

3101



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA Y SU
UTILIZACION (1976 - 1982)"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
PATRICIA RAUDRY DIAZ DE LEON



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.

INDICE TEMATICO

INDICE

INTRODUCCION 1

CAPITULO PRIMERO. MARCO TEORICO

PRIMERA PARTE. EL ESTADO Y LAS FINANZAS PUBLICAS

1.1.1.- Concepto de Estado	6
1.1.1.a.- Funciones del Estado	8
1.1.2.- Política Económica	15
1.1.3.- Clasificación de las Finanzas Públicas	18
1.1.3.a.- Gasto Público	19
1.1.3.b.- Ingreso Público	20
1.1.3.c.- Deuda Pública	25

SEGUNDA PARTE. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

1.2.1.- Motivos por los cuales un país en desarrollo recurre al endeudamiento externo	30
1.2.2.- Capacidad de endeudamiento de los países en desarrollo	34
1.2.3.- Consecuencias del endeudamiento externo	40

CAPITULO SEGUNDO. SITUACION INTERNACIONAL

PRIMERA PARTE. CONDICIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS INTERNACIONALES

2.1.1.- Contexto Monetario Internacional 46

SEGUNDA PARTE. INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES 74

2.2.1.- Instituciones Financieras Oficiales de 76
carácter Bilateral

2.2.1.a.- Banco de Exportaciones e 76
Importaciones. EXIMBANK

2.2.2.b.- Agencia Internacional de 79
Desarrollo. A.I.D

2.2.2.- Instituciones Financieras Oficiales 81
de carácter Multilateral

2.2.2.a.- Banco Internacional de Reconstrucción 81
y Fomento. B.I.R.F o Banco Mundial

2.2.2.b.- Coporación Financiera Internacional 87
C.I.I.

2.2.2.c.- Asociación Internacional de Fomento 88
A.I.F.

2.2.2.d.- Banco Interamericano de Desarrollo	90
B.I.D.	
2.2.2.e.- Fondo Monetario Internacional. F.M.I	93
2.2.3.- Banca Privada Internacional	102

CAPITULO TERCERO. ORIGENES DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

3.1.1.- De 1824 a 1941	110
3.1.2.- De 1941 a 1958	113
3.1.3.- De 1958 a 1970	118
3.1.4.- De 1970 a 1976	128

CAPITULO CUARTO. SITUACION ECONOMICA Y POLITICA EN MEXICO (1976-1982)

4.1.1.- Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional	138
4.1.2.- La política económica del sexenio de López Portillo	
4.1.2.a.- Alianza para la Producción	148
4.1.2.b.- Plan Global de Desarrollo	155
4.1.3.- Evolución de la Economía Mexicana (1977-1982)	162

CAPITULO QUINTO. EVOLUCION Y UTILIZACION DE LA DEUDA PUBLICA
EXTERNA MEXICANA

PRIMERA PARTE. EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

5.1.1.- Deuda Externa Total	181
5.1.1.a.- Estructura porcentual de la Deuda Externa Total	185
5.1.2.- Estructura de la Deuda Externa del Sector Público	187
5.1.2.a.- Deudores	187
5.1.2.b.- Plazo de Vencimiento	188
5.1.2.c.- Acreedores	191
5.1.3.- Evolución del servicio de la deuda pública externa	194
5.1.4.- Participación de la Deuda Pública Externa Pública en el Producto Interno Bruto	198

SEGUNDA PARTE. UTILIZACION DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

5.2.1.- Financiamiento del gasto público	200
5.2.2.- Financiamiento a proyectos específicos	204
5.2.3.- Financiamiento del déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos	208
5.2.4.- Fuga de Capitales	214

5.2.5.- Deuda para pagar Deuda	221
--------------------------------	-----

CAPITULO SEXTO. ASPECTOS GENERALES DE LAS NEGOCIACIONES DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO

6.1.1.- Política económica de austeridad	227
--	-----

6.1.2.- Naturaleza de la reestructuración de la Deuda Externa Mexicana	230
--	-----

6.1.2.a.- Primera reestructuración, 1982-1983	231
---	-----

6.1.2.b.- Segunda reestructuración, 1984-1985	236
---	-----

6.1.2.c.- Tercera reestructuración, 1986-1987	243
---	-----

6.1.2.d.- Esquema de reducción de la Deuda Pública Externa Mexicana	251
---	-----

6.1.2.e.- Cuarta reestructuración, 1989-1990	255
--	-----

BIBLIOGRAFIA	261
---------------------	-----

ANEXO	296
--------------	-----

INDICE DE CUADROS

CAPITULO QUINTO

Cuadro (A)	Deuda Externa Total por Sector
Cuadro (B)	Deuda Externa del Sector Público
Cuadro (C)	Deuda Externa Total por Sector Estructura Porcentual
Cuadro (D)	Deuda Externa del Sector Público a plazo de una año o más por acreedor final
Cuadro (E)	Deuda Externa del Sector Público Estructura Porcentual
Cuadro (F)	Deuda Externa del Sector Público por plazo de vencimiento
Cuadro (G)	Deuda Externa del Sector Público por acreedor
Cuadro (H)	Servicio total de la Deuda Externa del Sector Público
Cuadro (I)	Servicio total de la Deuda Externa del Sector Público. Variaciones anuales
Cuadro (J)	Coefficiente del Servicio total de la Deuda Externa Mexicana
Cuadro (K)	Gasto programable del Sector Público
Cuadro (L)	Financiamiento del Déficit del Sector Público

Cuadro (M)	Préstamos y desembolsos del Banco Mundial otorgados a México 1977-1982
Cuadro (N)	Usos y fuentes de recursos externos
Cuadro (\)	Transacciones financieras al exterior
Cuadro (O)	Depósitos de mexicanos en la banca de Estados Unidos
Cuadro (P)	Deuda externa y pago del Servicio del Sector Público

ANEXO

- Producto Interno Bruto, 1940-1970
- Producto Interno Bruto, 1970-1976
- Producto Interno Bruto. Tasas de Crecimiento, 1976-1982
- Producto Interno Bruto. Tasas de Crecimiento, 1982-1988
- Balanza Comercial de México, 1976-1988
- Obligaciones del sector público federal por deuda externa a plazo de un año o más, por deudor final, 1976-1982
- Deuda Externa de las empresas públicas por deudor final, 1978-1982
- Depósitos de mexicanos en la banca de Estados Unidos, 1973-1988
- Préstamos y desembolsos del Banco Mundial hacia México (1977-1982)
- Deuda Externa del Sector Público, 1970-1976
- Deuda Externa total por sector, 1976-1982

- Deuda Externa total por sector, 1982-1988
- La década perdida en América Latina, 1980-1988

INDICE DE GRAFICAS

CAPITULO QUINTO

- | | |
|-----------|---|
| Gráfica 1 | Deuda Externa Mexicana por Sector
(1976-1982) |
| Gráfica 2 | Servicio de la Deuda Pública Externa
Mexicana y tasas de interés |
| Gráfica 3 | Deuda Externa del Sector Público como
proporción del Producto Interno Bruto
(1976-1982) |
| Gráfica 4 | Balanza Comercial por Sectores
Económicas (1977-1982) |
| Gráfica 5 | Balanza de Turismo y Transacciones
Fronterizas (1977-1982) |

ANEXO

- Producto Interno Bruto, 1976-1982
- Producto Interno Bruto, 1983-1988
- Saldo de la Balanza Comercial, 1977-1982
- Deuda Externa Mexicana por sector, 1977-1988
- Deuda Externa total como proporción del PIB, 1977-1988
- Deuda Externa del sector público como proporción del PIB,
1977-1988

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Es evidente que la estrategia de acumulación de capital a nivel mundial, durante los últimos años se desmorona y se revela incapaz de dotar al sistema de dinamismo. Es evidente también que algunos centros hegemónicos van perdiendo, poco a poco, su dominación y otros se van abriendo paso.

Estos hechos exigen de una nueva estrategia de dominación a nivel mundial cuyos elementos protagónicos serán los grandes centros financieros internacionales, por un lado y por otro, países como México que para insertarse en esta dinámica tenderán a someterse política y económicamente a través del endeudamiento.

Esta dominación financiera a nivel mundial, no ha sido un elemento fortuito, sino que se ha establecido dentro de un marco y espacio históricamente determinado.

Se hace referencia al sexenio de López Portillo, en donde se consolida un Estado con un gran respaldo económico, como consecuencia de una producción y exportación de petróleo en abundancia que permitía generar altas tasas de crecimiento y una confianza del exterior para la obtención de cuantiosos préstamos.

Sin embargo, la ilusión de un crecimiento acelerado se derrumbaría, al caer los precios internacionales del petróleo ocasionando enormes pérdidas para el país y una insolvencia que obstaculizaba el hacer frente a los compromisos contraídos con la banca extranjera. Ahora la condiciones para seguir prestando serían la de respetar algunos seguimientos de política económica de suma austeridad que ocasionarían altos costos sociales y políticos para los países subdesarrollados.

Esta tesis no sólo se centra en señalar estas medidas, sino se ha pretendido desarrollar el planteamiento hipotético que establece que el endeudamiento público externo no ha contribuido a la satisfacción de necesidades sociales y productivas del país, sino por el contrario, su utilización sólo logró fortalecer el dominio de los grandes centros financieros. Dicha hipótesis se ubicó históricamente en el sexenio de López Portillo, por considerarlo como una época en donde se consolida la hegemonía de estos centros.

Así el objetivo de esta tesis, es analizar la utilización de la Deuda Pública Externa Mexicana entre 1976 y 1982, sin descartar su impacto en el periodo posterior. Cabe mencionar que no fue fácil encontrar los datos que comprobaron esta hipótesis, especificando que sólo se han

establecido los usos más generales de la deuda, sin descartar que probablemente existen muchos más.

Los parámetros que se establecieron para comprobar la hipótesis fueron: el financiamiento al excesivo gasto público, a proyectos específicos del Banco Mundial, al déficit de la cuenta corriente, a la fuga de capitales y la comparación entre el incremento en el endeudamiento y su servicio.

La tesis se dividió en seis capítulos y las conclusiones: en el primero, se señala la posición teórica-metodológica que se desarrollará en este trabajo, destacando algunos conceptos como el de Estado, política económica, finanzas públicas, ingresos, gastos, deuda, etc.. En el segundo, se especifican los aspectos internacionales que impactaron significativamente al ámbito nacional, en los años de estudio. En el tercero y cuarto, se establecen los antecedentes que llevaron a una situación como la actual, para introducir al quinto capítulo, en donde se señala el desarrollo y utilización de la Deuda Pública Externa Mexicana, durante el sexenio del presidente López Portillo. En el capítulo sexto, se reseñan las reestructuraciones de la deuda externa, para finalizar con las conclusiones y algunas recomendaciones a nivel general.

CAPITULO PRIMERO

CAPITULO PRIMERO

MARCO TEORICO

Introducción

La connotación, desarrollo y naturaleza de la Deuda Pública Externa se explica a partir de otras categorías que encierran una actividad tan compleja como la que asume las empresas y los gobiernos en la actualidad, en especial en los países en desarrollo.

Para poder determinar la importancia y problemática que implica la deuda pública externa en los países en desarrollo es necesario primeramente especificar el concepto de Estado, así como las funciones que ha jugado en el capitalismo, para posteriormente vincularlo con una de sus actividades más concretas, como es la política económica y finalmente, determinar las características de las finanzas públicas como instrumento de dicha política, en donde se ubica el manejo de la deuda pública. En la segunda parte, se identifican las principales causas, así como las consecuencias por las cuales los países recurren al endeudamiento externo.

PRIMERA PARTE

EL ESTADO Y LAS FINANZAS PUBLICAS

1.1.1.- Concepto de Estado

La existencia histórica del Estado en el capitalismo se remite a la apropiación privada de los medios de producción, como consecuencia del desarrollo de las fuerzas productivas. Esta apropiación esta dada por un pequeño número de individuos, mientras la gran mayoría, deberá vender su fuerza de trabajo para poder subsistir. Para mantener esta relación de dominación entre capital-trabajo, es necesario un ente abstracto que se encuentre dentro de la sociedad y no por encima de ella, es decir, el Estado.

Esta versión acerca del origen del Estado ha llevado a muchos teóricos a ver a este ente como un instrumento de dominación de una clase sobre otra, como una herramienta susceptible de ser utilizada por una u otra clase, de acuerdo a una determinada correlación de fuerzas.

Sin embargo, es importante señalar que la clase dominante, que tiene en sus manos los medios de producción y se apropia de una manera privada del excedente socialmente

generado, no es un ente homogéneo. El capital social está fragmentado en diversas unidades, cuyas acciones subjetivas dan como resultado, que las condiciones generales en las que se desenvuelve el capital, sean las condiciones del capital total; de este modo, las "leyes del movimiento" del sistema capitalista se relacionan siempre al capital social total, nunca a las diversas unidades.⁴

El Estado aparece como una relación social de explotación y dominación, como la forma política que adopta la relación entre trabajo asalariado y capital social total, pero que posee su propia especificidad y es irreductible a esta última. Así el Estado, derivado del capital total, como una relación social es entonces una "abstracción" que se consume en la realidad de la lucha de clases.

La objetividad del Estado se establece dentro del régimen político, en donde su actividad adquiere su forma concreta, realizando dos funciones generales que dan esencia

⁴ Alvaier, "Problemas del Intervencionismo del Estado", en el Estado en el capitalismo contemporáneo, siglo XXI, México, pag. 94.

a este proceso de producción capitalista: la acumulación y la legitimidad. La primera coadyuva, de manera directa, al desarrollo de los intereses económicos del capital social total, mientras la segunda, permite llevar a cabo el proceso de acumulación mediante el consenso entre las diferentes unidades de capital, el Estado y la sociedad.

Ambas actividades, aparentemente contradictorias, se complementan y una no existe sin la otra.

1.1.1.a.- Funciones del Estado

Las manifestaciones concretas del Estado son el producto de necesidades históricas de producción capitalista y que se transforman conforme se dan nuevas condiciones -materiales, sociales y políticas- para la acumulación. Así el Estado burgués de la libre competencia, limitaba substancialmente su actuación directa en procesos económicos. Esa actuación era justificada por los ideólogos liberales, al sostener teóricamente, que el libre juego del sistema de precios era conducido providencialmente por el interés individual, y por la libre y perfecta competencia empresarial capitalista, la cual sustituía ventajosamente la coordinación impuesta por mecanismos artificiales.

Es decir las fuerzas permanentes del mercado tenderían siempre a corregir los desequilibrios económicos resultantes de eventuales desajustes entre las decisiones individuales y empresariales de consumo y producción o de ahorro e inversión.²

Cabe precisar que la producción económica es generada por relaciones sociales de acumulación y explotación que van más allá de intereses individuales y esa necesidad de acumulación va generando contradicciones económicas y políticas que se van agudizando paulatimamente, apareciendo permanentemente en el desarrollo del capitalismo.

La participación del Estado es limitada, no por el equilibrio natural al que regresa la economía, sino por dos elementos importantes a saber: el grado de desarrollo en que se encontraban las fuerzas productivas, que sólo requería de un Estado gendarme y policía, y de un encargado de erigir y mantener ciertas obras públicas, cuya construcción jamás

² Paschal Rossati, Introducción a la economía, editorial Narla, México, 1979, pág. 75.

serían del interés de alguna empresa y la incipiente estructura administrativa, en la que se sostenía los organismos públicos de aquella época.

Poco a poco, el capitalismo se transforma cuantitativa y cualitativamente y nuevas necesidades surgen con el fin de lograr un proceso de acumulación más acorde al desarrollo de las fuerzas productivas, con ello la presencia del Estado se reformula y así, con el estallamiento de la crisis del 29, un nuevo paradigma surge, el modelo keynesiano, el cual marca la ruptura de la tendencia liberal al propugnar por una mayor intervención del Estado, actuando sobre las grandes variables del sistema sin quebrantar la lógica interna y mucho menos los intereses de la iniciativa privada.

Esta intervención consistía en otorgar subsidios económicos, facilidades fiscales y crediticias a los monopolios; apoyar la construcción de una infraestructura de servicios a favor de la oligarquía financiera; fomentar las exportaciones de mercancías; promover y hacerse cargo de las investigaciones tecnológicas y científicas. En suma, toma a su cargo actividades no lucrativas para el capital o que no son rentables; pero resultan de importancia estratégica para el desarrollo monopolístico; asimismo, se encarga de la calificación y preparación de la fuerza de trabajo y

mantiene los salarios a un tope que no afecte a los intereses del gran capital, al tiempo que organiza la explotación de amplias masas de trabajadores.

Además, el Estado contemporáneo participa en el sistema educativo, controla los medios de comunicación y se transforma en el salvaguarda de las tradiciones nacionales. Para su desarrollo, el Estado fija impuestos, contrae empréstitos y otros compromisos con el objeto de contar con los recursos financieros suficientes para el desarrollo de su actividad.²

Estas funciones fueron asumidas por la ampliación persistente de los gastos del Estado que originó una permanente crisis fiscal, al ser sus ingresos insuficientes frente a sus egresos. Dicha crisis se agudizó por elementos internos y externos como: el aumento de la demanda sobre los recursos nacionales; la elevación de cargas sociales; la exigencia de una reconversión industrial y la absorción de un cambio tecnológico intensificado.

²Arredondo Estela, "Estado y crisis sociales" en Sociedad, Política y Estado, CIDE, México, pág. 180.

Según algunos teóricos monetaristas, esta expansión de la demanda fruto de los elevados gastos públicos, ha originado una intensificación de la inflación. La cual es interpretada como un fenómeno circunstancial, es decir, de corto plazo.

Respecto al ámbito del comercio exterior, esta teoría asocia los déficit de la balanza de pagos a las prácticas proteccionistas aplicadas. Particularmente, destaca el manejo subvaluado del tipo de cambio y los altos gravámenes arancelarios y no arancelarios que pesan sobre el intercambio con el exterior. Esas políticas, especialmente la cambiaria, alientan la adquisición exagerada de divisas para importación de bienes y determinados servicios, fomentan la especulación financiera y limitan el crecimiento exportador. Los criterios discriminatorios que operan sobre los precios y las cantidades de mercancías intercambiadas con el exterior coadyuvarían a crear brechas negativas en la balanza de pagos y a ampliarlas significativamente.

En cuanto al ámbito fiscal, el crecimiento excesivo de los gastos en relación a los ingresos se adjudica a la ingerencia gubernamental y a la importante corriente de subsidios que operan a través de transferencias o

indirectamente mediante la política de subvaluar los precios y tarifas públicas. En la misma dirección, se enfatiza el sobredimensionamiento de la burocracia y de actividades que organiza el Estado.

En el ámbito monetario-crediticio, se afirma que la política origina inflación al expandir la masa monetaria y el crédito por encima de las necesidades estrictamente productivas. Por un lado, a través de la presión que el Estado realiza por obtener fondos no precisamente del ahorro, como manera de financiar su déficit presupuestal. Por otra parte, al estimular la demanda de crédito para consumo, para adquisición de divisas, para financiamiento de mayores salarios y para apoyo a actividades no competitivas.

Estas tendencias a la estabilización son cuestionadas por Samuel Lichtensztein, al mencionar que la inflación constituye una falla circunstancial en el funcionamiento de la economía capitalista, en donde, dicho fenómeno permite contrarrestar los efectos que la crisis ocasiona, al originar una baja de los ingresos reales de los trabajadores propendiendo a una mayor concentración relativa de capital y provocando pérdidas o depreciación parcial de los medios de producción acumulados. En los países dependientes, ese

fenómeno agrava el deterioro de los términos de intercambio externo.

La inflación puede originar, asimismo, aunque no de manera causal, disgustos políticos, lo que se manifiesta a través de huelgas, paros en la producción, fuga de capital y otros fenómenos.⁴

Estas políticas son contraídas por los países subdesarrollados a través de las cláusulas que se especifican en las Cartas de Intención propuestas al Fondo Monetario Internacional para poder seguir contando con su apoyo económico y financiero, ya sea por medio de sus préstamos o como aval ante otras instituciones.

⁴Lichtenstein Samuel, "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", en Lecturas de Política Económica, ediciones de Cultura Popular, México, págs. 873-880.

Como se puede vislumbrar, las actividades del Estado se han configurado históricamente. Después de haber alcanzado su mayor participación económica, como resultado de las condiciones materiales y por la influencia de las propuestas keynesianas, el Estado vuelve nuevamente a ver restringido su campo de acción en términos cuantitativos, sin embargo, cualitativamente toma el rumbo asignado inicialmente, ya que paradójicamente es un ente con gran influencia ante el capital total, que permite renovadas formas de desarrollo en la acumulación tanto a nivel interno como externo.

1.1.2.- Política Económica

Las diversas unidades de capital así como las distintas fracciones políticas estarán siempre en una lucha constante en términos políticos por necesidades de orden económico, principalmente.

El predominio de los intereses de una fracción van a dar fundamento a las prácticas instrumentales de la política económica y van a ser las que definan y expliquen los objetivos económicos a los que se dirigen la toma de decisiones.

El contenido y la especificidad de las decisiones giran en torno a los condicionantes y apoyos sociales que fundamentan y vuelven políticamente viables esas decisiones. De esta manera, la especificidad de la política económica debe ser entendida como la formulación de decisiones de prácticas de poder social de ciertas unidades de capital sobre otras, en donde el Estado no es el único protagonista sino que está inmerso en un contexto altamente dinámico. En esta dirección, los objetivos económicos estarán vinculados estrechamente con la preservación y conservación de ciertas unidades en las que se basa y desprende el poder de implementar cierta política.

En este sentido, el Estado jugará un papel decisivo en la reproducción y preservación de la hegemonía de ciertas unidades de capital, involucrándose en las articulaciones interclases, y en ámbitos internacionales, siendo todos ellos elementos que se influyen recíprocamente.

Para llevar a cabo ciertos objetivos que sean políticamente viables, en el marco de una política económica determinada, se hará necesario de instrumentos acordes a éstos. Sin embargo, estos instrumentos no son elegidos al azar, sino los enfoques teóricos sirven de base para diseñar una estrategia (criterio de selección de objetivos), aunque

esto no asegura su ejecución, sino que deberá contar con viabilidad política para ser elegida entre un gran abanico de alternativas. Es decir, la estrategia puede tener coherencia y consistencia interna pero si no cuenta con fuerza y poder social no podrá ser implementada.

Para el análisis de esta tesis se hará énfasis en la política fiscal. El uso de este instrumento se va a reflejar por un lado, en la expansión del gasto público, ya que la magnitud e intensidad con que el Estado pueda influir sobre la economía está estrechamente ligada al monto, estructura y orientación que se le den a estos recursos. Por otro lado, está la forma en que el gobierno decide financiar tal gasto, ya que se tiene que determinar como lograr o mediante que mecanismo asegurar la captación de recursos necesarios para financiar sus programas, proyectos e inversiones que están orientados a impulsar el desarrollo del gran capital social.

