someta a nuevas exigencias y por consiguiente se vea limitada desde un concepto clásico de la misma.

Independientemente del titular de "la soberanía nacional que reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". De acuerdo al artículo 39 de nuestra Constitución Política y siguiendo el pensamiento de Rousseau.

El pueblo es junto con el territorio y el gobierno los tres elementos que conforman el Estado.

Entendiendo la soberanía como "la capacidad tanto jurídica como real de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y además, imponer la decisión a todos, no sólo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio. (201)

Podemos decir que la soberanía comprende tres facultades principales:

La independencia ante el exterior, el dominio pleno en lo interno y el sometimiento de las personas y las cosas dentro del territorio.

Las nuevas formas de interrelación entre los Estados, el intercambio comercial, financiero y los medios de comunicación, actualmente y en el futuro harán cambiar seguramente la idea clásica de la soberanía. Sin embargo, ello obliga a que si los Estados por estas circunstancias ven limitada su soberanía y en el caso que nos ocupa sea a través de las cartas de intención, necesariamente tenemos que plantear que se regulen internacionalmente bajo los siguientes

(201) Hermann, Heller. Teoría del Estado, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. p.p. 262

## principios:

- La autodeterminación de los pueblos,
- La cooperación internacional,
- La igualdad jurídica de los Estados,
- El derecho a la educación, salud, vivienda y aquellas normas que garantizan las condiciones necesarias para la existencia del ser humano como ser racional, social y político. (202)

El mismo autor acusa que el F.M.I., no ha cumplido con los propósitos para los que fue creado, por lo que con sus políticas ha jugado un papel de cobrador y guardián, violando tanto el derecho internacional como interno. (203)

Por lo que se refiere a la reglamentación interna, considero que dado el impacto social que han tenido en México la firma de estas cartas, así como su poco conocimiento e implicaciones, además de que las mismas inciden independientemente de su internacionalidad en materia económica, fundamentalmente en la vida del país, considero que debe consignarse en el artículo 73 de la Constitución Política, una facultad expresa al Congreso para que ratifique este

(202) Araoz Velasco, Raúl. "Acción del F.M.I., con Infracción de los Derechos Humanos en América Latina", en: Gaceta UNAM. México, 22.IX.1988. p.p. 13

(203) Loc. Cit.

tipo de instrumentos que se dan en el seno del organismo internacional y que actualmente dos funcionarios del gobierno de México, generalmente el Secretario de Hacienda y el Director del Banco de México, deciden la forma de vida y los sacrificios a que se debe imponer a la nación, sin ninguna responsabilidad política. Lo que hace vigente el pensamiento de Abraham Lincoln: "Que ningún hombre es demasiado bueno para gobernar a otro sin su consentimiento". Y teniendo siempre en cuenta como dijera Jefferson "Derechos iguales para todos, privilegios especiales para ninguno ya que cumplir la ley es mejor que hacerla".

## CONCLUSIONES

- 1) La Convención de Viena es el instrumento por antonomasia a través del cual deben ser analizadas hoy en día casi todas las cuestiones relativas a la celebración de los tratados internacionales por escrito.
- 2) Queda de manifiesto que los tratados son acuerdos internacionales celebrados por escrito entre estados y se rigen por el Derecho Internacional. Los llamados acuerdos ejecutivos tienen la cualidad de que también se celebran únicamente entre Estados.
- 3) En el Derecho mexicano para ser válidos los tratados es necesaria la aprobación del Senado, independientemente de la firma del Presidente de la República o la persona que éste designe. Por lo que los llamados acuerdos ejecutivos son ilegales en nuestro sistema jurídico, ya que en los mismos se omite la aprobación del órgano legislativo.
- 4) El Fondo Monetario Internacional es un organismo internacional que fue creado por la comunidad internacional para fines de cooperación, la expansión y crecimiento

equilibrado del comercio, fomentar la estabilidad de los tipos de cambio y en general para propiciar un nivel de empleo más elevado y una mejor situación económica de los países miembros, con objeto de no repetir los sucesos que dieron origen a este organismo.