En este punto, es donde se destaca el papel que juega el endeudamiento, principalmente el externo, como mecanismo de financiamiento, ya que es usado para cubrir los déficit, resultado de un mayor gasto comparado con la captación de los ingresos públicos, los cuales a su vez, dependen de la posibilidad que tenga el Estado para aumentarlos

principalmente por la vía del endeudamiento. El manejo del endeudamiento dentro de la política económica está determinado, no sólo por su concepción teórica, sino por la viabilidad política que ha tenido en los últimos años, lo que ha llevado a ver a este mecanismo como un elemento importante para eliminar grandes desequilibrios financieros y políticos, sin afectar los intereses de ciertas unidades hegemónicas de capital.

Para poder determinar, con más claridad lo que implica el financiamiento público mediante la captación de créditos externos, se caracterizarán los elementos constitutivos de la política fiscal y de las finanzas públicas, para posteriormente analizar la deuda pública externa.

1.1.3.- Clasificación de las Finanzas Públicas

Las finanzas públicas pueden dividirse en tres elementos principales:

- a.-gastos públicos
- b.-ingresos públicos
- c.-empréstitos y pago de deuda pública

Para mayor comodidad, se dividió a las finanzas públicas

en dos ramas fundamentales: la de los ingresos y la de los gastos públicos, ya que técnicamente el empréstito público es un ingreso y el pago de la deuda es un gasto.

1.1.3.a.- Gasto Público

Se va a entender por gasto público aquellas erogaciones que realiza el Estado y demás instituciones públicas, con el fin de cumplir determinados objetivos económicos y sociales en un cierto período. Los gastos públicos pueden caracterizarse en: creadores de utilidad; creadores de eficacia productiva; y creadores de ingreso y nivel de ocupación. Dentro de los gastos se puede decir que existen algunos, como el último, que a pesar de no crear utilidad, producción, ni eficacia productiva se realizan frecuentemente, llegando en algunas ocasiones a tener un mayor peso que en comparación con los otros gastos, por el hecho de lograr efectos importantes sobre la demanda agregada y el nivel de producción.

Estas características que presentan los gastos públicos, pueden expresarse bajo diferentes clasificaciones, de acuerdo a los criterios o situaciones especiales en que se requiere abordar. Dentro de las clasificaciones que destacan, se mencionan aquellas en que se dividen los gastos

en corrientes y de capital.

El gasto público tiene una influencia directa sobre el conjunto de la economía de los países en desarrollo, por lo que la forma en que se asignan y orientan los recursos en los diferentes rubros que lo componen, van a tener una influencia específica en las áreas donde el Estado quiera o se vea obligado a intervenir.

Dentro de las finalidades más importantes que persigue el Estado, destaca de manera especial, la promoción y sostenimiento del proceso de acumulación, esto sólo lo logra por medio de gastos en inversión y por el efecto multiplicador que genera, estimulando la producción y el empleo en los sectores centrales de la economía.

1.13b.- Ingreso Público

La otra parte de las finanzas públicas son los ingresos, los cuales equivalen a las percepciones, en dinero, en especie o en servicios, que recibe el Estado por parte de los diferentes sectores de la economía nacional y algunos provenientes del exterior.

Estos ingresos van a provenir de diferentes fuentes, ya

sea: por la recaudación fiscal; por la emisión de papel moneda por parte de las autoridades correspondientes; por la emisión y colocación de valores; de los empréstitos internos y externos; de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales; de los originados por las empresas estatales; de donaciones; transferencias; etc.. Pero, sea cualquiera el origen de éstos, los ingresos constituyen los recursos monetarios con los que cuenta el Estado para cubrir los elevados gastos que implica el cumplimiento de sus funciones.

Se puede apreciar que la importancia de los ingresos públicos se encuentran en el papel que cumplen como medio para financiar los gastos. En los países en desarrollo, los ingresos son indispensables tanto para promover el desarrollo económico acelerado, como para contribuir a la transferencia de recursos, concentrados en un pequeño sector, hacia las grandes mayorías que se caracterizan por tener bajos niveles de vida. Esto se realizará por medio de las transferencias de recursos al sector público, para que éste trate de canalizar el excedente económico hacia el financiamiento del desarrollo y no hacia el consumo suntuario, a las importaciones superfluas o hacia la fuga de capitales. Por ello, los ingresos juegan un papel muy importante debido a que son el mecanismo por el cual se

puede llevar a cabo la ejecución de un determinado proyecto que impulse el desarrollo económico del país, con una mejor distribución del excedente económico mediante el financiamiento del gasto.

Con los elementos de las finanzas públicas, antes mencionados, se plantea la necesidad de la elaboración de algún instrumento en que se pueda apreciar su función de manera conjunta, para lo cual se construye un presupuesto que presenta los gastos e ingresos estimados para un determinado periodo, generalmente un año.

En el presupuesto se puede observar si existen diferencias importantes entre los ingresos y los gastos, es decir, si existe déficit o superávit. Lo que teóricamente se recomienda es que se mantengan un equilibrio entre ambos, pero en la realidad, particularmente en los países en desarrollo, esto no sucede así, sino por el contrario, se incurre en constantes déficit presupuestales debido a que el renglón de los gastos siempre supera a los ingresos, en la medida en que la intervención del Estado en la economía aumenta progresivamente y no se crean nuevas formas de recaudación fiscal.

Para lograr cubrir este desequilibrio, el Estado puede decidir entre tres alternativas: la emisión monetaria; una reestructuración del sistema tributario; o el crédito. Con estas opciones, el Estado tiene que determinar de acuerdo a cierta correlación de fuerzas, la forma más adecuada de financiar dicho desajuste. Por cuestiones tanto políticas como económicas, los gobiernos en ocasiones se ven impedidos en realizar una modificación en materia tributaria, ya sea para evitar el desaliento y la protección a la inversión o por las presiones de algunas unidades de capital.

Por medio de la emisión monetaria, se puede sostener la insuficiencia de los ingresos por algún periodo, pero en el largo plazo, este mecanismo genera presiones inflacionarias. Por tal motivo, el instrumento que resulta ser el más viable -en el corto plazo- para financiar el déficit público y con ello el desarrollo y sin afectar el interés de ciertas unidades de capital, es el crédito.

Esta alternativa fue usada por muchos países durante largos periodos. Primeramente se trató de obtener créditos internos, pero por la insuficiencia del ahorro interno, se tuvo que recurrir al crédito externo, tanto

de carácter oficial como privado, llegando a ocupar el primer lugar como fuente de financiamiento de los países en desarrollo, la banca privada extranjera. A pesar de que esta forma de financiamiento en el corto plazo permite superar el desajuste fiscal, en el largo plazo, genera graves problemas a las economías que siguen tal política. Uno de los principales efectos es la pesada carga que implica el servicio de la deuda externa que restringe muchas veces, recursos destinados a servicios públicos

Dentro de este panorama es donde se ubica la importancia que adquiere la deuda pública, especialmente la externa, dentro de las economías en desarrollo, ya que este instrumento fue utilizado como la principal forma para financiar el crecimiento económico, con lo que los gobiernos se vieron en la posibilidad de posponer importantes reformas en materia tributaria, en niveles de precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el Estado, etc..

Por todo lo anterior, se presenta a continuación en forma más amplia uno de los elementos que conforman las finanzas públicas de los países en desarrollo, que se consideran de importancia y que son: los empréstitos y la deuda pública, con el fin poder determinar la

problemática que implican en la actualidad, así como la relación que existe con el incremento en las funciones que el gobierno se compromete a realizar.

1.1.3.c.- Deuda Pública

En el presente apartado se define el concepto de deuda y algunas de las principales clasificaciones de la misma.

Se entiende por deuda a todo acto concreto de crédito, siendo este último la confianza depositada en el deudor en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones. Esto significa la elaboración de un contrato, en donde una de las partes -el deudor- se compromete a devolver en un determinado tiempo el capital prestado pagando además, una cierta cantidad adicional (previamente estipulada) por concepto de intereses, al acreedor.

Cuando el deudor es una persona o institución privada se esta haciendo referencia a la deuda privada. En cambio, si en la operación del crédito, por el lado del deudor, se encuentra el Estado se hablará de deuda pública.

Retchkeiman define a esta última como:

"... una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales."⁵

La deuda pública puede ser clasificada de acuerdo a varios aspectos, por lo que a continuación se presentan los más importantes:

Por la nacionalidad de los tenedores de la deuda pública esta puede ser:

a.- Interna, es la obligación que el Estado contrae y que ha de cumplirse dentro de la nación. Generalmente es pagada en moneda nacional.

b.- Externa, es la obligación contraída con acreedores extranjeros y pagadera en moneda nacional y/o extranjera.⁶

⁵ Reichkeiman Benjamín, Introducción al estudio de la economía pública. Textos universitarios, UNAM, México, pag. 290.

⁶ Véase Serra Rojas, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1964, pag. 139.

En lo referente a los acreedores extranjeros, existen tres grandes divisiones:

a.- Instituciones Financieras Internacionales de carácter Bilateral, como por ejemplo, los Organismos Públicos norteamericanos que conceden préstamos para fines de proyectos de desarrollo económico y que por ello, dependen directamente del gobierno norteamericano. Entre ellas destacan, el Banco de Exportaciones e Importaciones EXIMBANK, la Agencia para el desarrollo internacional AID, el Eximbank de Japón, entre otros.

b.- Las Instituciones Financieras Internacionales de carácter Multilateral, están conformadas por una serie de países, pero que a pesar de que Estados Unidos pertenece a dichas instituciones en calidad de miembro, y sin llegar a depender directamente del gobierno norteamericano, estas instituciones están igualmente influenciadas, como las de carácter bilateral. Como ejemplo se pueden citar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial

c.- Las instituciones financieras privadas extranjeras, las cuales no conceden préstamos únicamente para financiar proyectos de desarrollo económico, sino que éstos se basan en

condiciones netamente comerciales y no se exige que el crédito sea utilizado en determinado programa o proyecto por parte del deudor. Entre estas instituciones están por ejemplo: la banca norteamericana privada como National City Bank, Chase Manhattan Bank, etc..

Por el plazo de amortización la deuda pública puede clasificarse en:

a.- Deuda a Corto plazo o flotante, a la cual se recurre para cubrir desajustes transitorios y cuyo reembolso es inmediato, menor a un año.

b.- Deuda a Largo Plazo o Consolidada, es decir, la fecha de vencimiento sobrepasa al año e inclusive puede llegar a ser más de cinco años. Este tipo de deuda puede dividirse a su vez en:

i.- Amortizable, es cuando el Estado está obligado a devolver el dinero en un plazo determinado.

ii.- Perpetua, es cuando se omite dicho pago y el Estado se compromete únicamente a pagar los intereses que

genera tal deuda.⁷

Por la forma en que se emite la deuda pública puede ser:

a.- Titulada, es aquel crédito que está dividido en una multitud de documentos de diverso valor con el fin de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren al mercado de valores.

b.- No titulada, está formada por documentos no divisibles y que representan operaciones de gran monto y sólo son accesibles a un determinado tipo de instituciones de crédito.⁸

⁷ Serra Rojas, op. cit., pág. 188.

⁸ Véase Terova García Gabriel, Deuda Pública Externa y subdesarrollo en América Latina, el caso de México, UNAM, México, pag. 21.

SEGUNDA PARTE

EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

12.1.- Motivos por los cuales un país en desarrollo recurre al endeudamiento externo

En este apartado se destaca, de manera muy general, las causas por las cuales se recurre al endeudamiento externo, que van a girar en función de las actividades primordiales que el Estado debe llevar a cabo en la economía, por lo que estas causas varían históricamente. El ejercicio del gasto público es la expresión más clara de las funciones a cumplir por parte del Estado en una economía en desarrollo, por ello como se mencionó anteriormente, las exigencias de financiamiento planteadas por el crecimiento económico obligan al Estado a recurrir a la contratación de créditos externos, por tanto, una primera causa por la cual se recurre a la deuda, es para cubrir el déficit presupuestal debido a la existencia, en la mayoría de los casos, de las limitaciones en usar otra alternativa, como la emisión monetaria, por deficiencias del aparato productivo para generar los suficientes recursos internos para financiar los proyectos de desarrollo planeados por el gobierno, entre

otros.

El gasto público financiado con recursos externos puede significar:

i.- inversiones en obras de infraestructura,

ii.- medio de financiamiento para la adquisición de importaciones de bienes y servicios necesarios para el mantenimiento de la planta productiva y con ello sostener los niveles de crecimiento en la actividad económica.

iii.- complementar el ahorro interno, por medio de la canalización de recursos financieros vía instituciones de crédito oficiales para cubrir los requerimientos de particulares ya sea para destinarlos a la inversión o al consumo.

iv.- apoyo de ciertos programas de bienestar social y desarrollo regional.

v.- creación o financiamiento de nuevas empresas públicas.

vi.- financiar los requerimientos necesarios de divisas para cubrir el servicio de la deuda externa, etc..

Este último tipo de orientación que se le da a la deuda externa, es el llamado compensatorio, es decir, destinar dichos recursos al financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. El financiamiento compensatorio, tiene la característica de que su manejo es en el corto plazo y se recurre a él como amortiguador de los desequilibrios fiscales y externos, que aparentemente se presentan esporádicamente. En la actualidad ello no sucede así, sino que se presentan tan repetidamente que parecen ser una característica estructural de los países en desarrollo. Por último, se destaca que este tipo de financiamiento está enfocado primordialmente, a continuar permitiendo la reproducción del capital social.

Para concluir este apartado, es indispensable mencionar otras de las razones por las cuales el gobierno recurre al endeudamiento, siendo estas:

-Con el fin de posponer importantes reformas que podrían incrementar el ahorro interno, pero que pueden afectar los intereses de ciertas unidades de capital.

-Para evitar cambios bruscos en las tasas impositivas, logrando con ello mantener estabilidad tributaria.

-Por el comportamiento deficitario de la empresa pública que es producto de la ineficiencia y la burocratización, el empleo excesivo, la corrupción, etc. bajo las cuales trabaja y particularmente por la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona, los cuales están a niveles inferiores a los costos de producción.

-Por la dependencia del empresario privado nacional respecto a las importaciones de bienes de capital e insumos necesarios, utilizando para ello al Estado como aval.

Si bien se presenta de manera separada cada uno de estos motivos, por los cuales el gobierno recurre al endeudamiento, no necesariamente uno excluye a los otros, ya que el gobierno puede hacer una combinación de estos elementos.

Llama la atención, que muchas de las causas del endeudamiento público externo son producto de la política regulada por el gobierno, es decir, al brindar las mejores condiciones, subsidios, protección y ayuda a la inversión privada, tanto nacional como la extranjera.

122.- La capacidad de endeudamiento de los países en desarrollo

El recurrir continuamente al endeudamiento externo por parte de los gobiernos de las diferentes economías, por cualquiera de los motivos antes mencionados, no puede considerarse como fenómeno ilimitado, sino por lo contrario está determinado tanto por la disponibilidad de recursos internacionales, como por la capacidad de solvencia de las economías deudoras. Por tal motivo resalta el interés por determinar alguno de los indicadores que permiten caracterizar la capacidad de las economías para continuar endeudándose.

El servicio de la deuda externa, dado el pago de intereses más amortización, se considera como elemento muy importante, en términos económicos, ya que puede ser considerado como un buen indicador (aunque no sea el más completo y seguro) para determinar la capacidad de endeudamiento de los países.

La importancia del servicio de la deuda proviene de:

a.- Del hecho de que los países en desarrollo tienen que encontrar la forma de asegurarse la captación de recursos

necesarios para cumplir con sus obligaciones de pago y

b.- Que los países desarrollados estén dispuestos a continuar financiando a los países en desarrollo tomando en cuenta el endeudamiento existente y el margen que aún tienen los países deudores para contraer más deudas.

Actualmente, los anteriores elementos tienen mayor importancia por el hecho de la pesada carga que implica el servicio de la deuda, por lo que la futura deuda a contratar pierde su principal razón de ser, es decir en lugar de destinarse a ser complemento del ahorro interno para financiar el crecimiento económico, ahora es usado casi en su totalidad para cubrir el pago que implica el servicio de la deuda anteriormente contratada.

La capacidad de endeudamiento de un país se puede determinar principalmente en base a los siguientes factores:

- 1.- El Ingreso Nacional per cápita del país en cuestión.
- 2.- La relación entre los ingresos netos de recursos externos y los pagos por cuenta del servicio de la deuda.
- 3.- La tasa del crecimiento del PIB.
- 4.- Las perspectivas de crecimiento de las exportaciones
- 5.- La existencia comprobada de yacimientos minerales,

hidrocarburos o algún otro recurso natural con posibilidades de explotación.

6.- La proporción entre el servicio de la deuda externa y el PIB.

7.- La existencia y la estabilidad política del país.

8.- Los niveles inflacionarios.

9.- La posición financiera del sector público.

10.- El crecimiento de la base monetaria y sus componentes, etc..

Por otra parte, el grado en que un país pueda aumentar o disminuir su capacidad de pago va a depender de la asignación que se haga de los recursos prestados entre programas y proyectos que generen o no divisas y de la política económica en su conjunto. Esta última decide la posibilidad de poder convertir en divisas el excedente financiero, producto de los proyectos financiados con endeudamiento externo.

Con lo anterior no se quiere decir que sólo se trate de asegurar la creación de un excedente de ingresos, por medio de una adecuada administración del endeudamiento externo, que sea suficiente para efectuar los pagos de intereses y amortización, sino además es necesario crear un margen suficientemente amplio en la

balanza en cuenta corriente, mediante el aumento de las exportaciones o la sustitución de importaciones, para poder así asegurar las transferencias por concepto del servicio de la deuda y quedarse el país aun con recursos para destinarlos al crecimiento económico. Por tal motivo, al país en desarrollo se le plantea un doble problema:

-Cómo satisfacer la demanda interna y crear un excedente de ingresos mediante el uso productivo de la deuda.

-Cómo mejorar suficientemente la balanza en cuenta corriente, es decir reducir la limitación externa de divisas al crecimiento.

Para darle solución a ambos problemas, el país puede recurrir a la utilización de políticas que aumenten el nivel de ahorro interno; incrementar las exportaciones; reducir las importaciones, pero sin afectar a la planta productiva, entre otras. Sin embargo, la medida que se considera más importante para disponer de mayores ingresos, es la proveniente del incremento de las exportaciones, aunque aquí existe una limitación dado que los en los últimos años se ha dado un deterioro de las exportaciones de las materias primas que producen los

países subdesarrollados ya que las naciones industrializadas están generando alta tecnología que permite reducir los pesados procesos y productos intensivos.

De esta manera, en la actualidad aparecen sectores tecnológicos de punta, donde lo importante es "el conocimiento", es decir la investigación y el desarrollo, y no tanto el trabajo estrictamente manual. Entre esos sectores destacan la microelectrónica, la biotecnología, los nuevos materiales y los nuevos bienes de equipo y procedimientos industriales. Todas estas nuevas áreas innovadoras de tecnología se retroalimentan mutuamente, para dar lugar a la aparición de nuevos productos, procedimientos de producción e insumos industriales.

Por su parte, el surgimiento de este proceso de cambio y renovación tecnológica, apoyado en las naciones industrializadas, está generando graves problemas en las naciones en desarrollo, especialmente en los países de América Latina.

En los últimos años los países de la región experimentan un retroceso en sus ritmos de crecimiento; las políticas de ajuste y estabilización ortodoxas han contribuido al deterioro acelerado de su planta productiva; los excedentes

que estas economías alcanzan a generar no se utilizan en la modernización o en la investigación, sino que son canalizados a las economías industrializadas a través del pago del servicio de la deuda externa, deprimiendo aún más los niveles de inversión. En estas condiciones, América Latina ha visto prácticamente estancado su proceso de transformación económica, sin grandes posibilidades de incorporación de nuevas tecnologías, ni de desarrollo de propias. Al mismo tiempo, está casi ausente del proceso de transformación tecnológico que se está gestando en el mundo industrializado.

De esta manera América Latina está corriendo el riesgo de seguir perdiendo mercados y competitividad en el exterior, sino establece nuevas estrategias de desarrollo que apunten a la inserción precisa y adecuada en los nuevos circuitos productivos que se están generando.^p

^p Gutiérrez Aníbal, "Las nuevas características de la economía mundial", págs. 13-14.

1.2.3.- Consecuencias del endeudamiento externo

El incremento del endeudamiento externo va a significar para un país en desarrollo, el introducir capital externo para complementar los recursos de inversión internos, por lo que podrá ayudar a acelerar la formación de capital indispensable para el desarrollo del capital social en general. Esto se traducirá en una vigorización de la sistema económico en su conjunto, pero estos beneficios son contrarrestados por la desventaja de las crecientes obligaciones de pago que debe cubrir el país.

El grado en que la economía de un determinado país signifique más ventajas que desventajas va a depender de:

a.- El costo que implique la contratación de los créditos externos, es decir, la propia estructura de la deuda, tasa de interés, plazos de amortización, periodos de gracia, el tipo de deudor etc.. Por ello, es necesario que el costo de la deuda no cambie drásticamente para evitar problemas en el mediano plazo.

b.- De la forma en que se utilizarán los recursos externos, es decir, la orientación que se le den y si

influye o no en el crecimiento económico del país y en el nivel de vida de la población.

Con lo anterior se puede decir, que los efectos del endeudamiento externo se pueden dividir en dos: los referentes a la forma en que se gastaron los recursos y los referentes a las condiciones de contratación del crédito.

Los primeros pueden significar la creación de empleos, de utilidad, de producción, mayor eficacia en los procesos productivos, mejoramiento en los niveles de vida, etc.. Todo ello con el fin de legitimar la actividad del Estado en la sociedad y fomentar la acumulación del capital.

La política económica tendría consenso frente la sociedad si se utilizarán los recursos de manera productiva en la economía, aunque no hay que olvidar que es necesario implementar una política acorde con la situación económica general interna y externa, que no represente mayores niveles de endeudamiento.

En lo referente a los efectos provocados por las condiciones de contratación de la deuda, se puede decir que no son muy alentadoras, ya que para el conjunto de la sociedad, por un lado significan, una reducción futura en

la disponibilidad de recursos internos por concepto del pago del servicio de la deuda. En esto influye el tipo de acreedor de que se trate, ya que ello significará condiciones de pago cómodas y menos costosas o por lo contrario, condiciones bastante desventajosas para el país.

Mientras mayor sea el servicio de la deuda, provocará mayores problemas, ya que una parte considerable de ingresos tendrán que ser transferidos al exterior, y en la medida de que se continúe recurriendo a este instrumento para financiar desajustes fiscales, en el largo plazo, la población se verá obligada a pagar mayores impuestos, bien sean directos o indirectos, es decir, cada vez serán mayores las transferencias que realice el sector privado al sector público.

Estas transferencias al exterior provocarán problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos, y puede llegar al momento en que del país salgan más recursos de los que entran como deuda. Si además de la pesada carga que implica su servicio se le agregan acontecimientos internos y externos que están fuera del control gubernamental, significarán mayores reducciones en las metas de desarrollo, alcanzando los niveles mínimos aceptables o llegar al extremo de reconocer la incapacidad

para continuar cubriendo sus obligaciones de pago.

En los momentos actuales, se puede observar que el endeudamiento externo se ha convertido en un considerable problema para los países en desarrollo. Los pagos de intereses han llegado a tener una importancia tal que se ha requerido contraer más deudas, y los acreedores han proporcionado tales recursos con el fin de evitar el colapso del sistema financiero. Si bien esta medida permite continuar cubriendo el servicio, ello no resulta ser la forma más adecuada de afrontar el problema ya que lo único que ha logrado, es acentuar aun más el monto de la deuda de estos países deudores.

Lo mismo ha sucedido con la reestructuración de la deuda, en donde sólo se ha postergado el pago de intereses, sin enfrentarse directamente a la solución del problema que implica el endeudamiento.

Este problema es ya considerado como una forma más de dependencia de las economías en desarrollo, lo cual pone en juego su soberanía nacional y ha significado dejar de crecer para pagar. En el largo plazo, tales economías se vuelven más vulnerables a los acontecimientos internacionales y se hace por ello

necesario buscar lo más pronto posible una solución más efectiva a tal problemática.

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO

SITUACION INTERNACIONAL E INSTITUCIONES FINANCIERAS

Introducción

En este capítulo se abordará, en la primera parte, los aspectos más relevantes de la situación internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Se destacará principalmente las características del Sistema Monetario Internacional de la década de los cuarentas; los elementos más importantes que marcaron su derrumbe y como surge la necesidad de un Nuevo Orden Económico Internacional. En la segunda parte, se tratarán las características de las diferentes Instituciones Financieras Internacionales.

PRIMERA PARTE

CONDICIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS INTERNACIONALES

2.1.1.- Contexto Monetario Internacional

Se entenderá por Sistema Monetario Internacional al

conjunto de reglas que rigen las relaciones monetarias y financieras entre los diferentes países, haciéndose referencia además, tanto a la oferta monetaria como a las relaciones entre las monedas y el ajuste de la Balanza de Pagos. Por ello se puede decir, que es un sistema que abarca aspectos de política financiera, monetaria, comercial, etc..¹⁰

Como antecedente a la creación del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods, existía un sistema monetario caracterizado por:

a).- La existencia del llamado patrón oro, el cual se define como el "conjunto de reglas referidas a la creación y circulación del dinero en un país y en el ámbito internacional con base en los metales preciosos".¹¹

¹⁰ Véase Nacional Financiera, S. A., Sistema Monetario Internacional, Evolución y perspectivas, en Mercado de Valores, agosto 4, México, 1980, pag. 748.

¹¹ Curjel Alberto y Lichtenztejn Samuel, El FMI y la crisis económica nacional, Uruguay, pag. 47.

El patrón oro tuvo sus inicios desde las Guerras Napoleónicas y se caracteriza por la emisión de dinero en base al oro, por lo que las monedas de metal y los billetes utilizados estaban respaldados por dicho metal. Además, tanto al interior como al exterior, se admitía la posibilidad de convertir las monedas y billetes por el oro que las respaldaba. Con ésto, el oro jugó el papel del principal medio de reserva internacional. En otras palabras, ésto significa que las contracciones o expansiones de la oferta monetaria estarían en función de las variaciones que sufrieran las reservas en oro.

Otra característica del patrón oro es el hecho de que las transacciones internacionales se realizaban por medio del oro, así como las relaciones entre las diferentes monedas se realizaba en función de la cantidad de oro que contenía cada moneda, la cual se mantenía fija mientras no se produjera una devaluación.

b).- Y por tener a Gran Bretaña en el centro del poder político, económico y financiero, basado en el libre cambio, y siendo la libra esterlina la moneda más importante a nivel mundial, reflejando con ello la superioridad industrial de dicha economía.

Esta situación del predominio de la libra esterlina fue producto de la falta de carácter universal del patrón oro. Tal situación provocó que en ocasiones, no se permitía la libre convertibilidad de algunas monedas debido a que algunos gobiernos emitían circulante por encima del respaldo metálico que poseían, con el fin de financiar sus gastos administrativos y/o militares. En lo referente a las transacciones internacionales, se sabe, que la mayor parte de ellas no se realizaban por medio del oro, como estaba acordado, sino que el medio de cambio resultaban ser la libra esterlina. Esta situación se presentaba desde que Gran Bretaña se colocó como la nación más poderosa y el principal centro financiero del mundo.¹² Se puede decir con esto, que la libra esterlina se convirtió en un verdadero instrumento internacional y Gran Bretaña el administrador del Sistema Monetario vigente.

La estabilidad de esta situación se vio afectada por la Primera Guerra Mundial, manifestándose a nivel

¹² Dominando además el comercio internacional y el mercado de capitales.

internacional en una situación inflacionaria; una suspensión de la libre convertibilidad a oro de casi todas las monedas; la pérdida parcial del dominio británico, producto de la existencia de condiciones comerciales desfavorables en comparación con otras naciones como Japón, Estados Unidos, y por la reducción de su poderío en el área financiera afectada por la creación de un nuevo centro financiero mundial localizado en una nueva potencia económica, los Estados Unidos.

Este desplazamiento originó un cambio sustancial en la circulación de las corrientes financieras, debido a que los Estados Unidos, a diferencia de Gran Bretaña, tenía menor necesidad de importar y con la implementación de políticas proteccionistas, logró la consolidación de su situación económica y política, significando una importante entrada de capitales a Estados Unidos, afectando el funcionamiento del Sistema Monetario Internacional, basado en la libra esterlina, implicando con ello un cambio sustancial en el Sistema, bajo la competencia entre dos centros financieros importantes el británico y el norteamericano por la lucha por la hegemonía.

La inestabilidad creada no logra superarse, sino que se

agrava aún más con la crisis de los treintas y con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, descartándose de esta forma, toda solución para homogeneizar la situación monetaria y reactivar los niveles de comercio mundial. Para estos años, Estados Unidos ya reunía un potencial financiero importante y ya figuraba como la nación más poderosa.

Resumiendo, en el período que abarca las dos Guerras Mundiales, el Sistema Monetario Internacional, basado en el patrón oro, va sufriendo una serie de modificaciones importantes, dentro de un marco internacional cambiante, por lo que el sistema monetario va a requerir de transformaciones que van a consolidarse en 1944, estableciéndose las bases para un nuevo sistema, bajo la dirección norteamericana, consagrando su victoria y quedando como la nación industrializada más adelantada y poderosa del mundo. Hay que destacar que la capacidad industrial de Estados Unidos se mantuvo intacta debido a que no recibió los efectos directos de la conflagración mundial, mientras que los países europeos y asiáticos sufrieron directamente las consecuencias, viendo reducida su planta industrial y en algunos casos su total destrucción.

En 1944, en Bretton Woods, se firman los textos constitutivos del Fondo Monetario Internacional, los cuales expresaban los elementos que regirían las relaciones financieras internacionales a partir de ese momento.

Estos nuevos acuerdos monetarios establecen al dólar como la moneda hegemónica sobre el resto del mundo. Se crea el llamado patrón de cambios Oro, en el cual no sólo se incluye al oro como el principal activo de reserva, sino también a otras divisas internacionales, especialmente al dólar. Se estableció con ello, un precio oficial al oro, el cual quedó fijo en treinta y cinco dólares la onza y al resto de las monedas también se les fijó un precio en relación al dólar, lo cual significaba que esta moneda fuera considerada un activo tan fuerte como el oro.

Entre el patrón de Cambios Oro y el Patrón Oro existía una diferencia muy importante, en el primero de ellos no se puede tener control sobre la expansión o contracción indefinida de la oferta monetaria, debido a que las reservas internacionales no estaban conformadas únicamente con oro y éstas no respaldan en su totalidad, el

circulante. Lo que significa que los países poseedores de las mayores reservas monetarias no tenían ninguna restricción para incurrir en constantes déficit de Balanza de Pagos, los cuales se financiaban haciendo que otros países tuvieran en dólares la mayor parte de sus reservas. En cambio, con el Patrón Oro se podían tener controlados los movimientos en la oferta monetaria, ya que la cantidad de dinero en circulación estaba totalmente respaldada por las reservas que en oro se tenían.

Este nuevo Sistema Monetario Internacional fue diseñado en función de los problemas de ajuste, de liquidez y de confianza, principalmente, que existían a nivel internacional. Para resolverlos, se intentó suministrar suficientes activos de reserva para financiar los déficit en Balanza de Pagos; se establecieron mecanismos de política de ajuste para reducir los déficit; se trató de proveer de activos de reserva que sirvieran como medio de cambio y como depósito de valor estable; además se intentó coadyuvar el crecimiento sostenido del comercio mundial a precios estables; y a reconstruir la planta industrial europea destruida. Para ello, Estados Unidos concedió préstamos y ayuda a la comunidad europea por medio del llamado Plan Marshall, siendo éste una manera más de

asegurar la hegemonía del dólar a nivel internacional.

Dentro de los principios más importantes del Sistema Monetario Internacional de Bretton Woods se pueden citar:

1.-La creación de una agencia internacional con funciones y poderes definidos que apoyará la cooperación monetaria internacional -el F.M.I.-. Además contar con acceso a un fondo de liquidez internacional en caso de dificultades temporales de Balanza de Pagos.

2.-Se intentó que el tipo de cambio de las diferentes monedas se mantuviera fijo en el corto plazo, ajustándose en determinados periodos en que se presentaran persistentes desequilibrios externos.

3.-Para apoyar lo anterior, se requerían grandes volúmenes de reservas internacionales, por lo que se hacía necesario aumentar la cantidad de oro y de monedas de reserva.

4.-La necesidad de que todos los países se deban adherir a un sistema de comercio multilateral irrestricto y

con monedas convertibles, con el fin de proteger el interés y la armonía política del bienestar económico.¹³

A partir de los acuerdos de Bretton Woods, las fuentes de liquidez se ampliaron en forma moderada y se tenía además, la necesidad de implementar nuevos mecanismos de creación de liquidez que fueran congruentes al nuevo Sistema Monetario. Para caracterizar esta situación se puede dividir el sistema de Bretton Woods en dos períodos; el primero que abarcaría de 1944 a 1958, denominado como período de escasez de dólares; el segundo, de 1958 a 1970, denominado como período de exceso de dólares.¹⁴

Ambos períodos, se caracterizan por incurrir en déficit externos, especialmente por parte de los Estados Unidos, pero en el primero, fueron un tanto más moderados que el segundo. Estos déficit tuvieron como finalidad la de proveer al mundo de la liquidez que requería. Esto implicó la creación de billetes, en su

¹³ Véase Milltades Chachaliades, Economía Internacional, pag. 081-082.

¹⁴ Véase, Milltades Chachaliades, op. cit., page. 082-084.

mayoría dólares, que no necesariamente estaban respaldados por las reservas de oro de Estados Unidos.

Esto se logró gracias a la existencia del Patrón de cambios Oro, lo cual implicó que el dólar asumiera un doble papel contradictorio dentro del Sistema Monetario Internacional; ya que al interior de Estados Unidos, el dólar no era convertible, por lo que se carecía de un control externo sobre la oferta de dólares acorde con las reservas. Esta situación la aprovechó Estados Unidos para poder ampliar o reducir la oferta monetaria según las necesidades de la economía. En cambio, internacionalmente, existía un control externo sobre la oferta monetaria, ya que el dólar sí era convertible en los demás países. Significando esto que el dólar fuera aceptado como el principal activo de reserva y como medio de pago internacional.

Lo anterior fue resultado de las limitaciones de expansión de las tenencias de oro monetario, provocadas por el reducido crecimiento de la producción de oro, frente al continuo crecimiento del comercio mundial. La brecha entre las reservas de oro y las necesidades de liquidez del comercio internacional dinámico y de la

tendencia hacia una mayor internacionalización de capital de la década de los cincuentas y sesentas, fue cubierto en diferentes proporciones, por los déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos, fundamentalmente, ya que era uno de los principales centros de reservas. El déficit de la balanza de pagos norteamericana, al mismo tiempo que logra cubrir las necesidades de liquidez de la economía internacional, genera las bases de la inestabilidad futura del Sistema Monetario Internacional.

Durante buena parte del primer periodo, 1944-1958, los déficit de los principales centros de reserva se mantuvieron a niveles razonables, ya que se encontraban respaldados por la presencia de excedentes comerciales, pero para mediados y finales de la década de los cincuentas, los desequilibrios externos tienden a agudizarse, como consecuencia del programa armamentista que empieza a manifestarse en la mayoría de las grandes potencias. Fenómeno que condujo a una desviación de la producción en contra de las exportaciones y a favor de los armamentos, así como un rápido incremento de las importaciones de materias primas.

Por otra parte, la hegemonía del dólar permitió que

el capital estadounidense rondara por el mercado mundial en busca de buenas y redituables inversiones. Para mantener y conservar el mundo libre, para su capital y sus mercancías, el gobierno norteamericano tuvo que efectuar gastos militares en constante aumento, aunado a esto, la creciente inversión extranjera norteamericana -tanto directa como indirecta- significó una creciente salida de recursos.

Asimismo hubo un resurgimiento de la naciones antes destruidas, como Japón, Alemania, la Comunidad Europea, etc., las cuales experimentaban un acelerado crecimiento económico y tendientes a la expansión de sus productos de exportación, perjudicando con ello a las exportaciones norteamericanas lo cual condujo a la agudización de los desequilibrios en su balanza comercial.

En relación a lo anterior, se sabe que la expansión de la liquidez se dió de manera desigual. Por un lado las reservas de oro y divisas se concentraron en los países desarrollados, con excepción de Estados Unidos, que experimenta una caída en sus reservas internacionales desde 1958. Por otro lado, la estructura de las reservas internacionales en moneda extranjera, sufren importantes

modificaciones, ya que aumentan las tenencias en dólares, disminuyen los saldos en libras esterlinas y se consolidan como nuevos activos de reserva, el marco alemán, el yen japonés y algunas otras monedas europeas. Lo anterior refleja claramente la recuperación económica de los países afectados por la guerra y una mayor aceptación de otros diferentes monedas como medio de pago y de reserva.¹⁵

Para 1958, el déficit externo de Estados Unidos llegó a tres mil quinientos millones de dólares. Este fue financiado por medio de la emisión de dólares, los cuales iban a parar a los bancos europeos. Estos dólares se convirtieron en la base del euromercado. Este se caracterizó, en que los bancos, en algunos países, extranjeros no tienen que someterse a las regulaciones legales locales, cuando se trabaja en moneda extranjera. Los países que habían recobrado su poderío industrial, eran los que concentraban la mayor parte de estos eurodólares y

¹⁵ Paz Pedro, Liquidez y Financiamiento Internacional del desarrollo, en Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, pag. 60.

con el fin de no tener estas reservas ociosas ni invertidas directamente en Estados Unidos se crea el euromercado de divisas, originándose con ello una liquidez adicional. Por otra parte, tales países al tener superávit comercial y al no requerir de tantos dólares, como en el periodo posterior a la guerra, para 1958 y 1961 comienzan a convertir una gran proporción de sus saldos en dólares a oro, lo cual significó fuertes presiones sobre el dólar y aumentos de las expectativas de devaluación, lo que condujo a una creciente desconfianza de la validez del dólar como activo de reserva. Ello conllevó al fortalecimiento de otras monedas que estaban respaldadas en economías dinámicas con crecimiento sostenido tanto en la producción destinada al consumo interno como para la exportación.¹⁶

Esta situación, no significa que existiera ya otra moneda que ocupara el lugar hegemónico que estaba perdiendo el dólar, ya que ninguna de ellas lograba aún reunir el poder que este tenía, basado en la magnitud del poderío norteamericano.

¹⁶ Véase Multiadas, op. cit., pág. 222.

A partir de 1958, que abarca el segundo periodo del acuerdo de Bretton Woods, se inicia un largo periodo en que el exceso de dólares amenaza fuertemente el sistema monetario internacional. El panorama de estabilidad económica y financiero que había caracterizado al Sistema Monetario comienza a presentar un situación bastante inestable. Para tratar de mantener en pie el sistema, debido a las crecientes presiones sobre el cual el dólar era objeto, el gobierno norteamericano elimina el requerimiento general de reservas de oro de la moneda en circulación nacional, con el fin de hacer frente a la creciente demanda mundial de dólares por oro. Se adoptan además, varias medidas adicionales, como el impuesto de diferenciación de intereses y la promoción de exportaciones.¹⁷

Con estas medidas se logra una cierta "estabilidad y confianza", pero los problemas de liquidez de corto plazo se hubieran reducido si Estados Unidos hubiese recortado sus gastos militares y disminuido la inversión extranjera (ambos resultados de la hegemonía del dólar). Espero, ello hubiera

¹⁷ Paz Pedro, op. cit., pág. 90-91.

significado afectar principalmente la sustancia del poderío norteamericano.

A diferencia de lo que se podría haber realizado, para resolver el problema del exceso de liquidez, el gobierno del Presidente Kennedy uso toda una serie de políticas de corte keynesiano para reducir el elevado nivel de desempleo existente, el exceso de capacidad productiva norteamericana y además lograr un crecimiento acelerado. Lo cual significó recurrir a crecientes déficit. Estados Unidos logra alcanzar un periodo de expansión, acompañada de emisión monetaria creciente. La expansión monetaria se mantuvo para financiar el déficit que causaron los gastos militares con la intervención en Vietnam en 1965.

Tal situación trajo consigo un aumento en las posesiones de dólares en otros países y presiones inflacionarias en constante aumento, que fueron transmitidas rápidamente al resto del mundo, implicando aumentos en los costos y en las tasas de interés. Se intensificaron las presiones especulativas en los mercados monetarios internacionales afectando directamente a los tipos de cambio. La intervención norteamericana en Vietnam contribuyó de manera especial en la precipitación de la crisis

cambiaría que desde años atrás se estuvo generando.

Para 1967, Gran Bretaña devaluó la libra esterlina en 14.3%, con el fin de solucionar sus problemas de desequilibrio externo. Esta medida contribuyó a convertir divisas en oro. Para 1968 después de las tensiones sociales, Francia devaluó el franco y pasa de 4.93 a 5.52 francos por dólar. En 1969, después de continuos superávit en la balanza comercial, Alemania decide revaluar el marco en 9.29%. Esta medida mejoró la situación del marco, pero creó gran inestabilidad en el sistema monetario internacional y mayores presiones sobre dólar.¹⁸

Todo este panorama de inestabilidad y de agudas presiones sobre el dólar, las cuales se reflejaban además sobre el Sistema Monetario Internacional, fueron producto de la forma en como se organizó el sistema de Bretton Woods. Es decir, este sistema se estructuró en función de la economía norteamericana; de la cantidad de oro existente, siendo el respaldo del dólar; de la holgura que daba la balanza comercial después de los cuarentas; y de la

¹⁸ Véase, Paz Pedro, op. cit., pág. 94.

importancia y poderío, tanto político como económico que alcanzó Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. En si, el sistema conformado de esta manera resultaba irracional, debido a que los grandes requerimientos de liquidez del comercio internacional que se tenían que cubrir con dólares, ante el estancamiento de la producción de oro, hacen necesario recurrir a constantes déficit en la Balanza de Pagos de Estados Unidos para lograr satisfacer estos requerimientos.

La persistencia del déficit crea en el largo plazo, una creciente desconfianza en relación al dólar, debido a la existencia de una posible devaluación u otras medidas, con el fin de corregir estos desequilibrios externos. Esto va a significar que el Sistema Monetario esté estrechamente vinculado a los acontecimientos que ocurren en un país, en este caso Estados Unidos, provocando que el funcionamiento del sistema sea intrínsecamente inestable.

Para 1971, debido a las graves presiones sobre el dólar, en agosto se declara la inconvertibilidad de oro-dólar y para diciembre del mismo año, la moneda norteamericana se devalúa en 8.6%. La crisis del dólar

es una manifestación de la pérdida de hegemonía norteamericana, de un cambio primordial de las relaciones de fuerza internacional entre países desarrollados y países en desarrollo, marcando el fin de la era norteamericana como única potencia hegemónica.

Esta crisis de hegemonía va a ser el factor fundamental en las perspectivas de un Nuevo Orden Monetario Internacional, que hasta nuestros días no se ha logrado configurar en un todo, a pesar de que se han hecho ciertas modificaciones en materia financiera.

Después de que el dólar se desvinculó de su respaldo en oro, se generaliza a nivel internacional el Sistema de Flotación de los Tipos de Cambio de las diferentes monedas, lo cual conduce a la pérdida del control internacional de la inflación, ya que al tener las paridades cambiarias flotando, todos los países podían o no aumentar su oferta monetaria y con ello contribuir a incrementar las presiones inflacionarias.

Otros elementos que contribuyeron al desmoronamiento del Sistema Monetario fueron:

El aumento considerable de la competencia entre las monedas más importantes;

La existencia de un fenómeno de recesión acompañada por un proceso acelerado de inflación;

Una mayor participación de los países en desarrollo a escala internacional, y

Los inusitados aumentos en los precios del barril de petróleo cuyo auge se inició a mediados de la década de los setentas, con el primer choque, con lo que se llegó a cuadruplicar los precios de este hidrocarburo, generándose incrementos sustanciales en los ingresos de los países exportadores y con ello, aumentos en la liquidez internacional.

Esta tendencia se reforzó a finales de dicha década, cuando ocurren dos fenómenos importantes: el segundo choque petrolero y la caída del Sha de Irán. El impacto de ello, se materializó en un gran proceso inflacionario en Estados Unidos, por lo que se optó por medidas de control de crédito, originando una alza en las tasas de interés.

La banca privada absorbía los enormes excedentes generados, lo que significó una gran oportunidad de obtención de excedentes, sobre todo para la banca norteamericana.¹⁰ quien al contar con un exceso de liquidez, requirió buscar mercados en donde colocar estos capitales para continuar obteniendo ganancias, cobrando intereses crecientes con el objeto de no ver afectadas sus utilidades por la persistente inflación. Los préstamos que otorgó la banca privada internacional se orientaron fundamentalmente, a los países en desarrollo que presentaban mejores expectativas y mayor seguridad, siendo el caso de los países latinoamericanos.