- 5) En la práctica por desgracia el F.M.I., no ha cumplido con los fines para los que fue creado, por el contrario se ha convertido en un instrumento a través del cual los países desarrollados han sometido a los subdesarrollados, con objeto del salvaguardar sus intereses.
- 6) Es evidente el poder de injerencia que tienen los Estados Unidos en el seno del F.M.I., principalmente en las decisiones de mayor importancia, que en un momento dado pueden alterar la estructura u operación del organismo.
- 7) Las reformas que introducen un sistema de supervisión más estricto con respecto a la política cambiaria, así como a las políticas económicas de los países miembros por conducto del F.M.I., garantiza a los bancos acreedores que los deudores cumplan con las

obligaciones financieras establecidas e impuestas. Ello puede evitar la formación de un "club de deudores". Este sistema de supervisión no será aplicado a los países acreedores.

- 8) Los excedentes de dinero de los banqueros internacionales durante la década de los setenta y principios de ochenta, así como las necesidades financieras de los países en desarrollo propiciaron el vigoroso proceso de endeudamiento, lo que evidentemente establece una corresponsabilidad entre acreedores y deudores.
  
- 9) A la crisis financiera se le pueden atribuir causas internas y externas, las principales fueron que los créditos utilizados se canalizaron a proyectos ambiciosos, de largo plazo y donde hubo corrupción, malos manejos y dispendio. Cuando se tuvo que hacer frente a los compromisos contraídos, se contrajo más deuda motivada por esta causa y el excedente de dinero en los mercados internacionales. Al reducirse el monto y ritmo del suministro de estos recursos y elevar su costo debido a la recesión internacional, que motivó la baja en las materias primas además de restricciones al comercio internacional. Los países débiles

tuvieron que enfrentarse a la realidad y sus compromisos, aunado a un endurecimiento en la negociación con los acreedores, en la cual el F.M.I., ha jugado un papel estelar.

- 10) El primero en entrar en contacto con el F.M.I. y aplicar sus programas fue México, por consiguiente puso el ejemplo a los demás países deudores. Ello a través de la firma de las cartas de intención con las cuales tuvo acceso a los recursos del organismo, mediante los créditos de "facilidad ampliada" o de "contingencia" en los cuales se estableció la pauta que se ha seguido en la política económica de 1982 a la fecha fundamentalmente.
  
- 11) La crisis financiera ha motivado que como nunca antes un organismo financiero tenga facultades tan amplias como las que le han conferido sus mandantes, es decir los bancos acreedores vía sus manipulados gobiernos, lo que ha propiciado que la región Latinoamericana sea sometida casi en su totalidad a la presión del F.M.I.



- 12) La implementación de los programas con el F.M.I., ha traído consigo un marco de crisis social sin precedentes, en los que aflora la pobreza, indigencia, desnutrición y se ha agudizado el problema de la vivienda, educación, empleo, alimentación, aunado a una injusta distribución del ingreso, lo que ha motivado que las sociedades de los países en desarrollo se encuentren segmentadas con abismales contrastes entre miseria y opulencia.
  
- 13) Es necesario cobrar conciencia de que las políticas de ajuste aplicadas considerando que la crisis era coyuntural, no han dado el resultado previsto, la opción no es continuar aplicándolas con mayor rigor. Por el contrario, las metas del desarrollo hay que trazarlas en términos sociales, es decir con políticas de una mejor distribución del ingreso. Con medidas tendientes a mejorar las necesidades más urgentes y fundamentales de la vida, y así replantear los hábitos de consumo que sean los más adecuados para la mayoría, con una idea clara de la educación y salud que se requiere.
  