Como contrapartida de este exceso de liquidez, se presenta una situación muy particular en los países en

¹⁰ Hay que destacar que los depósitos de los excedentes petroleros en la banca privada aceleraron el proceso de expansión del mercado privado de capitales, mas no fueron los únicos creadores de ésta. La canalización de estos recursos y la liquidez que generaron son producto de un sistema monetario en crisis, que no logran controlar en nada la expansión de la liquidez internacional.

desarrollo y es el hecho de que éstos se ven obligados a recurrir al mercado privado de capitales con el fin de evitar drásticas reducciones en su ritmo de crecimiento. Por lo que estas economías se convierten en la principal fuente de absorción de este exceso de dinero.²⁰

Con el aumento del nivel de operación de los organismos Multilaterales de crédito dirigido particularmente a los países en desarrollo, se intenta lograr un mayor control de la liquidez, pero esta medida no logra tener éxito, sino por el contrario, amplía aún más la liquidez. La creación de los Derechos Especiales de Giro, resultan ser otro elemento que impulsa el crecimiento de la liquidez y que además no llega a ser el elemento principal para la conformación de un Nuevo Sistema Monetario, debido a que los D.E.G. estaban bajo el control del FMI., el cual va perdiendo poder en la economía internacional, por lo que su uso fue imposible de ser generalizado.

²⁰ Véase Estevez Jaime, "Transferencia de Recursos financieros y el NOEI", en Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, page. 100-109.

La persistencia de superávit comerciales en países europeos y Japón también contribuyen a la expansión de la liquidez internacional mediante la canalización de estos recursos a la banca privada. Por último, se destaca que la creación de un Sistema Monetario Europeo en 1979 es otro elemento que presiona aun más a la expansión de la liquidez.

Dentro de este panorama y como producto de la crisis del Sistema Monetario Internacional, surge un hecho muy relevante que afecta principalmente a los países en desarrollo y es el aumento sin precedente de la deuda externa de estos países. Dentro del monto total de la deuda, la banca privada adquiere un mayor peso en relación a los organismos multilaterales de crédito, lo cual significó para los países deudores, condiciones menos favorables de pago por las tasas de interés más altas, plazos menores tanto de gracia como de amortización, etc., aunque con la "ventaja" de no limitar su aplicación a programas específicos.

Los Organismos Multilaterales pierden importancia e influencia. El FMI en lugar de continuar siendo un organismo financiero se convierte en supervisor y aval de

los principales países deudores frente a la banca privada. Para finales de la década de los setentas, el problema de la deuda externa se acentúa y genera toda una problemática para los países deudores y acreedores, planteándose la posibilidad de una moratoria general por parte de los principales países deudores. Esta problemática se vio afectada por factores externos como:

a).-El aumento de las tasas de interés, lo cual se traduce en aumentos considerables del servicio de la deuda.

b).-La generalización de una situación de recesión internacional acompañada por un proceso inflacionario.

c).-Caída de los precios de las exportaciones de los países en desarrollo, principalmente materias primas, lo que implica una reducción de los ingresos percibidos

d).-Reducción de los niveles de comercio internacional provocado por el uso de políticas proteccionistas por parte de los países desarrollados.

e).-La caída de los precios del petróleo y otras materias primas.

En efecto, en 1980, se originó una persistente reducción en la demanda del petróleo, consecuencia de las medidas de conservación, sustitución y crecimiento económico de algunas naciones, unido al incremento continuo de la oferta fuera de la OPEP, acelerando desde finales de 1985, al modificar Arabia Saudita su papel de productor residual.

El impacto inmediato de la reducción de la demanda de este recurso en los países exportadores de petróleo fue negativo. El producto disminuyó, al mismo tiempo que los ingresos de exportación, la pérdida del producto debía reducirse ya sea bajando el nivel de vida de la población, aumentando el endeudamiento o ambas cosas. Los ingresos derivados del petróleo constituyeron más de una tercera parte del PIB en muchos países exportadores de este producto.²¹

En el tercer trimestre de 1986, hubo un nuevo descenso en los precios del petróleo de manera pronunciada, bajando en promedio ocho crudos representativos, entre ellos dos

²¹ OCDE- IEA. El impacto de la caída de los precios del petróleo. España. 1986, págs. 18- 19.

mexicanos.

Asimismo, la OPEP implementó sus políticas de cuotas individuales de producción, con lo que se reconocían los peligros de dejar al libre albedrío de las fuerzas del mercado 3 mil millones de barriles diarios que presionaban a la baja. Otros países, no miembros, apoyaron la medida. México, por su parte, redujo sus exportaciones en 10% de 1.5 a 1.35 mmb/d. De esta manera, los precios repuntaron hasta cerca de 16.80 b/d en marzo y 18.00 b/d en julio de 1987.

Algunos países no conformes con lo anterior entre ellos, Irak y los Emiratos Arabes Unidos, presentaron las primeras violaciones, superando su tope de producción en 60%. Arabia Saudita, hizo lo mismo, impactando la oferta, dada su capacidad de producción. De esta manera, los precios bajaron de 18 b/d en julio de 1987 a 13 b/d en marzo de 1988 y a casi 12 b/d en septiembre del mismo año.²²

²² Gutierrez Roberto, "Impacto del tercer choque petrolero internacional en la economía mexicana", en El Cotidiano, num. 80, noviembre-diciembre, 1988.

Todos estos elementos conforman una situación internacional que afecta particularmente a los países en desarrollo, especialmente a los más endeudados del mundo. Esto ha conducido a la búsqueda de una solución viable en relación a la problemática de la deuda externa y el crecimiento económico de los países deudores. Para tal hecho, el F.M.I. y otros organismos financieros multilaterales creados con el acuerdo de Bretton Woods, han figurado como los principales instrumentos para intervenir en las economías en desarrollo con el fin de lograr controlar y superar sus problemas internos -fundamentalmente los referentes de déficit fiscal, comercial, de inflación, niveles de crecimiento, etc.- mediante la instrumentación de políticas de "estabilización", las cuales hasta la fecha no han logrado tener éxito, por el contrario, han propiciado la prolongación de la recesión económica de estos países con el fin de que continúen cumpliendo con sus compromisos con la banca internacional.

SEGUNDA PARTE

INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

Introducción

En la reunión realizada en 1944 en Bretton Woods, surge la necesidad de crear organismos oficiales a nivel internacional, que logran reestablecer y mantener la estabilidad económica internacional. De la firma de este acuerdo, se crean y en algunos casos se reestructuran, una serie de instituciones financieras que estarían orientadas a hacer frente a los requerimientos de recursos financieros asignados, en un primer momento, para cubrir las necesidades de la reconstrucción europea.

Después de haber cubierto los gastos de la reconstrucción, los recursos financieros se orientaron a impulsar el crecimiento económico y social de los países en desarrollo. Por lo anterior, en este apartado se persigue presentar una visión general de las principales instituciones financieras internacionales, tanto las creadas en 1944, como las transformadas posteriormente; tanto las de carácter bilateral y multilateral, así como las instituciones privadas y los efectos que trajeron consigo

para los países en desarrollo.

Dentro de las instituciones financieras oficiales, se clasifican en dos tipos:

a.- Las de carácter bilateral, que son aquellos organismos que dependen directamente del gobierno del país del que son origen, particularmente de los países desarrollados, (para el caso de este trabajo, se hará énfasis a las instituciones norteamericanas).

b.- Las de carácter multilateral, que son organismos conformados por las aportaciones de diferentes países. Estas instituciones, aun sin llegar a depender directamente de Estados Unidos, se ven fuertemente influenciadas por él, mediante el mecanismo por medio del cual están distribuidos los votos, los cuales están en función del monto de las cuotas otorgadas.

Primeramente se abordarán las instituciones oficiales, para posteriormente tratar el caso de las instituciones financieras privadas.

2.2.1.- Instituciones Financieras Oficiales de carácter Bilateral

2.2.1.a.- Banco de Exportaciones e Importaciones. EXIMBANK

Esta es una de las instituciones que fueron reestructuradas, en 1945, como un organismo gubernamental norteamericano independiente. Fue creado en 1934 como una corporación bancaria en el Distrito de Columbia, que serviría como instrumento promotor de los intereses norteamericanos en materia de comercio exterior. Su principal función fue la de cooperar al financiamiento de las importaciones y exportaciones de Estados Unidos, por medio de proporcionar créditos y garantías, pero posteriormente sus operaciones se orientaron al desarrollo económico de otros países. Dentro de los criterios para la concesión de préstamos se tiene que: los recursos que se prestan son para fines específicos o son complemento y una forma de estimular al capital privado, pero sin competir con él; además están encaminados a favorecer los intereses norteamericanos; que se tengan garantías de reembolso; y que a su vez fomenten al comercio exterior de Estados Unidos.

Dentro de los principales tipos de préstamos que otorga el EXIMBANK se pueden dividir:

i).- Préstamos a largo plazo para objetivos específicos, como el financiamiento a proyectos específicos, representan una de las formas en que se han destinado la mayor proporción de los préstamos de este organismo. Estos recursos pueden destinarse a la adquisición de equipos para la construcción de obras de infraestructura o para algunas industrias. Se conceden, ya sea al gobierno del país en cuestión; a empresas privadas nacionales y especialmente a sucursales de empresas norteamericanas. Cuando se trata de un préstamo para la construcción de infraestructura, el Banco exige la presentación de los planos, información sobre el proyecto, etc. antes de autorizar el crédito. Una vez en que es autorizado, el Banco sólo se encargará de financiar las importaciones requeridas y se asegurará que el país beneficiario cuente con financiamiento suficiente para cubrir el resto de la inversión.

ii.- Préstamos para usos generales, sin que estén condicionados necesariamente, a la compra de ciertos bienes o a proyectos específicos y son conocidos como créditos para obtener dólares. En ocasiones se utilizan también para saldar deudas, fortalecer las reservas internacionales o para proporcionar poder de compra.

iii.- Préstamos para financiar exportaciones de bienes y créditos al exportador, éstos proporcionan garantías a los exportadores norteamericanos frente a posibles pérdidas y los aseguran contra riesgos no previstos, convirtiéndolos además en sujetos de crédito seguros para otras instituciones.

iv.- Préstamos para financiar importaciones, se conceden a los compradores extranjeros, bajo la condición de que los recursos proporcionados sean gastados en bienes y servicios norteamericanos.

En resumen, el EXIMBANK es una fuente de créditos atados que tiene como objetivo general, impulsar el comercio exterior norteamericano, con el fin de incentivar la economía norteamericana y ayudar a resolver sus problemas de Balanza de Pagos. Esta institución asegura contribuir al desarrollo de los países receptores, pues pone a su disposición recursos financieros, bienes y servicios que requiere el país, pero realmente, cada uno de los préstamos concedidos tiene como trasfondo, beneficios mayores para Estados Unidos.

222b.- Agencia Internacional de Desarrollo. A.I.D.

Este organismo es la fusión de casi la totalidad de las instituciones norteamericanas de ayuda al extranjero. Concede préstamos blandos y otorga donaciones. Los préstamos se orientan principalmente al desarrollo, aunque en ocasiones se conceden préstamos para "ayuda de apoyo", con el objeto de proporcionar ayuda económica para programas de defensa militar de los países aliados de Estados Unidos. Las condiciones de estos créditos son muy flexibles, en comparación con la banca privada, tanto en términos de plazo y tasas de interés y cuyo reembolso puede efectuarse en dólares o en moneda nacional. Los préstamos se pueden destinar a la construcción de instalaciones dedicadas a la producción; a obras de infraestructura; a importaciones de materiales necesarios y para el sostenimiento de instituciones sociales. Los préstamos son otorgados tanto a los gobiernos, empresas estatales o privadas.

Para cualquiera de los usos que se le den a dichos créditos, éstos son sujetos a condiciones que reflejan intereses norteamericanos, por lo que la A.I.D. es considerada como un instrumento de política exterior norteamericana, el cual se encuentra sometido a la

Jurisdicción del Departamento del Estado de Estados Unidos. Sus créditos están condicionados por cuestiones de carácter técnico -como la rentabilidad del proyecto y la capacidad de pago del país- además están condicionados por cuestiones políticas vinculadas al llamado concepto norteamericano de "seguridad hemisférica".

Dentro de este tipo de instituciones financieras de carácter bilateral, únicamente se menciona a dos de ellas porque con ambas se puede notar el carácter real que poseen estas instituciones. Por un lado se tiene, que los préstamos concedidos se otorgan en función de que Estados Unidos obtenga los mayores beneficios (o cualquier otro país que este representado por alguna institución financiera de este tipo) que el país receptor. Estos beneficios podrían manifestarse por el lado comercial, activando las exportaciones y, por el lado político expresándose en algún cambio de política por parte del país deudor o en una mayor intervención del país acreedor sobre el deudor.

Por otra parte, se menciona que los llamados préstamos políticos no son concedidos por estas instituciones, pero esto no significa que los préstamos se autoricen sin estar presionados por cuestiones de carácter

político. Al argumentarse que no se afectan este tipo de préstamos, no significa que éstos sean incondicionados, sino que probablemente no sean necesariamente políticos, pero se denota que estas instituciones son utilizados como un instrumento de dominación más de la política exterior de los países desarrollados, en este caso Estados Unidos.

2.2.2.- Instituciones Financieras Oficiales de carácter Multilateral

2.2.2.a.- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF o Banco Mundial

Fue constituido, al igual que el FMI, en la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de Bretton Woods, en 1944 y comenzó a funcionar en 1946.

Al paso del tiempo este organismo, ha modificado gradualmente sus políticas. En sus primeros años, el Banco dedicó parte de sus recursos para financiar y cooperar en la reconstrucción de las zonas afectadas por la Guerra Mundial, para estimular el desarrollo económico de los países miembros; promover la inversión privada extranjera, mediante el otorgamiento de garantías o por medio de la concesión de préstamos y otras inversiones realizadas por empresarios.

privados; complementar la inversión privada cuando el país en cuestión no pudiera obtener financiamientos en términos razonables; para financiar proyectos con propósitos productivos; promover a largo plazo un crecimiento balanceado del comercio internacional; y para mantener Balanzas de Pagos equilibradas. Sin embargo, a finales de la década de los cincuenta, la mayor parte de los recursos del Banco eran otorgados en préstamos a los países subdesarrollados.

Entre los principales sectores que ha apoyado el Banco figuran: la agricultura y desarrollo rural; la energía; industria; transportes y telecomunicaciones; sectores sociales y otros. También son importantes los préstamos para programas de ajuste estructural.

Como resultado de la política cambiante del Banco se han registrado los siguientes hechos. Durante las décadas del cincuenta y sesenta el objetivo del Banco se orientó a la creación de la infraestructura básica, dando especial énfasis al financiamiento de proyectos de energía y transporte. En la década del setenta se dio primordial importancia a los proyectos agropecuarios. Además, en este periodo se implementó la política para apoyar programas de desarrollo que conjuntaban varios proyectos. Durante la coyuntura

petrolera el financiamiento se amplió también a proyectos de explotación petrolera y gas.

Entre las innovaciones de política financiera del Banco destacan los préstamos para ajuste estructural y el Programa de Asistencia Especial. Los primeros tienen como propósito ayudar a los países con problemas de Balanza de Pagos, mediante la reforma de sus políticas. En este sentido, los préstamos para ajuste estructural no financian proyectos específicos, sino que se orientan a cubrir los "costos de transición de la reestructuración y las reformas de las políticas".

El Programa de Asistencia Especial consiste en la implementación de políticas financieras y asesoramiento para ayudar a los países miembros a aplicar las medidas de ajuste necesarias con el objeto de reestablecer el crecimiento y la solvencia. Los elementos centrales del programa son: aumento de los préstamos para operaciones prioritarias destinadas a respaldar cambios de políticas; medidas tendientes a acelerar los desembolsos correspondientes a proyectos actuales y asesoramiento de los gobiernos en materia de reordenación de las prioridades de inversión y mejoramiento de la gestión de la deuda externa.

Con respecto a la política de tasas de interés, hasta mediados de la década del sesenta, la tasa de interés activa del Banco era fija y existía un margen de 1.25% por arriba del costo promedio de los recursos de la institución. Posteriormente este margen se redujo a 0.50%. Sin embargo, a partir de 1982 el Banco abandonó la política de tasas de interés flotantes. En esta forma las tasas se ajustan trimestralmente, fijándose de acuerdo con el costo promedio de los recursos del Banco más un margen de 0.50%.²⁸

Cabe señalar que la mayoría de los préstamos del banco de proyectos específicos, casi siempre van de 15 a 25 años, con 8 de gracia. Y el reembolso se realiza en la moneda prestada. El Banco condiciona la entrega de las sumas prestadas a la adquisición de bienes específicos, pero no exige que sean compradas en determinado país. Este organismo obtiene sus recursos por medio de la suscripción del capital social de sus miembros; por la venta de sus bonos y por el reembolso de los préstamos más los intereses de los cuales

²⁸ Martínez Monroy Sergio, "Funciones de las instituciones financieras oficiales multilaterales", en Economía Informa, facultad de Economía de la UNAM, enero-febrero de 1987, págs. 19-20.

fueron objeto. Una parte considerable de los préstamos de este organismo se han otorgado a los bancos nacionales de desarrollo de los países prestatarios.

Por otra parte, el Banco Mundial así como sus instituciones adjuntas parten de algunas bases teóricas para su actividad, en las que destacan:

1).-Que el financiamiento externo desempeña un papel clave para mantener el desarrollo del comercio internacional y la dirección de sus flujos. Sin embargo, al Banco no le interesa que una parte de las utilidades de ese comercio no respondan a necesidades legítimas de los países deudores o que se recurra al endeudamiento externo para atender al consumo de bienes suntuarios o nocivos, o simplemente sustente el despilfarro de bienes que para determinados fines sean indispensables.

Ante estos hechos, menciona Jacobo Shatán, quienes se ven beneficiados del crecimiento ocasionado por el endeudamiento externo no ha sido la población tercermundista, sino las élites nacionales, los prestamistas internacionales y las comerciales e industrias transnacionales.

2).- Que el flujo de capital externo desde los países

ricos resulta indispensable como complemento del ahorro interno de los países pobres. Por lo que se afirma que los coeficientes de ahorro aumentaron en la mayoría de los países en desarrollo y que por lo tanto, que gran parte del financiamiento internacional se utilizó para aumentar la inversión.

No obstante este aumento, es posible que, una parte de la inversión se haya destinado a fines socialmente innecesarios y que el financiamiento externo, más que complementar el ahorro nacional, vino a reemplazar ahorro que se escapó de estos países por medio de fuga de capitales.

3).- Que el ahorro interno, de acuerdo con la postura del Banco, puede incrementarse de dos maneras: promoviendo el ahorro privado, especialmente a través del mejoramiento del funcionamiento de los mercados financieros nacionales y aumentando el ahorro público mediante el incremento de las exportaciones, la contratación de nuevos préstamos y el pago puntual de los intereses. Al tiempo que se eleva la tributación, se incrementan las tarifas de servicios estatales y se reduce el gasto público.

4).- Que exista una liberalización del comercio y un incremento de las exportaciones. Sin embargo, para los países

en desarrollo, la concentración de su actividad económica en las áreas de exportación y de la apertura comercial los llevarían a una dependencia mucho mayor, además de que liquidan la industria nacional y pervierten los hábitos internos de consumo.

La apertura comercial propugnada por los teóricos del Banco Mundial, tiende a que los países débiles se tornen mucho más vulnerables, frente a los cambios de las políticas económicas y financieras de los países industrializados. Así ante la caída de los precios de las materias primas, y a eventuales incrementos del proteccionismo de sus exportaciones, sufrirán, estos países, colapsos aún mayores.²⁴

2.2.2b.- Corporación Financiera Internacional.C.F.I.

A la C.F.I. se le ha descrito como la única organización que tiene como objeto ayudar a impulsar la propagación, a nivel internacional, de la empresa privada. El propósito fundamental es el de alentar y cooperar con el

²⁴ Shatan Jacobo, "Los informes del Banco Mundial," en el Economista Mexicano, el Colegio Nacional de Economistas, A. C., núm. 2, Volumen XIX, 1965, págs. 66-76.

desarrollo de los países miembros, apoyando el crecimiento de las empresas privadas productivas. La C.F.I. invierte en este tipo de empresas al lado del capital y dirección administrativa de carácter privado y no necesariamente con garantía gubernamental. A pesar de que se trata de inversiones en empresas productivas, los créditos se han orientado más que nada a la construcción de infraestructura que requiere la empresa productiva.

Esto significa que los préstamos se otorgan en mayor medida a la empresa privada, para el financiamiento de proyectos específicos y para estimular la inversión, tanto nacional como extranjera, ya que los préstamos se proporcionan tanto a empresas con capital nacional y a las que cuentan con capital nacional y extranjero. Los préstamos se otorgan a largo plazo y no se condiciona el uso del capital a la compra de bienes importados. Además se canalizan entre los países miembros, no se exige la amortización de la deuda en dólares, pero en cambio se exige algunos derechos de participación de las utilidades de las empresas financiadas.

222.c.- Asociación Internacional de Fomento. AIF.

Fue creada en 1960, debido a la pesada carga que significa

el servicio de la deuda de varios países. Sus préstamos no sólo fortalecían la economía del país deudor -sin aumentar la carga del servicio de la deuda- sino que indirectamente aumentaban la seguridad de los préstamos de los inversionistas extranjeros. Con su creación se intentaba promover el desarrollo económico; incrementar la productividad y elevar el nivel de vida de la población de las zonas menos desarrolladas del mundo.

Para ser miembro de este organismo, es necesario formar parte del B.I.R.F. y con ello de la C.F.I.. Los requisitos para conceder préstamos son menos severos y por ello más ventajosos, provocando efectos muy leves sobre la Balanza de Pagos del país prestatario. Por ello, es considerado como el organismo más liberal del grupo del Banco Mundial.

Los créditos de la A.I.F. pueden ser otorgados a los gobiernos de los países miembros; a organizaciones o empresas públicas; a organismos públicos internacionales; a bancos de desarrollo; etc., pero se han dirigido principalmente a proyectos específicos del sector público. Las condiciones de reembolso se establecen para cada préstamo y puede pagarse en monedas convertibles y no necesariamente en dólares. Es muy poco probable que esta institución otorgue

préstamos para nivelación de Balanza de Pagos o para usos generales, ya que sus estatutos exigen que se financie a proyectos destinados al desarrollo.

El B.I.R.F., la C.F.I. y la A.I.F. forman parte del llamado grupo del Banco Mundial y a pesar de que forman una estructura tripartita, teóricamente separada, en la práctica constituyen una sola institución con tres ventanillas diferentes. Las características de los recursos que proporcionan los miembros del grupo, tienen como objetivo el de influir, mediante los créditos, en las políticas económicas implementadas por los países deudores con el fin de obtener algún beneficio determinado. Los países deudores sólo serán beneficiados en la medida en que la implementación de la política económica sea la adecuada para impulsar y fortalecer el desarrollo de dicho país.

2.2.2.d.- Banco Interamericano de Desarrollo. BID.

Esta institución está conformada por los países miembros de la O.E.A.. Su creación fue producto de una propuesta por parte del Consejo Económico Social -CIES- de la O.E.A. en 1959, cuando se consideraba que el sistema interamericano estaba por desplomarse y después de

que América Latina logró vencer la negativa de Estados Unidos hacia la realización de este proyecto. El B.I.D. tuvo existencia legal hasta 1960. Tiene como propósito fundamental contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico de los países miembros, por ello debe promover la inversión de capital privado para el desarrollo, ya sea en empresas o actividades específicas y; complementar las las inversiones privadas cuando no exista capital suficiente y en condiciones razonables.

Otras de las funciones del B.I.D. es la de proporcionar asistencia técnica para la preparación, elaboración, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo. Por lo anterior, los préstamos que otorga se destinan a financiar programas específicos; conceder créditos a bancos de desarrollo; a los gobiernos; a las empresas privadas y no necesariamente con garantía de sus gobiernos.

Las operaciones del B.I.D. se dividen en:

-Operaciones especiales:

a.- Donde los recursos se encuentran concentrados en el Fondo de Operaciones Especiales, integrado con recursos

provenientes de las contribuciones de sus miembros. Estos préstamos se basan en condiciones un poco más flexibles para evitar que se agudicen los problemas de Balanza de Pagos. El reembolso se puede realizar en moneda del prestatario o en moneda en la que se preste.

b.- Recursos provenientes del Fondo Fiduciario del Progreso Social, el cual es administrado con arreglo a un convenio celebrado con el gobierno norteamericano, de donde provienen el total de los recursos. Estos préstamos están sujetos a condiciones más flexibles. El reembolso del capital se hace en moneda nacional y está orientada hacia los programas de beneficio social como son: el mejoramiento de las tierras; viviendas para los sectores de bajos ingresos; para el suministro de agua potable; financiamiento para la educación avanzada y para el adiestramiento profesional que está relacionado con el desarrollo económico y social.

-Operaciones Ordinarias. Las cuales son financiadas con recursos ordinarios del banco, provenientes de la suscripción de los países miembros y que son amortizables en la divisa en que fueron prestados. Las condiciones de los préstamos son muy similares a las que da el B.I.R.F., pero son menos flexibles que las que se

otorgan como operaciones especiales del B.I.D.

La mayor preocupación de este Banco, es el hecho de que los préstamos sean empleados en los programas específicos para los que fueron otorgados, aparentemente no existe condicionantes de política económica por parte del banco, después de que se ha concedido el préstamo. Si existiera algún condicionamiento, éste estaría enfocado a la realización de ciertas reformas como: agrarias, sanitarias, fiscales, educativas, etc..

222.- Fondo Monetario Internacional. FM

El Fondo Monetario Internacional es un organismo internacional, creado en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods en julio de 1944.

El Fondo fue asumido como pieza importante dentro del nuevo Sistema Monetario Internacional, tendiendo tres aspectos principales a cumplir:

- a).- El establecimiento de un patrón oro-dólar,
- b).- La aplicación de un código de política y mecanismos de ajuste de las Balanzas de Pagos y

c).- La creación de un fondo financiero de apoyo a esos procesos de ajuste.

De esta manera el FMI contribuyó a institucionalizar el papel hegemónico de la moneda norteamericana, impulsando los procesos de libre convertibilidad entre las monedas y el dólar; pero fue la expansión del financiamiento estadounidense la que le imprimió vigor como instrumento de pagos internacionales.

Cabe precisar que la actividad más notoria de este organismo, se establece a mediados de la década de los cincuenta, cuando en el marco de una crisis inflacionaria y de Balanza de Pagos en varios países subdesarrollados, se requirió su apoyo en materia de financiamiento. En esas circunstancias, sus directivas comenzaron a percibirse como piezas de determinados programas económicos. En efecto, el modelo fondomonetarista se constituyó en fuente de inspiración de las políticas de estabilización tendientes hacia una mayor apertura externa y ajustes de política económica que acentuarían la concentración del ingreso y capital.

El papel fundamental que los primeros programas de estabilización desempeñaron en los países deudores fue abrir

sus economías a la expansión e integración del capital internacional productivo, especialmente aquel de fuente norteamericana.

Con el debilitamiento de la hegemonía norteamericana y la quiebra del patrón monetario oro-dólar, el FMI demostró su incapacidad para cumplir las funciones iniciales asignadas en Bretton Woods. Por lo que fue necesario renovar y modificar algunos de sus postulados más rígidos que en materia cambiaria lo caracterizaban.

Así introduce un nuevo enfoque monetario de la Balanza de Pagos que contribuyó a incorporar un concepto de funcionamiento abierto e internacionalizado de los sistemas financieros y los mercados de capitales locales, aunado a un nuevo concepto de ajuste estructural que subordinaba los sistemas de precios y la asignación de los recursos internos a los vigentes a escala internacional.

Las políticas de estabilización que fueron caracterizando, posteriormente al Fondo, se centraban en una lucha constante contra la inflación y el déficit de la Balanza de Pagos. Las Cartas de Intenciones y memorándum de acuerdo entre los gobiernos y ese organismo recaían sobre cuestiones similares.

A través de estas cartas los países deudores están condicionados a implementar ajustes recomendados por el Fondo. En este punto este organismo declara que "son las naciones las que por su voluntad propia se obligan a sí mismas a cumplir este código de conducta, ya que esta institución no tiene medidas de coerción para que los miembros respeten estas obligaciones, aunque puede ejercer presiones morales para que los integrantes se atengan a las normas y reglamentos que libre y voluntariamente han consentido obedecer".

Si bien se reconoce que los países deudores presentan al Fondo su programa económico para ser sujetos de crédito, el FMI finalmente, determina si sus políticas son acordes a los lineamientos que persiguen y si no es así el crédito les es restringido.

A partir de la crisis financiera manifestada en 1982, los lineamientos de política económica "sugeridos" por el Fondo se han expandido geográficamente y las medidas de política económica han sido más severas.

En América Latina, los lineamientos sugeridos por el Fondo han adquirido varias características en común:

1).- Medidas de control del déficit presupuestal, para llevarlo a una composición de equilibrio de largo plazo.

2).- Contracción monetaria a través de topes al crédito del sistema bancario y el sector privado.

3).- Congelamiento de demandas salariales o aumento nominal menor que la tasa de inflación esperada.

4).- Aumento de la tasa de interés real.

5).- Reajuste de los precios relativos a su valor de largo plazo y congelamiento posterior de precios macroeconómicos (tasas de cambio, precio de energéticos e insumos principales).

6).- Liberalización interna en: a).- sistema financiero, b).-reducción de la intervención gubernamental en el sistema de precios y c).- eliminación de subsidios.

7).-Liberalización de la política comercial sustituyendo tarifas en vez de cuotas de importación y apertura financiera

con el exterior.²⁵

Sin embargo, estas políticas son inapropiadas en los países latinoamericanos por poseer estas características peculiares a saber:

1).- Estos países exportan en su mayoría materias primas e importan bienes manufactureros complementarios a la producción industrial que, por lo general, no compiten en el producto interno.

2).- Estos países satisfacen la condición de una economía pequeña y abierta, es decir, que los precios tanto de los bienes de capital como en los bienes de mercado están dados. Por lo tanto, las políticas de cambio de la composición del gasto pueden afectar las ganancias provenientes de la exportación solamente a través de un aumento inducido de la demanda.

²⁵ Dehesa y Ruprah, "El papel del FMI en la crisis de la deuda y crecimiento en América Latina" en América Latina- Estados Unidos, La Agenda Económica, CIDE, núm. 16, 2o semestre 1984, pag. 245.

3)- Los países latinoamericanos exportan e importan sobre todo de países industrializados.

4).- El sistema bancario por lo general es concentrado y reducido.

5).- El sector de bienes de capital está poco desarrollado. Por lo que la inversión crea capacidad pero no demanda.

6).- Existe un alto índice de natalidad en estos países, lo que se refleja en un rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, aunado a una progresiva migración del campo a la ciudad. Ello trae como consecuencia que el gasto público se vea incrementado sin tener frecuentemente una base de cobertura adecuada de impuestos.

7).- Las medidas de política económica tomadas pueden verse afectadas drásticamente por factores exógenos.

Los anteriores elementos pueden traer graves consecuencias para dichos países. Las que se ha percibido en los últimos años son, en general, las siguientes:

1).- La tasa de interés disminuyó drásticamente, aunque

no permaneció así más allá de algunos meses.

2).- La recaudación del gobierno aumentó y el déficit se contrajo, aunque no lo suficiente, y en varios casos el gasto registró aumentos de consideración.

3).- Las tasas de interés se elevaron, aumentando el peso del servicio de la deuda interna, favoreciendo el retorno de capitales, interfiriendo con la inversión productiva y obligando al sector financiero a cierto redimensionamiento.²⁶

4).- Hubo una pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores y con ello, descontento social y político que amenazaba la legitimidad de los gobiernos latinoamericanos.

5).- La apertura comercial trajo consigo que la demanda de los productos internos disminuyeran y perdieran competitividad frente a otros de importación.

²⁶ Ibarra David, "Política y Economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización," en Estudios Económicos, núm. extraordinario, octubre de 1987, pág. 7.

5).- La deuda pública y su servicio constituyeron un gran peso en el déficit público, lo que obstaculizó la disminución progresiva de dicho déficit.

Los condicionamientos de política económica del FMI han reforzado la tendencia recesiva de la crisis; pero al mismo tiempo han estimulado cambios más profundos en la estructura económica de los países subdesarrollados. Si bien los condicionamientos son de naturaleza esencialmente económica, su contenido no deja de presentar dimensiones o connotaciones políticas, sobre todo en los conflictos internos y externos que agitan hoy a América Latina. El Fondo promueve reacciones ideológicas y políticas de ciertos sectores dominantes y dirigentes de los países que, en defensa de sus posiciones y privilegios, no sólo aceptan sino que incluso promueven.²⁷

Finalmente, cabe mencionar que tanto el Banco Mundial como el FMI a partir de la década de los setentas han perdido

²⁷ Lichtenstejn S y Baer M., Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, ediciones de Cultura Popular, México, pag. 124.

importancia respecto al volumen de financiamiento destinado a los países en desarrollo, ocupando su lugar la banca Privada Internacional. Esto es resultado de una serie de factores como: los escasos recursos con los que cuenta las instituciones oficiales, el lento crecimiento de los recursos prestados; el largo tiempo que implica la autorización de dichos préstamos y; por la expansión tanto de la banca privada como de la liquidez internacional que se concentró en estas últimas instituciones de crédito. Ello ha significado que los países prefieran contraer créditos con la banca privada, a pesar de que las condiciones de pago son menos favorables, dado que los recursos se otorgan más rápidamente, no son objeto de un control riguroso en cuanto a su uso, ni significan, en un primer momento, una intervención directa sobre los países deudores, etc..

A continuación se abordarán los elementos característicos de la banca Privada.

2.2.3.- Banca Privada Internacional

El origen de la banca privada internacional se encuentra en el llamado mercado de eurodivisas que se expandió desde la década de los cincuentas y que fue producto de la carencia de mecanismos que controlan las actividades

bancarias, a nivel internacional, por parte del acuerdo de Bretton Woods. El crecimiento de este mercado se relaciona con las diferencias existentes entre el control bancario nacional y la libertad cambiaria internacional; la aplicación de políticas monetarias y fiscales reactivadoras de la actividad económica, las cuales provocaron una expansión considerable de la liquidez, que fue manejada por la banca privada logrando superar el poder financiero que poseía el FMI. y el B.I.R.F.. Este dominio se garantizó aun más después de que los países miembros de la O.P.E.P. le asignaron a la banca privada, el papel del principal mecanismo de circulación de los dólares obtenidos por la venta del petróleo (petrodólares) una vez que esta materia prima vio incrementado sus precio en 1973.

La asignación de tal función fue resultado de la necesidad existente de una solución rápida al problema de la circulación de los petrodólares; por la introducción de políticas neoliberales que apoyaban al mercado privado de capitales y porque el reemplazó a las instituciones oficiales de de crédito significaban, para los países desarrollados, una reducción a sus aportaciones financieras a dichos organismos, lo cual aumentaba las ganancias de la banca privada, reflejándose a su vez en mayores ingresos fiscales

para los gobiernos de los países desarrollados.

Las ventajas que pudo significar la expansión de la banca privada, fueron mínimas para los países en desarrollo, dado que después de un tiempo generaban problemas de inestabilidad financiera, al sistema acordado en Bretton Woods. El panorama de inestabilidad que se generaba también se reflejó en el financiamiento otorgado a América Latina, principalmente en la medida en que se cobraban los intereses a las tasas de interés de mercado, mayores a las cobradas por los organismos oficiales y, siendo además tasas flotantes.

Para finales de los setentas se acentúa aun más la expansión del mercado de eurodólares, en la que los bancos privados de Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países de Europa Occidental y más tarde Japón, buscan ampliar lo más posible, sus actividades en los países en desarrollo, principalmente en aquellos que brindan las mejores y más seguras condiciones que garantizan la devolución de los préstamos. Una manifestación clara de esta expansión fue la multiplicación acelerada de sucursales de dichos bancos y el otorgamiento, en una magnitud cada vez mayor de créditos hacia los países en desarrollo. Dentro de esta expansión, se sabe que la más importante fue la de la banca

Norteamericana, principalmente en América Latina. Entre los bancos que destacan están: el First National Bank, el Chase Manhattan Bank, el Bank of America, etc..

La Banca Privada se caracteriza por conceder préstamos en condiciones meramente comerciales -tasas de interés flotantes y altas. plazos cortos de gracia y amortización, etc.- en comparación con los organismos oficiales. Además, no tiene ninguna intención de transformar al país prestatario, por medio de los préstamos que otorga, sino que únicamente se concreta a poner a disposición de éstos los recursos solicitados, ya sea por parte de los gobiernos o por de la iniciativa privada.

Ya para la década de los setentas, los bancos privados logran reemplazar a las fuentes oficiales de crédito, convirtiéndose en la columna vertebral de financiamiento internacional para el desarrollo y la estabilización. Por otra parte, se puede decir que la banca privada ha contribuido al crecimiento de los países en desarrollo ya que, mediante éste, logró mantener tasas altas del producto a pesar del panorama recesivo de la economía internacional.

También permitió que algunos países implementaran planes de desarrollo y lograr tasas de crecimiento superiores a

las históricas. En otros casos, los recursos sirvieron para aumentar las reservas internacionales y obtener con ello una mayor confianza para la inversión.

La expansión de la banca privada significó para los países en desarrollo, el acceso a los mercados de capitales, logrando además que se diversificaran las fuentes de financiamiento externo. Pero a pesar de lo anterior, el beneficio que implicaba, en poco tiempo se esfumó, debido a que la expansión de la banca fue de manera muy desproporcional en relación a otras instituciones financieras.

Además, en lugar de haber sido un buen sustituto del financiamiento oficial, fue un factor desestabilizador del desarrollo, generando aun más problemas que los provocados por la aplicación de políticas económicas inadecuadas.

Cabe mencionar, que dentro de la élite financiera existen numerosos bancos, los cuales compiten entre ellos, lo que trae consigo que muchas veces prestan para preservar su poder en el mercado. Así la oferta de crédito se expande muy rápidamente a un costo relativamente bajo, atrayendo a un número alto de prestatarios. Cuando estos últimos, tienen

dificultades como consecuencia de factores externos e internos, algunos bancos contraen sus préstamos.

Cuando estas dificultades agobian a los países deudores, y no pueden atender el servicio de su deuda, los bancos utilizan criterios privados y no de desarrollo; es decir, ajustan los pagos según la necesidad de cumplir primero con el servicio de la deuda bancaria, y cobrar un precio muy alto para compensar a los banqueros por los supuestos altos riesgos de un reescalonamiento. Al aplicarse estrictamente criterios privados en el reescalonamiento de la deuda se obstaculiza el proceso de desarrollo; además, el país en cuestión generalmente no puede cumplir con las exigencias del programa, por lo cual requerirá otro reescalonamiento, con las consiguientes alzas en las comisiones a la banca privada.

Asimismo las tasas de interés variables generan para los países deudores, aumentos inesperados en los costos financieros, siendo ello un factor de inestabilidad para tales economías. Ello propicia que el problema del endeudamiento no sea en sí la deuda contratada, sino la elevada carga que significa su servicio.

En resumen, se puede decir que el financiamiento externo -tanto oficial como privado- es un instrumento útil para

el desarrollo, pero no debe de ser un sustituto perpetuo del ahorro interno ni de la implementación de políticas que pospongan reformas que en materia fiscal son necesarias para que el país pueda autofinanciar sus proyectos de desarrollo. Por el contrario, la mayoría de los países han recurrido al financiamiento externo de manera indiscriminada, teniendo como resultado graves problemas económicos que se manifiestan con profundidad para la década de los ochentas.

CAPITULO TERCERO

CAPITULO TERCERO

ORIGENES DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

Introducción

El siguiente apartado contiene una breve reseña histórica de la deuda pública externa en México con el objeto de comprender su origen, evolución, estructura, tendencias y modalidades. No se pretende de ninguna manera detallar cada una de las etapas, sino destacar las principales características de su comportamiento pasado.

La historia de la deuda se puede dividir en cuatro grandes periodos: el primero, abarcaría de 1824 a 1941; el segundo, llegaría hasta 1958; el tercero, comprendería el llamado "Desarrollo Estabilizador" y por último, de 1970-1976, periodo conocido como Desarrollo Compartido.

3.1.1.- De 1824 a 1941

El origen de la deuda pública externa se ubica en el año de 1823, con la llamada Deuda de Londres, al obtenerse el primer crédito con la Casa Golsmith por un monto de 16 millones de

libras esterlinas.²⁸ Poco tiempo después se tuvo que hacer frente a problemas de insolvencia, producto de las condiciones altamente gravosas de los empréstitos, combinado con la insuficiencia en la generación de ingresos fiscales, el desorden administrativo de la hacienda pública y la situación de guerra prácticamente permanente.

Después de la intervención francesa, el gobierno republicano trató de poner orden en lo referente a la deuda, situándola en 446.3 millones de pesos mexicanos. Posteriormente, surgen nuevamente problemas con su pago, al desconocerse la deuda Imperial y con la suspensión de pagos del Presidente Juárez.

Con la restauración de la República el propio B. Juárez comenzó a realizar esfuerzos para lograr reestablecer el crédito externo y normalizar el pago de su servicio.

Sin embargo, no es sino hasta 1884 cuando la deuda pública de México es reglamentada bajo la Ley sobre la Deuda Consolidada de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Dicha deuda tuvo como objetivo principal financiar la construcción de los ferrocarriles nacionales.

Después de que en 1888 se logra un descuento de 40% del monto adeudado, se abre la posibilidad de obtener cuantiosos créditos para la modernización del país, al financiar el programa de obras públicas del gobierno del Presidente Díaz. Pero nuevamente durante la fase armada de la Revolución Mexicana, se suspenden los pagos del servicio.

En los años siguientes se entablaron pláticas con los acreedores para obtener nuevos créditos, pero constantemente se volvió a incurrir en la suspensión de pagos, debido a los acontecimientos ocurridos al interior del país.

De esta manera, durante 1824 a 1941 el servicio de la deuda externa estuvo prácticamente suspendido y los pocos recursos que ingresaban al país se utilizaron como un instrumento para cubrir las situaciones de emergencia, por lo que no fue parte importante de una estrategia de desarrollo definida. Las funciones que cumplió en dicho periodo, se orientaron básicamente a sufragar gastos militares provocados en los periodos de conflagración, así como las campañas de pacificación que le siguieron para financiar los programas de obras públicas que iniciaron el proceso de modernización del país durante el Porfiriato y también, para cubrir los gastos por concepto de indemnización

a los residentes extranjeros que registraron pérdidas durante las luchas civiles y, en otros casos, al ser afectados directamente como consecuencias de las nacionalizaciones que se llevaron a cabo durante esos años.²⁰

3.1.2.- De 1941 a 1958.

Después de dos décadas de negociaciones, en 1942 se logra el convenio de Suárez, el cual significó un descuento de 90 centavos sobre cada dólar de la deuda mexicana. A partir de este año se reestablece definitivamente el pago del servicio de la deuda externa mexicana, comenzando a cubrir los antiguos compromisos que en años anteriores se habían suspendido por varias ocasiones.

Con este acuerdo, combinado con el auge de las exportaciones mexicanas -propiciado por la Segunda Guerra Mundial- y los esfuerzos nacionales se formó un Estado suficientemente fuerte que poseía un proyecto nacional de

²⁰ Se hace referencia a las nacionalizaciones agrarias respaldadas por el artículo 27 de la Constitución de 1917; la nacionalización de ferrocarriles y la expropiación de 1938.

industrialización basado en un proceso de sustitución de importaciones, con lo que el país intensificó su ritmo de crecimiento sin recurrir, en un primer momento, al endeudamiento externo.

La política fiscal, por su parte, jugó un papel importante al alentar el crecimiento económico a través del incremento del gasto público, orientado hacia la construcción de obras de infraestructura en la agricultura, los transportes y las comunicaciones, además de la creación de proyectos de energía eléctrica y la explotación petrolera. Para financiar este elevado gasto, se recurrió a la emisión monetaria lo que significó una fuerte presión en los precios. Asimismo entre 1942 a 1950, el Producto Interno Bruto creció en promedio 5.54%.

En relación con el comercio exterior, si bien al inicio de la década de los cuarentas las exportaciones registraban un auge que permitió obtener saldos positivos en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos entre 1940-1945, después de la Segunda Guerra Mundial, las importaciones aumentaron más rápidamente que en los años anteriores, para cubrir los requerimientos de maquinaria, equipo e insumos que demandaba el proceso de industrialización, por lo que el déficit en Cuenta Corriente llegó a ser tan elevado que presentaron

pérdidas en las reservas de divisas de la Banca Central en 1946, 1947 y 1948 de 10.65, 125.6 y 54.6 millones de dólares, respectivamente. Con este antecedente sucede una devaluación del peso respecto al dólar entre 1948-1949 de 5.74 a 8.01 pesos por dólar. Dicha devaluación formaba parte del reajuste que a nivel mundial se estaba dando en las diferentes monedas frente al dólar.³⁰

Como consecuencia de esta devaluación y por el incremento de las exportaciones mexicanas que trajo consigo la Guerra de Corea, aparece entre 1949 y 1950 un excedente en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos. Sin embargo, para 1951 el déficit en la Cuenta Corriente reaparece y la pérdida de divisas genera otra devaluación en 1954.