- 14) Es por ello que cobra importancia la reglamentación de las cartas de intención debiendo considerarse

como un instrumento en las que se consigna una política económica para allegarse de recursos y no un fin, que las metas sean elevar el nivel y calidad de vida de los pueblos, con las que los países firmantes asuman la conducción económica para resolver el rezago social y apoyar el desarrollo. Así el F.M.I., cumpla con los fines para los que fue creado por la comunidad internacional. Con el anhelo de la cooperación y solidaridad mundial, dejando de ser como hoy en día el conducto que garantiza los beneficios y ventajas de los acreedores y magnifica la usura internacional.

- 15) Considerar que la deuda externa y su servicio, tienen como prioridad fundamental el desarrollo económico y social, no que se ubica como un fin sacrificando éste. Tener en cuenta que los instrumentos e indicadores económicos son medios y no un objetivo.
  
- 16) La reglamentación de las cartas de intención lleva implícita una cuestión de estabilidad del orden económico internacional, por lo que deben tenerse en cuenta en su regulación internacional, los principios mas reconocidos y los derechos humanos fundamentales.

- 17) La reglamentación interna de las cartas de intención, entraña una facultad expresa para que el Congreso conozca las mismas y las ratifique, dada su dualidad internacional y su fuerte impacto económico social, ya que es en el órgano colegiado donde representada la sociedad, participara en las decisiones y estuviera de acuerdo en el camino a seguir. Seguramente con los debates que se dan en el seno de este poder, se informaría y daría a conocer la situación a la opinión pública, con lo que el pueblo sabría que no está pagando sólo el costo de la crisis que él no ocasionó. También se podrá exigir información detallada -responsabilidad política- a los funcionarios encargados de la implementación del programa que se consigna en las cartas de intención y no únicamente como acontece que a los únicos que se informa es a los funcionarios del F.M.I., mediante el "memorandum técnico" que se negocia en las cartas de intención.
- 18) El costo social no ha significado únicamente las carencias más apremiantes, aunado a ello quedan nulas las expectativas legítimas de toda la nación de acceso a la cultura, al sano esparcimiento que es imprescindible en la conformación de la sociedad. Por lo

tanto, la labor de un estadista es velar por el bienestar de su pueblo ante cualquier adversidad ya que de lo contrario se degrada la alta responsabilidad de la Presidencia de la República y como dijera Montesquieu: "Las repúblicas se acaban a través del lujo; las monarquías a través de la pobreza".

## BIBLIOGRAFIA

ALTIMIR, Oscar. La Dimensión de la Pobreza en América Latina. Ed. CEPAL. Chile, 1978.

ARAOZ VELASCO, Raúl "Acción del F.M.I., con Infracción de los Derechos Humanos en América Latina", en: Gaceta UNAM México, 23.IX.1988.

CABALLEROS, Rómulo. El Financiamiento Externo en la Economía Centro Americana. 1970 - 1983. Ed. CEMLA. México, 1987.

CARDENAS, Lázaro. Obras: I Apuntes 1967 - 1970. Tomo IV. Ed. UNAM. México, 1974.

CARPISO, Jorge. "Estudios Constitucionales". Ed. UNAM, México, 1980.

La Constitución Mexicana de 1977, UNAM. Ed. Porrúa. México, 1983.

CARRILLO FLORES, Antonio. "Límites y Perspectivas de la Economía Mixta", en: La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. UNAM. México, 1985.

CASILLAS VELEZ, Carlos. "La Soberanía de los Estados y el F.M.I.", en: Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. México, 1986.

CORDOBA, José. "El Programa Mexicano de Reordenación Económica", en: El F.M.I., el Banco Mundial y La Crisis Latinoamericana. Ed. Siglo XXI México, 1986.

DORNBUSCH, Roger. "Stabilization Policies in Developing Countries: What we have Learned?" World Development, Vol. 10, No. 9. Inglaterra.

ESCOBEDO, Gilberto. La Deuda: Encrucijada Mundial Ed. Somex-CEMLA. México, 1985.

Estudios del Centro de Información y Estudios Nacionales "Cien"  
Año VI, No. 11. México, 1986.