En resumen la estrategia seguida a partir de 1940, basada en un esquema de desarrollo orientado a la sustitución de importaciones de bienes de consumo, se caracterizó por un elevado crecimiento económico; por un importante proceso inflacionario; continuos y acentuados desequilibrios externos bajo un ambiente de devaluación. Al iniciarse la

³⁰ Véase Romo Guillén H., Orígenes de la crisis en México, 1940-1982, México, págs. 26-27.

década de los cincuentas, la tasa de crecimiento económico presentaba un descenso importante, percibido con mayor claridad en 1952, se agudizan las presiones inflacionarias y el desequilibrio externo. Por ello la economía se abre a la inversión extranjera y al endeudamiento externo, recurso que en años anteriores se había logrado mantener en niveles moderados.

Para comienzos de los cincuentas, el desequilibrio externo mexicano producto de factores estructurales²⁴ y por el apoyo que se le brindó al proceso de industrialización, mediante la política proteccionista implementada con exenciones y subsidios fiscales; con el establecimiento de empresas públicas en sectores económicos estratégicos; con la construcción de obras de infraestructura, etc. y que fue

²⁴ Estos desequilibrios externos en los países se presentaban de manera permanente, debido a que, cuando pasan por una fase de crecimiento acelerado, se traducen en incrementos sustanciales de las importaciones de bienes de capital, de tecnología, de insumos, etc., que requiere dicho crecimiento económico, es decir, existe una falta de correspondencia entre la dinámica de la oferta y la demanda que el propio crecimiento origina.

cubierto por un financiamiento deficitario financiado por emisión monetaria, ya no podía seguirse manteniendo, principalmente por los efectos inflacionarios que provocaba. Por ello, a partir de entonces, el endeudamiento externo empieza a crecer y a formar parte sustancial de una estrategia de desarrollo, donde sería utilizado como una forma no tan inflacionaria de financiar el déficit presupuestal y el de Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.²²

En 1954, con la devaluación de abril, la paridad del peso respecto al dólar pasó de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, paridad que se mantiene durante 22 años. En este mismo año, se contrató un importante crédito con el FMI. Ambas medidas se utilizaron, especialmente la devaluación, como mecanismo de corrección al desequilibrio externo, pero al ser éste de carácter estructural, la devaluación fue incapaz de modificar la tendencia del crecimiento acelerado de las importaciones en comparación con el lento incremento de los ingresos por exportaciones por mucho tiempo. Por ello, el déficit en

²² Ver Green Rosario, "La deuda pública externa de México, 1905-1975", en Comercio Exterior, noviembre de 1977, pag. 1290.

Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos aparece en 1956 y no llega a desaparecer, sino hasta 1983 (ver anexo).

Conforme avanza la década de los cincuentas, la deuda pública externa llegó a tener tal importancia, primero en relación a la deuda interna del gobierno y después como el principal recurso de financiamiento del crecimiento económico.

Entre las razones por las que la deuda pública externa fue aumentando, se tiene la necesidad de cubrir la brecha entre el expansivo gasto público y el lento crecimiento de los ingresos públicos, producto de una baja carga fiscal -de 11% en relación al PIB- y de elevados niveles de evasión fiscal. Además se utilizó parte de los créditos para cubrir la brecha comercial externa, que a pesar de la reciente devaluación, seguía manifestándose la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales y el continuo aumento de las importaciones como producto del esfuerzo del gobierno por industrializar el país y por la renovada actividad que venía experimentando los organismos del sector público.

3.1.3.- De 1958 a 1970

Conforme los requerimientos financieros del crecimiento

económico mexicano aumentaban y el Estado veía debilitado su poder negociador en términos económicos frente a los diferentes sectores de la población. los recursos necesarios resultaban ser mayores tanto para financiar la inversión pública como para hacer frente al déficit en la Balanza de Pagos y empezaron a proceder de manera creciente del exterior. Por ello, a fines de los años cincuenta, la deuda pública externa presentaba una clara tendencia a expandirse, convirtiéndose en el mecanismo de ajuste más importante para resolver los desequilibrios financieros internos y externos; así como para implementar medidas alternativas de captación y movilización de los recursos internos. Sin embargo, el endeudamiento externo no era visto como el eje central del desarrollo, sino más bien como un mecanismo de apoyo.

La política fiscal seguida en ese periodo estuvo subordinada, ante todo, al objetivo de apoyar el financiamiento del gasto público; de facilitar la ejecución de proyectos de formación de capital que requería el proceso de industrialización y lograr mantener la estabilidad monetaria y cambiaria.

A partir de entonces, aproximadamente 1959 parece existir ya una tendencia clara a la formación de una

estrategia de desarrollo, conocida con el nombre de "Desarrollo Estabilizador" y definida por A. Ortiz Mena como "el esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación y devaluación".³⁸

El objetivo principal de esta estrategia de desarrollo era la industrialización del país, con el fin de lograr altas tasas de crecimiento económico dentro del marco de la decisión de no modificar el tipo de cambio del peso frente al dólar, el cual se mantuvo en 12.50 pesos. La estabilidad del tipo de cambio se convirtió en el objetivo central de la política económica, ya que se pensaba que era indispensable para el progreso económico, por lo que el tipo de cambio fijo y la libertad cambiaria se volverían los pilares del Desarrollo Estabilizador. Durante este periodo, el país conoció un fuerte crecimiento económico, con estabilidad de precios, pero con un permanente y creciente desequilibrio

³⁸ Ortiz Mena Antonio, "Desarrollo Estabilizador, una década de estrategia económica en México", en El Trimestre Económico, 1969, pág. 417.

externo.

La estrategia a seguir, que implicaba el Desarrollo Estabilizador, era la de acelerar selectivamente el gasto público y privado y tomar a su vez, determinadas medidas que ayudarían a encaminar los efectos estabilizadores del crecimiento. Por ello se pretendía actuar sobre los factores económicos que determinarían el ahorro y adoptar medidas necesarias para apresurar y reubicar el ahorro en los sectores que los requieran, y así generar una adecuada asignación de los recursos. Para lograr lo anterior, se pretendía ofrecer una tasa de interés real atractiva para los ahorradores, por un lado, y por otro, se intentaba fomentar la reinversión de utilidades y dar mayores alicientes a la inversión vía incentivos tributarios.

Por otra parte, el gobierno mexicano para lograr cumplir con estos objetivos debía hacer uso de dos instrumentos principalmente: los impuestos y el endeudamiento. El primero no tenía tanto peso como el segundo, en relación a los ingresos que significaban, ya que no se requería desalentar a la inversión, por ello se recurrió en mayor medida al uso de deuda interna como externa, con el fin de no recurrir nuevamente a la emisión monetaria. Se pretendía orientar estos recursos hacia la inversión en el campo, a la

industria, así como en la construcción de obras de infraestructura y, especialmente, en aquellas ramas donde significaran una entrada de divisas al país.

Se pensaba que mediante el uso del crédito, tanto interno como externo, se financiaría el déficit del sector público y en estas circunstancias no provocaría presiones inflacionarias, como sucedió en la década de los cincuenta, por ello el Estado recurrió crecientemente al crédito. En lo referente al desequilibrio externo, ya no interesaba corregirlo mediante devaluaciones del tipo de cambio, sino que más bien se trató de atraer a los capitales extranjeros, tanto en forma directa como en préstamos para poder así financiar dicho déficit.

Al tratar de financiar ambos desequilibrios -en lugar de superarlos-, el gobierno mexicano acudió de manera creciente al endeudamiento externo, por medio del cual podría hacer frente a los desajustes sin tener que implantar algunas medidas para corregirlos, que en determinado momento afectarían a sectores importantes de la burguesía nacional y extranjera. Por ello se puede argumentar, como lo menciona Rosario Green, que el gobierno mexicano recurrió al endeudamiento externo, para evitar llevar a cabo ciertas modificaciones -por ejemplo en materia tributaria- dado el

"decrecimiento del poder negociador económico estatal frente a la burguesía nacional, interpretándose este hecho como un debilitamiento relativo del Estado".⁸⁴

Dentro de este marco, se justificaba el crecimiento del endeudamiento externo con una concepción diferente, ya que se argumentaba que sería utilizado como un simple mecanismo de ajuste, que estaría obligado a corregir dos tipos de desajuste de manera diferente. Para el desajuste interno, la deuda sería un complemento del ahorro público y privado, lo cual proporcionaba recursos al Estado para poder expandir en nivel del gasto, ocultando con ello la ineficiencia y desperdicios de los recursos y respetando privilegios, fundamentalmente de carácter impositivo. En lo referente al desajuste externo, se pretendía que fuera un complemento del ahorro en divisas y serviría para hacer frente a los desajustes en la Balanza de Pagos sin afectar las reservas internacionales y para evitar la formulación de políticas tendientes a reducir el volumen de importaciones, ya que éstas pondrían en peligro la expansión del aparato productivo y el consumo nacional.

⁸⁴ Green Rosario, Estado y banca transnacional, pag. 67.

Aunado a lo anterior, el endeudamiento externo era visto como una medida de carácter compensatorio y transitorio. ya que se pensaba que a través del crecimiento económico, en base a la inversión, los diferentes problemas a los que se enfrentaba la economía se irían resolviendo progresivamente y permitirían ampliar la capacidad de endeudamiento del país. Esta postura se observa claramente a lo largo del documento del Desarrollo Estabilizador del entonces secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, mencionando, por ejemplo:

"...es determinante utilizar los fondos externos con el propósito de elevar el crecimiento económico y no el consumo corriente. En tanto esto se logre, la capacidad de endeudamiento externo seguiría ampliándose a medida que se acelere el proceso de Desarrollo Estabilizador, y el ahorro continúa apoyando el logro de un desarrollo real más amplio".⁸⁵

Los siguientes años demostraron que esta perspectiva estaba mal fundada y que lo que provocó fue que se

⁸⁵ Ortiz Mena, op.cit., pág. 425.

manifestara a un nivel considerable, la elevada dependencia del Estado mexicano del financiamiento externo, destinado a la inversión pública.

En resumen, se puede mencionar, que dentro de la estrategia de Desarrollo Estabilizador, el hecho de recurrir al financiamiento externo disminuyó la necesidad de afrontar una serie de medidas que implicarían la adopción de una devaluación; una mayor emisión monetaria, una reforma fiscal o cualquier otro tipo de medida que significará una modificación en el equilibrio de fuerzas en México.

Hay que recordar que esta actitud del gobierno mexicano, estuvo acompañada además de una cierta disponibilidad de recursos financieros en el mercado internacional de capital, desde mediados de los años sesentas, manifestándose principalmente con el fortalecimiento del mercado de eurodivisas y por la fuerte competencia interbancaria que origina. Lo anterior habría de dar pauta para un crecimiento de la deuda pública para la década siguiente.

Las políticas del Desarrollo Estabilizador, permitieron crecer a una tasa deseada, por lo que se pudo superar una etapa de desajustes e inestabilidad monetaria, que se habían manifestado por un gran periodo que impedían la realización

de ciertos planes para una mejor utilización del ahorro interno y externo. Se puede pensar que este tipo de crecimiento, respaldado por recursos externos, tuvo éxito si se aprecia por el lado de sus objetivos ya se logró un importante crecimiento económico pero generó además graves desequilibrios de todo tipo que implicaron un alto costo social.

A nivel financiero se podía observar, dos importantes problemas -presupuestal y externo-, ambos sólo eran manifestaciones de otros graves desequilibrios que se acentuaban en el sector real de la economía; lo cual lleva a concluir que la estrategia de Desarrollo Estabilizador fue un fracaso, ya que fue incapaz de lograr un desarrollo conjunto en la economía y que por lo contrario fue la causa de profundos desequilibrios que llevaron a la desestabilización del sistema. Este modelo requería la adopción de algunas modificaciones para que el sistema lograra al mismo tiempo obtener altas tasas de crecimiento y una distribución más eficiente del ingreso. Sin embargo, estas modificaciones no fueron suficientemente oportunas para lograr la transición al nuevo esquema que permitiría una efectiva expansión de los beneficios proporcionados por el crecimiento económico a toda la población.

A pesar del avance que logra en el crecimiento del aparato productivo, no se incrementa la capacidad de creación de empleo y es incapaz de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso.

La estrategia de Desarrollo Estabilizador permitió una industrialización acelerada, dando todo apoyo y protección al naciente sector industrial, despojando al resto de las actividades productivas tradicionales -particularmente el agrícola- y destinando además los recursos productivos de estas últimas, hacia la actividad industrial. Se generó así un proceso de desacumulación progresivo manifestándose, hacia finales de los años sesentas, en una aguda crisis agrícola y en un permanente y rápido crecimiento del déficit comercial externo. Este último nunca llegó a mostrar indicios de reducción como se pensaba que sucedería en la medida en que el sector industrial, no fue capaz de generar ingresos por exportaciones necesarias para autofinanciar su crecimiento.

En sí, este modelo de industrialización logró un cierto ritmo de crecimiento y de diversificación, sin embargo, fue insuficiente para generar un crecimiento autosostenido o independiente. Este modelo entra en crisis a partir 1968, aproximadamente, manifestándose con mayor claridad su ineficiencia a principios de la década de los setenta, donde

se da un claro estancamiento de la inversión privada, acompañada por una reducción de la demanda externa, contracción de las tasas de crecimiento económico, con un nivel elevado de endeudamiento externo público de 4.262 millones de dolares en 1970.

3.1.4.- De 1970 a 1976

Al iniciar la década de los setenta la economía se caracterizaba por la desaleración del crecimiento, acompañada por el continuo deteriro de la Balanza Comercial, esta situación fue manifestación del progresivo agotamiento de las fuerzas internas de financiamiento del modelo de industrialización, así como de las consecuencias que implicó el Desarrollo Estabilizador. Particularmente en lo que se refiere a la rápida y creciente dependencia financiera del país. Hecho que provocó que se recurriera al endeudamiento externo con mayor frecuencia, con el objetivo central de

financiar el modelo de industrialización.³⁰

El rápido crecimiento del endeudamiento comenzó a verse como uno de los graves problemas a resolver al iniciar la década, en la medida que el pago de su servicio pesaba cada vez más sobre los egresos del país.

La administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez, no sólo enfrentó estos desequilibrios, sino también la problemática que implicaba la concentración del ingreso, el desarrollo desigual y polarizado entre las ramas productivas así como, la inconformidad social generada entre la población.

³⁰ En los inicios del modelo de Desarrollo Estabilizador, la principal fuente de financiamiento del proceso de industrialización fue el superávit comercial agropecuario, el cual llegó a financiar durante 1964 a 1965 casi la mitad del déficit comercial manufacturero. Para el mismo periodo el endeudamiento externo únicamente financiaba 7% de dicho déficit, sin embargo, para 1975 la participación se elevó a 60%, dejando de ser significativo el sector agropecuario, ocupando de esta manera el endeudamiento externo el primer plano.

El nuevo gobierno se caracterizó por criticar y rechazar la estrategia de crecimiento adoptada en el pasado, postulando una nueva estrategia general de desarrollo, conocida como Desarrollo Compartido. Política que pretendió dar respuesta a las necesidades de la economía y que no se conformaba únicamente con asegurar el crecimiento a largo plazo, sino además que éste fuera equilibrado y se establecieran las metas y necesidades del proceso mismo del desarrollo.

Dentro de los principales objetivos de esta administración destaca el intento por modificar el rumbo de crecimiento económico, orientado principalmente a las zonas rurales del país que con anterioridad habían estado muy desatendidas y que en ese momento, era evidente y generalizada la crisis en este sector.

De esta manera, se intentaba racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros, con el fin de lograr el desarrollo equilibrado y menos dependiente; intentar fortalecer las finanzas públicas para reducir la demanda de recursos financieros tanto internos como externos; aumentar el empleo, mejorar la distribución del ingreso y los niveles de vida, etc..

En resumen, la propuesta del nuevo gobierno añadía a las metas de crecimiento y estabilidad cambiaria y de precios, objetivos que parecían quedarse olvidados, como el mejoramiento en los niveles de vida y la reducción de la dependencia externa, en particular lo referente a los recursos financieros.

El objetivo de reducir el endeudamiento externo y en particular su participación en el financiamiento del crecimiento económico, era primordial y en él se centraba la mayor crítica de la administración entrante, a los años en que se incurria el expediente fácil de endeudamiento externo para financiar de manera no inflacionaria al Desarrollo Estabilizador.

Para lograr estos objetivos, el gobierno planteaba elevar el ahorro interno y la inversión pública productiva a través de reformas fiscales, del control y planeación presupuestales, así como el fortalecimiento del sector externo. Apoyando a los principales sectores generadores de divisas y racionalizando los recursos, utilizándolos para cubrir las importaciones requeridas por el aparato productivo, evitando los gastos suntuarios.

Con la combinación de estas medidas, se creía que se reducirían las nuevas contrataciones con el exterior, lo que mejoraría la estructura y el calendario de pagos de la deuda externa.

En materia de política económica, se destaca la presencia de un rasgo nuevo y notable que se hace presente durante todo el sexenio y es la existencia de dos opciones, de dos estrategias económicas, que dieron como resultado elementos contradictorios, en la medida en que ninguna de ellas logró imponerse, ocasionando aceleraciones y frenos en la actividad económica.

Coexistía una política basada en la expansión acelerada del gasto público junto con una política que intentaba oponerse mediante la restricción monetaria y crediticia.

Durante el sexenio del Lic. Echeverría Álvarez, se registra un crecimiento moderado, de alrededor de 5% y de una aceleración de la inflación, la cual aumentó a una tasa media anual de 14.2%.

Asimismo, la crisis capitalista acompañada de altas tasas inflacionarias, aceleró el crecimiento en el nivel de

precios nacional, afectando de manera negativa a su vez, la competitividad externa de la producción de México. Los acontecimientos mundiales fueron factores adicionales que contribuyeron al persistente deterioro de la Balanza Comercial.

Dado que la estrategia económica planteada inicialmente, no logró corregir el desequilibrio estructural del sector industrial; el proteccionismo continuó fomentando la ineficiencia y la contribución de divisas de este sector siguió siendo escasa, frente a la creciente demanda de importaciones de equipo y materias primas necesarias para el funcionamiento interno. De tal forma que se acentuó el crecimiento desequilibrado y se agravaron los desajustes externos. El atraso de la agricultura contribuyó a incrementar aún más las importaciones de productos que internamente eran subsidiados; la Balanza Comercial que en 1971 registró un déficit de 890 millones de dólares, para 1976 pasó a ser de 2,644 millones de dólares.

Las presiones en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos desempeñaron un papel importante en el excesivo crecimiento de la deuda externa. En 1971, el déficit de esta cuenta se ubicó en 929 millones de dólares y para 1976 ascendió a 3,683 millones de dólares.

Por si fuera poco, el control presupuestal no se logró y las diversas medidas fiscales implementadas durante el sexenio quedaron muy lejos de constituir una auténtica reforma fiscal; ni redistribuyeron equitativamente el ingreso y la riqueza, ni le permitieron al gobierno contar con suficientes recursos propios para financiar el excesivo gasto público. Por ello, el gobierno se vió forzado a aceptar un déficit público creciente, en 1971 éste alcanzó los 10,679.3 millones de pesos, 2.3% del Producto Interno Bruto, para situarse en 1976 en 99,068.2 millones de pesos, 8.2% del PIB. Todo ello contribuyó a que la deuda pública externa pasara de 4,546 millones de dólares en 1971 a 19,600 millones de dólares en 1976, lo que significa un incremento de 331% durante el gobierno del Lic. Echeverría.⁸⁷

El fracaso de esta estrategia de desarrollo, particularmente en relación a la reducción de la dependencia financiera, no dejó de ser evidente, incluso mucho antes de que finalizara el sexenio.

⁸⁷ La deuda pública externa en 1971 representaba 11.0% del PIB; para 1976, su participación se incrementó, situándose en 22.1%.

A pesar de que el gobierno pretendía reducir la contratación de créditos externos, nuevamente se recurre a este mecanismo y en montos cada vez mayores, sobre todo a partir de 1973, año en que se registra un aumento de cerca de 40%, después de incrementarse en tan sólo 11% en 1972.

En los siguientes años la tendencia expansiva continúa y se hace más evidente el fracaso de la política al declarar que no había otra alternativa que no fuera el endeudamiento para evitar la recesión.

Por ello, nuevamente se financia el crecimiento por la vía fácil, la deuda externa, aumentando la dependencia externa y dejando sin solución problemas estructurales muy graves como la ausencia de una auténtica reforma fiscal, por lo que el sistema impositivo continuó gravando más al trabajo que el capital y protegiendo los privilegios de los sectores minoritarios; la incapacidad del sector industrial para producir bienes de capital; atraso en la agricultura; la insuficiencia de ingresos del Estado; la ineficiencia burocrática y la extraordinaria dependencia financiera de México con respecto al exterior.

El costo de esta dependencia no debe perderse de vista.

ni muchos menos la intromisión de algunas instituciones financieras. El endeudamiento ha subsidiado al sector industrial en sus deficiencias y alianzas con las empresas transnacionales, sacrificando con ello el desarrollo del campo y el bienestar social.

De esta manera, a la mitad de la década de los setentas, el endeudamiento ya no sólo era un mecanismo por medio del cual se financiaba el crecimiento, sino que ahora se convertía en el medio para mantener el prestigio internacional, ya que sin él no se podrá hacer frente a los compromisos financieros con la banca internacional.

Por último, el gobierno del Lic. Echeverría, al tratar de enfrentar la problemática que priva al iniciar su mandato bajo un esquema de política económica expansiva, conduce a elevar el crecimiento económico, el empleo y la demanda, pero no logra detener el proceso inflacionario, el creciente endeudamiento y los desequilibrios en las finanzas públicas y en las cuentas comerciales con el exterior. No se supera ninguno de los problemas, sino más bien se acentúa y su complejidad resulta ser cada vez mayor.

CAPITULO CUARTO

CAPITULO CUARTO

SITUACION ECONOMICA Y POLITICA EN MEXICO (1976-1982)

Introducción

En el presente capítulo se abordará algunos aspectos relevantes ocurridos durante el sexenio de José López Portillo. De esta manera, se hace referencia al acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional, que si bien se establece durante la administración de Echeverría, es hasta el gobierno de López Portillo en donde se ratifica.

Posteriormente, se caracteriza la estrategia de política económica seguida por la nueva administración, destacando los planteamientos más significativos del Plan Nacional de Desarrollo Industrial y del Plan Global de Desarrollo. Por último se analiza la evolución de la economía mexicana durante el sexenio en cuestión.

4.1.1.- Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional

Para diciembre de 1976, el país continuaba enfrentando las consecuencias de la crisis capitalista mundial y las

deficiencias del propio modelo de desarrollo seguido a lo largo de tres décadas.

La política de reactivación económica implementada en el sexenio de Echeverría que implicó fuertes incrementos en el gasto público, se tradujo en un crecimiento notable de los precios; en mayores desequilibrios externos y presupuestarios; así como en un grave problema de deuda pública externa. La inflación se situó en 27.2%, el déficit de la Cuenta Corriente alcanzó 3,683 millones de dólares y los niveles de endeudamiento resultaron ser los más cuantiosos del sexenio y peligrosamente ins manejables, la deuda pública externa se situó para ese año en 19,600 millones de dólares, mientras que la deuda privada se ubicó en 6,500 millones de dólares.

La combinación de estos factores ocasionó que después de más de dos décadas de mantener inalterado el tipo de cambio, del peso con respecto al dólar, se decidiera, el 31 de agosto a abandonar el tipo de cambio fijo y dejarlo flotar para que las fuerzas del mercado lo guiaran a un nuevo nivel. De inmediato el peso se devaluó para cotizarse alrededor de 20 pesos por dólar. Sin embargo, a partir de octubre el peso se cotizó alrededor de 26 pesos por dólar, pero mostrando una tendencia al fortalecimiento.

Con la fuga de capitales que se produjo antes y después de la devaluación, el balance general del sexenio de Echeverría resulta ser bastante desolador y evidenciaba una situación de crisis económica y financiera.

Ante tal panorama se planteó para 1977, la disyuntiva de adoptar una política de reajuste, encaminada a reestablecer los desequilibrios de toda índole, tanto monetarios, financieros, económicos como sociales. Dicho paquete de política formaba parte de un Programa de Estabilización convenido con el Fondo Monetario Internacional, establecido con la firma del Convenio de Facilidad Ampliada, realizado por el gobierno de Echeverría en agosto de 1976 y confirmado por la nueva administración en diciembre del mismo año.

En dicho convenio se acordó que el país podía disponer

de los recursos del denominado Servicio Ampliado⁸⁸ y contaría con tres años para reestablecer el equilibrio externo e interno de la economía. Vale la pena recordar que no solamente se concertó el crédito con el FMI, sino conjuntamente con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el sistema de Reserva Federal del mismo país. Con el fin de apoyar el programa de ajuste a la Balanza de Pagos, el país tuvo acceso a un préstamo de 1,200 millones de dólares

⁸⁸El llamado Servicio Ampliado fue aprobado en 1974, durante una reunión del comité provisional del FMI realizada en Kingston, el cual consistía en una ampliación de 50%, en cada uno de los tramos normales de crédito. Este servicio permitía que un país pudiera girar en su cuenta con el FMI 140% de su cuota sin necesidad de dividir tal transferencia en varios tramos, con el compromiso de implementar un Programa de Ajuste estructural para lograr equilibrar la Balanza de Pagos. Dicho programa tendría una duración de tres años e iría acompañado de una Carta de Intención en donde se planteaba la futura evolución de la economía, con el fin de estabilizarla. Para mayor información véase: Muros M. Angel y Novel Villalobos Miguel Angel, "Características del crédito otorgado a México por el FMI", en Comercio Exterior, abril, 1980, págs. 282-286.

que resultó ser el crédito más cuantioso otorgado por el Fondo a un país en desarrollo, ya que se estaba superando la capacidad de oro de México frente al Fondo,³⁹ la mitad de estos recusos fueron proporcionados por el FMI directamente, el resto, 600 millones de dólares, fue cubierto por el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de Estados Unidos.

El préstamo le permitió a México contar con 1,065 millones de DEG (equivalentes a los 1,200 millones de dólares) en su cuenta con el Fondo, entre octubre de 1976 y diciembre de 1979. De dicho total, 749 millones formaron parte del Convenio de Facilidad Ampliada⁴⁰ que dio origen a un programa económico con duración de tres años. En él, quedaron

³⁹La situación de México ante el FMI "...antes de la reunión de Kingston era de 422 millones de dólares, el tramo de oro de 106.4 millones y existía un supertramo de 6.1 millones de dólares debido a la utilización del peso de otros países. Por tanto, México podía girar 112.5 millones de dólares sin llegar a un acuerdo especial con el Fondo.

⁴⁰El total fue usado de la siguiente forma: en 1977, 200 millones de DEG, en 1978 y 1979, 549 millones de DEG.

establecidos los objetivos de mediano plazo que el gobierno estaba comprometido a cumplir a cambio de que dicha situación le permitiera tener acceso al financiamiento que proporcionaba para hacer frente a sus obligaciones con el exterior.

Vale la pena destacar que el gobierno acudió también al FMI para contar con apoyo político y mantener el acceso a otras fuentes de financiamiento, no sólo oficial sino en particular privadas.

Por tal motivo a lo largo de tres años que duraría el convenio, el financiamiento del Fondo sería suministrado semestralmente, siempre y cuando las Comisiones de Consulta de dicho organismo consideraran que se estaban cumpliendo las metas estipuladas. El programa de ajuste en el cual se plantea los objetivos a lograr, se expresaban en una Carta de Intención, que por declaraciones del director del FMI Johannes Witteven:

"...encuentra adecuado y correcto el programa económico del gobierno de México, para hacer frente a los problemas de Balanza de Pagos, sobre la base de un tipo de cambio realista y la libre convertibilidad y

transferibilidad del peso mexicano."⁴¹

Tal afirmación se hacía debido a que el paquete de políticas de estabilización planteadas por el gobierno mexicano resultaron ser lo "aconsejado" por el Fondo. Estas políticas se encuentran enmarcadas dentro de la teoría ortodoxa de la Balanza de Pagos -teoría monetarista- la cual supone que los desequilibrios en la Balanza de Pagos son desajustes de corto plazo, y que no se pueden solucionar únicamente con una devaluación (debido a que los efectos de esta medida resultan ser transitorios), sino que deben ir acompañados de una política de contracción de la demanda agregada; de una mayor apertura del comercio exterior y del libre movimiento de los precios.

El diagnóstico realizado por el FMI sobre la situación de la economía mexicana y del cual se basan los lineamientos a seguir, contenidos en la Carta de Intención, se pueden resumir de la siguiente manera:

Los crecientes desequilibrios en la Balanza de Pagos,

⁴¹ Comercio Exterior, "Sección Nacional", septiembre de 1974, pag. 1080.

así como la existencia del proceso inflacionario en México, fueron resultado de un exceso general de demanda, provocado por la considerable expansión del gasto público, así como por el creciente proteccionismo del que fue objeto el desarrollo industrial ante la competencia externa. La combinación de tales fenómenos, llevaron a una creciente sobrevaluación del peso mexicano que llegó a ser insostenible para mediados de 1976, agudizado por la fuga de capitales que se generó ante la expectativa de la devaluación.

Esta última medida formó parte del convenio con el FMI pero además se exigía severas restricciones a la economía del país como: la reducción del gasto público; del déficit fiscal; la implementación de políticas tendientes a eliminar subsidios y tarifas al comercio exterior, a los bienes y servicios que propocionaba el gobierno; restricción al crédito doméstico al reforzar la reserva internacional del país; limitación a la expansión del endeudamiento, así como de la generación de empleo del sector público, incluyendo además medidas que permitieran mantener controladas las negociaciones salariales.

El acuerdo con el FMI, estaba constituido por catorce puntos, los cuales fijaban las metas a las que el gobierno estaba comprometido a cumplir, entre 1977-1979, destacando

como las más importantes:

a).- El crecimiento económico sería para 1976 de 4%, de 5% en 1977, 6% para 1978 y de 7% para 1979.

b).- El gasto corriente debería descender de 25.9% del PIB en 1976 a 24.5% para 1979.

c).- El déficit global del sector público debería ser para 1979 de 2.5%.

d).- El crecimiento de la deuda externa debería estar limitado a tres mil millones de dólares anuales.

e).- El empleo del sector público no debería aumentar en 1977 más de 2%.

f).- El orden de los incrementos salariales estarían entre 10% y 12% para 1977 y 1978, respectivamente.

g).- El déficit en Cuenta Corriente debería disminuir de 2.3% del PIB en 1976 a tener un saldo positivo de 0.6% del PIB en 1979.

El programa de estabilización no sólo pretendía

equilibrar la Balanza de Pagos sino también a hacer frente al problema de la inflación, a la caída de la inversión privada y al enfrentamiento entre capitalistas nacionales y el Estado.

Para afrontar el problema de la inflación, agudizada por la devaluación se haría vía la contención salarial. Se fomentaría la inversión por medio de una política de aumento del gasto, pero dicho aumento debería ser tal que no se incrementara el déficit fiscal, utilizando los ingresos que proporcionaría la explotación y exportación de hidrocarburos. El conflicto entre el gobierno y la iniciativa privada se lograría reducir por medio de un pacto social acordado entre ambos sectores, así como con propuestas sobre el fortalecimiento de la economía, mediante el aumento de los mínimos de bienestar y la distribución del ingreso vía la promoción de una política de empleo.

Con todo lo anterior es claro que con la firma del Convenio de Facilidad Ampliada, México condicionó el rumbo de su economía a lineamientos "sugeridos" externamente, inspirados en el diagnóstico que tenía como causa central los desequilibrios; el excesivo gasto público, expresado en la expansión del déficit fiscal. Por tal motivo, la economía entró en un breve periodo de recesión, en la medida en que la

actividad económica resultó ser bastante dependiente del comportamiento del gasto público y al ser este último objeto de reducción, particularmente en el renglón de la inversión, el crecimiento económico fue directamente afectado.

La combinación de tales medidas de ajuste, permitieron alcanzar los objetivos planeados, así como la reducción del déficit en Cuenta Corriente y el déficit presupuestario, limitar el incremento de la deuda y desacelerar el proceso inflacionario. De esta forma parecieron ser exitosas las medidas tomadas en cuanto a los objetivos a perseguir, pero ello creó una situación de estancamiento económico y no sólo se reforzaron las tendencias ya existentes, sino que además acentuó otros desequilibrios, como el referente al empleo.

4.12.- La política económica del sexenio de López Portillo

4.12.a.- Alianza para la Producción

La estrategia de política económica del sexenio del presidente de López Portillo siguió pautas similares a las observadas en el sexenio anterior, es decir, inició con la implementación de medidas de ajuste y terminó de forma similar.

contribuyendo equitativamente con ingresos fiscales y retribuyendo a precios convenientes los productos del campo.

A manera de resumen, la Alianza para la Producción giraba en torno a varios objetivos generales como la promoción del crecimiento alto y sostenido de la economía; del empleo y los mínimos de bienestar en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda; así como la redistribución del ingreso a favor de los estratos más desprotegidos, a fin de avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

Como instrumento principal para llevar a cabo estos, se planteó la necesidad de conocer las condiciones y las aspiraciones de la población para así integrar los puntos de vista y las demandas en un programa de gobierno.

A partir de este esquema y una vez iniciada la administración de López Portillo, se elaboraron planes sectoriales y estatales como: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, entre otros.

Ante la perspectiva alentadora que significó la riqueza petrolera para superar la crisis y constituirse en una abundante fuente de recursos para financiar el crecimiento económico, el PNDI determinaba que era imprescindible la adecuada planeación del proceso de desarrollo y un administración eficiente de los recursos, para que los beneficios fueran más duraderos; coadyuvarán a fortalecer el aparato industrial y que el país no dependiera a largo plazo de la explotación de un sólo recurso.

Como un instrumento para lograr las metas planteadas en al estrategia de desarrollo de este sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial establecía como objetivos:

- a).- eliminar el desempleo y el subempleo prevaleciente
- b).- garantizar al menos un mínimo de bienestar a toda la población.

Para alcanzar estos objetivos -que según proyecciones sería hasta el segundo decenio del próximo siglo- se planteaba la necesidad de crecer aceleradamente durante un periodo relativamente largo y simultáneamente reordenar las tendencias actuales del proceso de industrialización, orientándolas a la promoción de actividades industriales

definidas como estrategias, a la desconcentración territorial de la industria y a brindar apoyo a la mediana y pequeña empresa.⁴⁹

El plan establecía que los diversos instrumentos para alcanzar estos objetivos, se agruparían en dos categorías: por un lado, el gobierno ejercería acción directa sobre la evolución de la industria a través del gasto público en infraestructura e inversión de las empresas paraestatales. De esta forma, el gobierno debería realizar importantes inversiones en infraestructura urbana y rural, entre 1979 a 1982. Por su parte, la infraestructura paraestatal sería objeto de una expansión acelerada, incursionando en actividades que hasta en ese entonces habían sido campo exclusivo del sector privado. El grueso de la inversión se destinaría hacia las ramas: petrolera y petroquímica, electricidad, siderúrgica y fertilizantes, y en menor

⁴⁹ Bajo la trayectoria del PNDI para los doce años que cubría el periodo de planeación (1979-1990), el Producto Interno Bruto crecería a un ritmo de 9.0% anual en promedio. Mientras que el empleo aumentaría 3.4% en promedio anual, creándose 12.6 millones empleos, de los cuales 80% (10.1 millones) serían atribuibles a las medidas propuestas por el plan.

proporción a la producción de bienes de consumo básico, cemento, vidrio, automotriz, equipo de transporte, entre otras.

Por otra parte, se ofrecía un programa de descuentos sobre los precios de los combustibles industriales y una serie de estímulos fiscales para apoyar una mayor inversión privada. Estos incentivos a la inversión estarían en función de la desconcentración industrial y el apoyo a actividades estratégicas, ofreciendo diferentes descuentos en los combustibles de acuerdo a la zona geográfica en la que se ubicara la empresa privada. Además, se diseñó un programa de estímulos fiscales que se concedían a través de los CEPROFIS (Certificados de Promoción Fiscal) expedidos por la SHCP. Dichos certificados amparaban un crédito contra el pago de impuestos federales de cualquier tipo y se otorgaban a las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana que realizaran inversiones en empresas industriales, ampliarán turnos de trabajo o adquirieran maquinaria o equipo nacional.

Si bien el Plan Nacional de Desarrollo Industrial constituía un esfuerzo para orientar el crecimiento de la economía que se esperaba con el auge petrolero, difícilmente podía considerarse como una buena aproximación del futuro acontecer, dado que había una serie de elementos que

introducían incertidumbre.

Por un lado, el plan establecía metas para un periodo que involucraba dos sucesiones presidenciales -entre 1982 y 1988- por lo que no había elementos que garantizarán continuidad en los objetivos y planteamientos de política económica al terminar el sexenio de López Portillo. Además se omitían fenómenos como la inflación y los posibles cambios en el entorno internacional, particularmente sobre el mercado petrolero, factor que repercutiría directamente sobre la economía nacional.

Por ello, el PNDI no resultó ser una guía confiable para las decisiones futuras, sino que era la expresión de expectativas sujetas a imprevistos. Sin embargo, representó un avance en materia de planeación económica, ya que integraba en un solo documento: objetivos, prioridades, instrumentos y metas, así como el papel central que seguiría desempeñando el sector público en la economía.

4.12.c.- Plan Global de Desarrollo

A mediados del mes de abril de 1980 y en pleno auge petrolero, se dio a conocer el Plan Global de Desarrollo (1982-1988). Documento que establecía la política económica

que en sus diversos órdenes proponía al ejecutivo para los dos últimos años de su mandato.

El Plan Global de Desarrollo (PGD), era reflejo del grado de avance de la planeación nacional. Contenia tanto los elementos conceptuales como instrumentales que formaban parte de la planeación; integraba aspectos sectoriales y espaciales y mostraba los logros alcanzados en la formulación de planes sectoriales y estatales que habian influido en la definición y ejecución de la política de desarrollo.⁴⁴

El PGD se definía como global porque pretendía actuar sobre toda la sociedad con base en una concepción de desarrollo integral, en donde los planteamientos económicos se interrelacionaban con la actividad política y con los programas sociales del régimen de López Portillo.

Por ello, el documento estaba compuesto de tres partes:

1.- Una política que presentaba el modelo de país al que se aspiraba, considerando todos los niveles y definiendo con

⁴⁴ Véase SEP, "Plan Global de Desarrollo, 1980-1982" en Comercio Exterior, México, abril, 1980, pág. 808.

ello los objetivos del plan.

2.- Una economía en la que se planteaba la estrategia de desarrollo para el cambio estructural y para la modernización seguida desde el inicio del gobierno de López Portillo.

3.- Una social que mostraba cómo la política económica y social que se había implementado, estaba dirigida a transformar el crecimiento económico en desarrollo social.

El plan incluía además un capítulo sobre la política de precios, salarios, utilidades y fisco.

Los objetivos que a nivel general planteaba el PGD eran:

1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

2.- Proveer de empleos a la población y mínimos e bienestar.

3.- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente y

4.- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Lo referente al comportamiento de los precios era un problema que quedaba excluido, pero que fue retomado en el apartado de política económica, en donde se planteaba que la inflación era uno de los problemas más complejos y se concebía como medio e instrumento y no como objetivo autónomo. Ello significaba que su control era el instrumento para evitar el deterioro de la distribución del ingreso y la interrupción del crecimiento económico. Por ello, se buscaba su control y disminución.

La estrategia que proponía el plan para alcanzar simultáneamente los objetivos atados, se orientaba a la generación de empleos, persiguiendo un crecimiento alto y su equidad y manteniendo el equilibrio entre los sectores.

Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Global de Desarrollo, basaba su estrategia de empleo en los recursos derivados del petróleo. Por ello, el PGD presentaba un apartado dedicado a la política de energéticos, en donde el petróleo constituía el apoyo fundamental para el desarrollo de la industria, en especial la de bienes de

capital, para el fomento a las exportaciones y apoyar la desconcentración de la actividad industrial. Así el petróleo era visto como la palanca de desarrollo y su ritmo de explotación estaba dado por las necesidades de la política global de desarrollo, por la capacidad real de la sociedad para absorber eficientemente dichos recursos.⁴⁸

En segundo término, la estrategia de financiamiento al desarrollo se basaba en el ensanchamiento de las finanzas públicas; la generación de ahorro interno y la formación de capital. Entre las veintidos políticas básicas que integraban la estrategia del plan se enfatizaba el papel del sector público y del petróleo, la eliminación de subsidios excesivos, el apoyo a sectores prioritarios que generaban empleos, que producían bienes de capital y eran socialmente necesarios; estímulos a la inversión, al desarrollo agropecuario; control de la inflación, etc..

⁴⁸ En síntesis, el petróleo se presentaba como la panacea nacional, como el elemento decisivo para lograr una mayor eficiencia y orientación del gasto público; para mejorar las condiciones en que se obtenía financiamiento y tecnología del exterior; para mejorar la capacidad competitiva externa; diversificar mercados, productos de exportación, etc..

Las metas del Plan Global de Desarrollo, a diferencia del PNDI, abarcaban hasta 1982, ubicando así los límites temporales de la responsabilidad del gobierno lopezportillista. Entre las principales metas expresadas en plan se encontraban:

- Se preveía una tasa de crecimiento del PIB de por lo menos 8% anual en promedio.

- Para el periodo 1980-1982, se pretendía alcanzar un crecimiento promedio anual del empleo de 4.2% que significaría la generación de 2.2 millones de empleos.

- La inversión pública crecería, según el Plan, a una tasa real de 14% anual en promedio. La asignación preupuestal al sector agropecuario y desarrollo rural crecería 22% real anual, al sector comunicaciones y transportes en 18%; para el sector social crecería en 21%, mientras para el sector industrial sería de 17%.

- El consumo aumentaría de 4.5% y 7.5% el público.

- Entre 1980 a 1982 el gasto presupuestal neto crecería en términos reales 12% anual y el gasto de capital en 14%, de tal forma que los sectores agropecuarios, desarrollo rural,

pesquero y de comunicaciones y transportes tendrían aumentos de 22, 25, 21 y 18%, respectivamente.

- Durante los tres años considerados, las importaciones observarían un ritmo elevado pero descendiente, en promedio 20.8%, mientras que las exportaciones alcanzarían una tasa de 14.4%, tendiendo al alza las exportaciones manufactureras.

A pesar de los buenos propósitos planteados, tanto en el PGD como en los planes sectoriales y estatales, al finalizar el mandato de López Portillo, el entorno económico no resultó ser del todo satisfactorio. En los planes elaborados no se consideró el contexto internacional, quedando la economía expuesta a cualquier cambio.

El desarrollo sectorial no fue del todo equilibrado quedando rezagados sectores como el agropecuario. El manejo de los ingresos por exportaciones petroleras no se orientó al bienestar general, sino que benefició en mayor medida a pequeños estratos de la población que no necesariamente invirtieron estos recursos en forma productiva, sino que su uso fue de carácter suntuario.

En resumen, los objetivos del PGD fueron elaborados de manera general, sin especificar, muchas veces, los

instrumentos de política económica que se utilizarían. Indudablemente gran parte de estos ambiciosos objetivos fueron alcanzados y las consecuencias económicas, políticas y sociales no dejaron de ser evidentes.

4.1.3.- Evolución de la Economía Mexicana (1977-1982)

La estrategia de política económica definida por el gobierno de José López Portillo se dividió en tres etapas bienales:

1.- Superación de la crisis, 1977-1978.

2.- Consolidación económica, 1979-1980.

3.- Crecimiento acelerado, 1981-1982.

En la primera etapa las prioridades eran: el sector agropecuario -para satisfacer la demanda de alimentos- y el sector energéticos que significaba un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad para lograr las transformaciones profundas en la sociedad. Posteriormente, y una vez marcada la consolidación, se modificarían las prioridades, orientándose hacia: el sector agropecuario y rural; el bienestar social en educación y el fortalecimiento de la infraestructura de transportes y comunicaciones.

En 1977, la política económica implementada se enfocó a superar la crisis de 1976. Las medidas tomadas se encontraban bajo la supervisión del FMI y estaban encaminadas básicamente a contrarrestar las tendencias más críticas a corto plazo. Por ello, la política coyuntural que inicialmente abarcaría hasta 1979, estaba dirigida a resolver el problema de la Balanza de Pagos y la inflación por medio de la reducción de la demanda agregada.

La contención del gasto público, particularmente el de inversión, permitió alcanzar los objetivos iniciales. Pero, si bien se reducen los desequilibrios externos e internos no significó que el problema se hubiera solucionado, más bien se logró controlar momentáneamente a costa de una economía en recesión. Posteriormente y una vez que se aceleró el crecimiento económico, los desequilibrios vuelven a aparecer con mayor fuerza, poniendo en evidencia el carácter temporal del éxito en las medidas adoptadas.

De esta manera, durante el primer año de la administración bajo análisis, se logró detener el incremento del déficit presupuestario que a precios corrientes se mantuvo en niveles similares a los del año anterior.

La inflación, una vez pasado el impacto de la

devaluación de 1976, tendió a desacelerarse rápidamente pasando de una tasa de 27% en 1976 a 20.7% en 1977.

Por su parte, las importaciones totales disminuyeron en 9.5% con respecto a 1976, contribuyendo a que el déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos se ubicara en 1,597 millones de dólares, 56.6% inferior al del año anterior.

La inversión privada cayó 21.6% y la pública se redujo 12.2%. La actividad productiva se desaceleró, creciendo el PIB tan sólo 3.4%. Sin embargo, se logró estabilizar el mercado cambiario y con ello reducir las expectativas devaluatorias.