FARIAS, Urbano. "El Derecho Económico como Derecho Social del Porvenir", en: Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva. Ed. UNAM. México, 1981.

GALBRAITH, John Kenneth. El Origen de la Pobreza de las Masas. Ed. Diana. México, 1982.

GARCIA MORENO, Víctor Carlos. Apuntes tomados de la Cátedra que imparte de Derecho Internacional Público. UNAM. México, 1984 - 1985.

- Breves Notas sobre un enfoque Jurídico del Endeudamiento de los Países del Tercer Mundo. UNAM. México, 1986.

- Notas sobre las Condiciones Financieras de los Préstamos Internacionales a Los Países en Desarrollo. UNAM. México, 1976.

- GIL PADILLA, José Manuel. "El Costo Social de la Crisis en Centroamérica", en: La Deuda Externa en Centro América. Ed. CEMLA. México, 1987
- GOLD, Joseph. Aspectos Legales de la Reforma Monetaria Internacional. CEMLA. México, 1979.
- GOMEZ ROBLEDO, Alonso y MENDEZ SILVA, Ricardo. Derecho Internacional Público. UNAM. México, 1983.
- GOMEZ ROBLEDO, Antonio. El Jus Cogens Internacional. Ed. UNAM. México, 1982.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México. Ed. Era México, 1978.
- GREEN, Rosario. Los Organismos Financieros Internacionales. Coordinación de Humanidades. UNAM. México, 1986.
- HANSEN, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo XXI. México, 1969.
- HERMANN, Heller. Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- IBARRA, David. El Perfil de México en 1980. Ed. Siglo XXI. México, 1970.
- LICHTENSTEJN, Samuel y BAER, Mónica. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Ed. Cultura Popular. México, 1987.

- MANN, F. A. El Aspecto Legal del Dinero. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico. "El Origen de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado", en: Obras Escogidas. Ed. Ciencias del Hombre. Argentina, 1973.
- REYES HEROLÉS, Jesús. Respuesta al II Informe del Gobernador del Estado de Puebla. Ed. SEP. México, 1983.
- SAMUELSON, Paul. Curso de Economía Superior. Ed. Aguilar. España, 1981.
- SANCHEZ BRINGAS, Enrique. "Comentario al Artículo 73", en: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Ed. UNAM. México, 1985.
- SEBASTIAN, Luis de. La Deuda Externa de América Latina y La Banca Internacional. Ed. UCA. El Salvador, 1987.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa. México, 1983.
- SEPULVEDA, César. Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa. México, 1986.
- SERRA, J. y GARCIA ALBA, P. "Causas y efectos de la Crisis Económica en México", en: Lecturas de Política Económica. ITAM. México, 1986.
- STAMMLER, Rudolf. Economía y Derecho. Ed. REUS. España, 1929.



- SORENSEN, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1985.
- VERNON, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Ed. Diana. México, 1977.
- VILLARREAL, René. "Deuda Externa y Política de Ajuste, El Caso de México", en: Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en América Latina, El Trimestre Económico No. 61. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- WEYANT, John. "Crisis Energéticas y Sobre Oferta de Crudo", en: Mercados Mundiales de Hidrocarburos. Ed. El Colegio de México. México, 1983.
- ZAID, Gabriel. "Mas Progreso Improductivo y un Presidente Apostador", en: Vuelta. México, 1982.

LEGISLACION Y OTROS DOCUMENTOS

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 1987.
- 2) Código Civil para el Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1986.
- 3) Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Ed. Porrúa. México, 1985.
- 4) Ley General de Deuda Pública y Ley Monetaria, en: Legislación Bancaria. Ed. Porrúa. México, 1982.
- 5) Convención de Viena del día 23 de Mayo de 1969.
- 6) Convenio Constitutivo del F.M.I., de 1945.
- 7) Cartas de Intención de fecha:
  - a) 13 de septiembre de 1976
  - b) 10 de noviembre de 1982
  - c) 3 de enero de 1984
  - d) 24 de marzo de 1985
  - e) 22 de julio de 1986