Para 1978 se abandonan los lineamientos de la política de estabilización debido a la perspectiva que ofrecía la existencia comprobada de importantes yacimientos petrolíferos. De esta manera, el panorama de largo plazo se modificó notablemente dando lugar a una política expansionista donde la estrategia económica se orientó a la obtención de altas tasas de crecimiento apoyadas en el

petróleo.⁴⁶

Esto significó que se adelantara la fase de crecimiento acelerado al registrarse en 1978 un crecimiento del PIB del orden de 8.2%, como resultado de la reactivación de la inversión privada y del gasto público.

La expansión económica logró éxitos importantes en materia de producción y empleo. El crecimiento de 8% anual previsto por el PGD para el periodo 1980-1982 fue superado en el lapso de 1978-1980, con una tasa promedio de 8.5%.⁴⁷ La meta de empleo consistía en generar 2.2 millones de puestos nuevos durante 1980-1982, la cual se rebasa, ya que tan sólo en 1980 se crearon 1.12 millones empleos, 51% de lo programado para tres años.

⁴⁶ El petróleo se convirtió en el pilar básico sobre el cual se sustentaría el crecimiento y desarrollo económico del país, al abrir la posibilidad de superar -por la vía de las exportaciones petroleras- la restricción que el sector externo imponía al crecimiento y financiar el expansivo gasto del sector público que reactivaría la economía.

⁴⁷ El crecimiento del PIB fue de 8.2, 9.2 y 8.3 por ciento en 1978, 1979 y 1980, respectivamente.

La inversión pública aumentó 26% en 1978; 16.4% en 1979 y 18% en 1980; mientras que la inversión privada se incrementó en 26%, 19.8% y 14% en los mismos años. Dicha inversión se destinó a la producción y exportación de petróleo, al crecimiento de la industria petroquímica y de la construcción. En segundo lugar, a la industria eléctrica, automotriz y agropecuaria.

El énfasis que el gobierno dedicó al desarrollo del sector petrolero llevó a que las reservas probadas de hidrocarburos pasaran de 6,338 millones de barriles en 1976 a 60,126 millones de barriles en diciembre de 1980, lo que significó un incremento alrededor de 847% y que el país ocupara el quinto lugar como productor mundial de

hidrocarburos.⁴⁸

Sin embargo, el rápido auge económico trajo consigo severas consecuencias para la economía. Por un lado, la inflación registró un moderado crecimiento durante los primeros años -16.2% en 1978 y 20% en 1979-, tendencia que se acelera para 1980 cuando el índice nacional de precios al

⁴⁸ Es importante señalar que la bonanza petrolera no solo represento un medio para financiar el desarrollo, sino que tambien signifió nuevas oportunidades y credibilidad en la comunidad financiera internacional, lo cual se manifesto en nuevos préstamos bajo condiciones más favorables. En particular destaca el importante préstamo concedido por 90 bancos -encabezados por el Bank of America- a petroleros mexicanos por 2,500 millones de dolares, en el mes de septiembre de 1979.

consumidor aumenta 29.8%.⁴⁰

Respecto a las cuentas con el exterior, la magnitud del desequilibrio alcanzó niveles sin precedentes, no obstante el incremento de los precios y de las exportaciones petroleras. El déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos pasó de 2,693 millones de dólares en 1978 a 10,740 millones de dólares en 1980, debido principalmente a varios factores. Entre los que destacan: primeramente, el dinamismo que mostraron las importaciones del país como consecuencia del auge económico y como reflejo de las medidas tendientes a la liberalización del consumo exterior, iniciadas desde 1978. Situación que al combinarse con el desfavorable comportamiento de las exportaciones no petroleras, llevó a

⁴⁰ La política de control salarial, la medida de resagar los precios de los bienes y servicios que vendía el sector público, combinado con la baja de los precios relativos internacionales de los bienes agropecuarios y la relativa estabilidad del tipo de cambio, consiguió reducir la tasa de incremento de los precios durante 1978 y 1979. Sin embargo, en 1980 el repunte se va a los mecanismos utilizados para evitar la dolarización de la economía: aumento de la tasa de interés y deslizamiento más acelerado del tipo de cambio.

que el saldo de la Balanza Comercial fuera deficitario, incrementándose 83% entre 1978 a 1980, al ubicarse en este último año en 3,385 millones de dólares.⁵⁰

Asimismo, el medio financiero internacional se caracterizó por elevadas y fluctuantes tasas de interés que aumentaron rápidamente como resultado de la política monetaria restrictiva adoptada por los países industriales para contener la inflación. Este fenómeno repercutió directamente en el costo del servicio de la deuda de países considerablemente endeudados como México, presionando aún más las cuentas con el exterior.

Para 1981, el costo del crecimiento acelerado no deja de ser evidente, aún más antes de la caída de los precios internacionales del petróleo.

⁵⁰ Entre 1979 y 1982 el contexto internacional era desfavorable. La economía norteamericana se encontraba inmersa en un periodo recesivo e inflacionario, disminuyendo su demanda de importaciones y con la aplicación de políticas comerciales proteccionistas que obstaculizaban la colocación de las exportaciones mexicanas.

Las metas de crecimiento económico, inversión y empleo se cumplieron e incluso se superaron, pero este proceso de expansión no sólo estuvo acompañado por desequilibrios externos, inflación y un contexto internacional desfavorable, sino también por un aumento sin precedentes del déficit público: deterioro en la distribución del ingreso; un desequilibrio productivo y un cuantioso endeudamiento externo.

El deterioro de la situación económica llevó a la imposibilidad de continuar bajo el esquema inicialmente planteado, si bien se mantenía la meta de sostener el rápido crecimiento, se buscaba una solución para enfrentar los problemas coyunturales. Al intentar alcanzar este objetivo el gobierno se enfrentó al problema de que en el corto plazo se contraponían las medidas de estabilización con las de estímulos.

La caída de los precios del petróleo acentuó aún más los problemas ya existentes. Después de varios años de ascenso, el precio del crudo mexicano tipo Maya se redujo de 34.60 a 30.60 dólares por barril a principios del mes de junio de 1981. En los siguientes meses se registraron pequeñas variaciones, pero la inestabilidad del mercado internacional provocó que los grandes clientes prefirieran realizar

contratos de corto plazo y con quien vendiera más barato. De esta manera, las autoridades decidieron fijar precios preferenciales, en función de las zonas geográficas y así evitar la pérdida de clientes. A pesar de ello, la pérdida de ingresos de divisas atribuibles al petróleo se estimó en más de cinco mil millones dólares.

Ante la agudización de las dificultades en la Balanza de Pagos asociadas, no sólo a la reducción del precio del petróleo, sino también de otras materias primas, así como del incremento de las tasas de interés internacionales, el 15 de julio de 1981, se da a conocer los lineamientos generales a seguir:

a).- Control selectivo de las importaciones (reestableciéndose el sistema de permisos previos).

b).- Refuerzo y apoyo de las exportaciones (incrementando los subsidios).

c).- Ajuste hacia la baja del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, del orden de 4% (el impacto agregado sería de 90,000 millones de pesos y no se afectaría a los programas prioritarios, sino el gasto corriente).

d).- Aumento del deslizamiento del tipo de cambio (de una tasa de 8.4% promediada en el primer trimestre pasó a 19.7% anual para diciembre).

e).- El mantenimiento de la libre convertibilidad del peso y,

f).- La continuidad de la política de tasas de interés altas (ajustándose a las tasas prevaecientes en el exterior y al deslizamiento del tipo de cambio).

Este primer intento de corrección de la política económica para sanear las finanzas públicas, reducir el déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos y el crecimiento del endeudamiento externo, tuvo efectos muy limitados. El gasto público fue superior al autorizado, no se redujo, con lo que el déficit pasó de 7.5% del PIB en 1980 al 15% en 1981.

A pesar de la reducción en el crecimiento de las importaciones, de 57.7% en 1980 a 26.7% en 1981, el déficit en la Cuenta Corriente alcanzó su máximo nivel del sexenio, al ubicarse en 16,052 millones de dólares, 50% superior al del año anterior.

Ambas situaciones tuvieron que ser financiadas por medio de deuda externa. El endeudamiento creció aún más debido a que la contracción financiaba la reconversión,⁵¹ así como las tendencias de especulación cambiaria y fuga de capitales. La deuda externa total se ubicó en 74,861 millones de dólares que representaba un aumento de 142% con respecto al saldo de 1977. Por su parte, la deuda del sector público aumentó 19,148 millones de dólares, tan sólo en 1981, al situarse en 52,961 millones de dólares.

Ante el fracaso de las medidas adoptadas, se inició a principios de 1982 una segunda etapa. En ella se decidió continuar con las medidas tradicionales de ajuste para reducir los desequilibrios internos y externos, es decir por medio de la contención del gasto público y combinando con devaluación, bajo su esquema de libre convertibilidad de la

⁵¹ Durante el periodo de exceso de liquidez internacional las tasas de interés internacionales resultaban más atractivas que las internas. Tanto el sector público como en el sector privado se endeudaron para financiar sus proyectos de inversión. Sin embargo, esto cambió, y se tornó peligroso con el aumento inusitado de las tasas de interés y el deslizamiento del peso.

moneda.

El presupuesto para 1982 se redujo drásticamente, se incrementaron los precios de los bienes y servicios públicos (gasolina 115%, electricidad 1.5% mensual y teléfonos 12.5%) y además se autorizó un aumento salarial de emergencia de 34%, medidas que presionaron fuertemente la inflación.

Ante la nueva caída de los precios del petróleo⁵² y las presiones inflacionarias, la crisis cambiaria no se hizo esperar y dado que la dolorización alcanzó niveles sin precedentes,⁵³ el 17 de febrero el Banco de México se retira del mercado cambiario. El tipo de cambio se devaluó en más de 40% -al pasar de 26 a 37 pesos por dólar- y se anuncia un paquete de medidas con el propósito de:

a).- Hacer frente a los fenómenos coyunturales ampliando

⁵² El 20 de febrero, FEMEX dio a conocer una nueva baja de los precios del crudo de exportación. El tipo Itsmo se redujo de 35 a 32 dólares y el Maya de 26.50 a 25 dólares por barril.

⁵³ A principios de 1982, 50% de los depósitos en la banca privada nacional estaban en dólares, mientras que en septiembre de 1976 este tipo de depósitos era de 33%.

la capacidad de maniobra para consolidar los avances realizados en materia de empleo.

b).- Combatir el proceso inflacionario, el desequilibrio fiscal y el deterioro del sector externo.

Como se aprecia, estos objetivos no son nuevos y continúan contraponiéndose.

El gasto público nuevamente era objeto de reducción, primero en 3% y posteriormente en 5%. El tipo de cambio continuaba deslizándose frente al dólar. A principios de agosto se reajustan los precios de los energéticos que comercializaba el sector público y se reducían los subsidios de los bienes de consumo básicos (tortilla, pan y leche).

Lo anterior llevó a la agudización de la inflación y a la recesión económica. A pesar de la devaluación, el mercado cambiario continuó inestable reapareciendo marcadamente la especulación y la fuga de capitales. Como resupuesta, el gobierno estableció, en el mes de agosto, un sistema de tipo de cambio dual y determinó que los depósitos en dólares serían liquidados en moneda nacional. Se contaba entonces con un tipo de cambio preferencial que correspondía al mercado controlado, fijándose en 49.5 pesos por dólar y tendría un deslizamiento de acuerdo a la situación y con un

tipo de cambio "libre" a 69.50 pesos por dólar que se ajustaría según la evolución del mercado de divisas. El tipo de cambio dual suponía un cierto grado de control y racionalización de las divisas recibidas, sin embargo, la salida de capitales no se evitó y fue financiada con las escasas reservas internacionales con las que contaba el gobierno.

En el mismo mes, se dan a conocer las negociaciones que se habían llevado a cabo para obtener recursos financieros del exterior y para reestructurar en forma voluntaria la deuda pública y privada contratada con la banca internacional. Mientras se lograba esta negociación y ante la crítica situación, el gobierno mexicano solicitó a 115 bancos extranjeros una prórroga de 90 días para pagar los vencimientos del principal de la deuda pública externa que ascendían a 8,144 millones de dólares.

Durante la prórroga, el gobierno esperaba concluir un acuerdo con el FMI y presentar a sus acreedores un amplio programa encaminado a resolver los problemas financieros del país.

En el último informe de gobierno, el presidente José López Portillo acusó a los banqueros de ser los responsables

de saquear a México y para remediar la situación, nacionaliza la banca y aplica un control generalizado de cambios. Estas medidas se impusieron como una forma de reivindicarse y en un momento en que no existían muchos dólares que retener. Esto complicó y prolongó las discusiones con el FMI y los bancos privados. No es sino hasta el 10 de noviembre que firma la Carta de Intención, en la que se comprometía a adoptar un programa de estabilización con duración de tres años y bajo la supervisión del FMI.

Miguel de la Madrid Hurtado asume la presidencia el 10 de diciembre heredando un acuerdo con el FMI, la suscripción de 5,000 millones de dólares, la determinación de las condiciones del préstamo y un panorama económico desolador. La inflación llegó a 80.8%; la deuda externa se situó en 92,409 millones de dólares, ocupando México el segundo lugar de los países en desarrollo más endeudados; el saldo de la deuda externa total representó 54.2% del PIB, cifra contrastante con el 23.9% al observado en la década de los setentas.

La Balanza Comercial registró, por primera vez en los últimos años, un saldo positivo de 6,793 millones de dólares; el déficit en la Cuenta Corriente se redujo en 61.2 como resultado de la contracción de las importaciones (39.6%), el

descenso de las tasas de interés internacionales y de la recesión económica que llevó a la disminución del PIB en 0.5%, primera vez desde 1932.

A pesar de los planes sectoriales y el auge petrolero que contribuyó al incremento en el producto en los primeros años del sexenio, se estuvo muy lejos de crear las condiciones para que los sectores productivos fueran capaces de dirigir el crecimiento sostenido, una vez que la expansión petrolera llegará a su fin.

CAPITULO QUINTO

CAPITULO QUINTO

EVOLUCION Y UTILIZACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA

Introducción

El presente capítulo está compuesto por dos partes: en la primera de ellas se expone el desarrollo de la deuda pública externa mexicana, su evolución, estructura y su relación con otras variables durante el sexenio José López Portillo. En la segunda, se pretende cumplir con el objetivo central de este trabajo, es decir, analizar la utilización de los ingresos percibidos por concepto de deuda externa.

Cabe mencionar que en nuestro país, suele ser difícil precisar el ritmo de crecimiento de la deuda externa, su impacto sobre el conjunto de la economía y más aún su utilización, ya que el estado de las fuentes de información no permite precisar diversos aspectos de suma importancia. No obstante ello, se pretende aprovechar al máximo los datos disponibles.

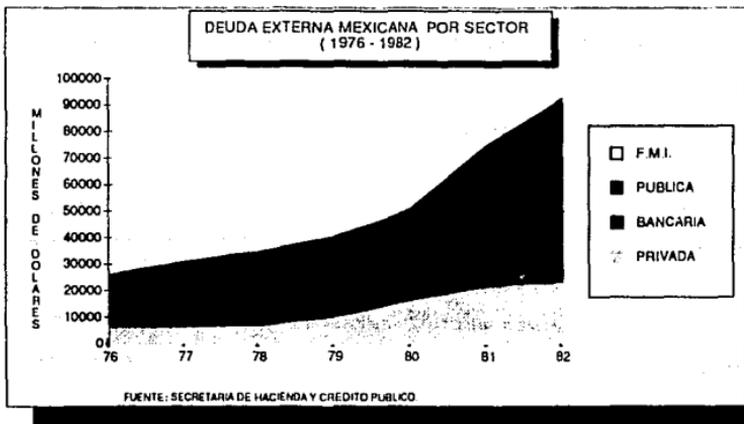
PRIMERA PARTE

EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA

5.1.1.- Deuda Externa Total

En México al igual que en muchos otros países no es fácil de determinar con exactitud la magnitud total de la deuda pública, ya que existen empresas privadas (medianas y pequeñas) que demandan estos ingresos, pero al no tener acceso a la deuda externa directamente, debido a problemas de aval y sobre todo, por el volumen de sus operaciones y la escala de producción en la que trabajan, recurren al gobierno, constituyéndose este último como su principal aval y asumiendo como suya deuda, que en realidad corresponden al sector privado.

Por otra parte, dentro de la deuda privada, los principales demandantes son las grandes empresas que si tienen acceso a los recursos externos, en donde participa la inversión extranjera directa, filiales de empresas trasnacionales o bien, empresas mixtas, por lo que no se puede hablar con exactitud de una deuda privada nacional, ya que se incorpora deuda de empresas extranjeras.



Considerando lo anterior, se puede apreciar la evolución que ha venido siguiendo la deuda externa total, así como la de cada una de sus partes integrantes.

Como se observa, en el cuadro (A) la deuda externa total creció continuamente, acelerando el ritmo en 1979, llegando a crecer cerca del 50% en 1981, con respecto al año anterior. El comportamiento de la deuda privada siguió un patrón similar, pero su mayor variación anual se registró en 1980 (61%), para después desacelerar su crecimiento, registrándose para 1982, un incremento de alrededor del 9%.

E S T A D O S
 Estado: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 Sistema de II de diciembre de cada año
 (MILLONES DE DÓLARES)

AÑO	TOTAL	PÚBLICA	PARADO	PARADO	TOTAL	TOTAL
	MONTOS CANCELADOS (M)					
1976	26,200	19,000		0,000		
1977	30,812	18 44	21,812	16 00	0,000	4 82
1978	36,000	12 14	29,204	14 42	2,000	0 60
1979	40,257	10 11	29,757	11 00	10,000	41 82
1980	56,719	26 87	33,812	11 63	16,000	60 90
1981	74,001	47 82	57,101	16 63	21,000	20 54
1982	92,000	22 44	69,700	11 70	22,000	0 14
1983		11 44	20 41		24 70	
PROMEDIO						

PARTE 1 - 1.9. Y CUALQUIER PROFES.

El endeudamiento del sector público, si bien se mantuvo dentro de ciertos límites, producto del acuerdo de estabilización firmado en 1976, observó un crecimiento promedio de 20% durante el sexenio. En 1981, se registró un aumento sin precedente del 57% aproximadamente, respecto a 1980, significando un crecimiento de cerca de 20 mil millones de dólares, tan sólo en ese año, monto superior al total de recursos utilizados en los cinco años anteriores.

E S T A D O S
 Estado: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 Sistema de II de diciembre de cada año
 (MILLONES DE DÓLARES)

AÑO	TOTAL	PARADO	PARADO	TOTAL	TOTAL
	MONTOS MILL.	MONTOS MILL.	MONTOS MILL.	MONTOS MILL.	MONTOS MILL.
1976	10 000		1 877		11,927
1977	22 814	3,114	2,737	1,991	29,187
1978	26,200	2,000	1,257	000	29,217
1979	29 257	2,000	1,000	000	34,227
1980	33 219	2,000	1,000	000	42,219
1981	42 001	10,104	10,700	0,000	62,805
1982	50 000	5,000	6,120	11,100	72,220
PROMEDIO		1,500	1,250	000	18,500

PARTE 1 - 1.9.

En ese año, ante la existencia de condiciones internas y externas desfavorables, la estrategia de política económica seguida por el gobierno mexicano, se orientó a mantener las altas tasas de crecimiento económico vía expansión del gasto público, el cual se financió con deuda externa.

Por otra parte, en 1982 la deuda pública continuó expandiéndose, aunque a una tasa menor que la registrada en 1981, en 13% siguiendo el mismo patrón de endeudamiento de los años anteriores, pero con el objetivo de hacer frente a los compromisos con el exterior, dada la reducción de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, producto de la caída de los precios internacionales acontecida desde el segundo semestre de 1981. Ello significó, que la deuda contratada se vinculara directamente al pago de intereses y amortización de la deuda anteriormente contratada.

De esta forma, la deuda externa total para 1982, se ubicó en 92,409 millones de dólares, nivel al que la comunidad financiera internacional cuestionaba la capacidad de pago del país, en especial cuando se dió a conocer el anuncio de que el gobierno mexicano solicitaba a sus acreedores una moratoria de 90 días sobre el pago de amortización. Por ello, el endeudamiento externo después de

haber sido el mecanismo tradicional y preferencial de financiamiento se convirtió en la restricción fundamental de la vida económica nacional y dada su tendencia acelerada y magnitud fue considerado como causante de la crisis. La comunidad financiera internacional presionó al gobierno a que nuevamente firmara un acuerdo con el FMI, con el fin de evitar la suspensión total de pagos, no sólo por parte de México, sino ante la evidente imposibilidad de pago del resto de los países deudores.

5.1.1.a.- Estructura porcentual de la deuda externa total

Respecto a la estructura de la deuda externa, se destaca el gran peso de la deuda pública como proporción de la deuda total, que al parecer es una característica estructural que no sólo se consolida, sino que se refuerza en el sexenio de López Portillo. Particularmente, al finalizar dicho periodo esta situación se hizo más evidente con la nacionalización de la banca comercial, debido a que el gobierno absorbió íntegramente la deuda externa de dicho sector.

Sin embargo, llama la atención el crecimiento de la deuda del sector privado, que adquirió un mayor peso sobre el

endeudamiento total en los últimos años (véase cuadro C).

C U A D R O (C)
 DEUDA EXTERNA TOTAL POR SECTOR
 Saldo al 31 de diciembre de cada año
 ESTRUCTURA PORCENTUAL

AÑO	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA	BANCARIA	F.N.I.
	-----	-----	-----	-----	-----
	%	%	%	%	%
1976	100.00	75.10	24.90	0.00	0.00
1977	100.00	74.12	22.00	0.00	3.88
1978	100.00	75.77	20.77	0.00	3.46
1979	100.00	73.92	26.08	0.00	0.00
1980	100.00	66.68	31.32	0.00	0.00
1981	100.00	70.75	29.25	0.00	0.00
1982	100.00	64.64	25.87	9.23	0.26
PROMEDIO	100.00	71.57	26.03	1.32	1.09

FUENTE: S.H.C.P. Y CALCULOS PROPIOS.

Durante 1976 a 1982 en promedio, el endeudamiento público externo fue de 72% del total de la deuda externa, mientras que el del sector privado se ubicó en 26% del total. Vale la pena resaltar que en 1982 el sector bancario le correspondió cerca del 9% del total adeudado por el país.

5.1.2.- Estructura de la deuda externa del sector público

5.1.2.a.- Deudores

En el sector público, las empresas estatales resultaron ser las principales contratantes de deuda como se observa en el cuadro (D), representando en promedio el 53% durante el sexenio. Lo anterior es resultado de las características técnicas y materiales en las que operan dichas empresas al destinar importantes recursos a inversiones, con un largo proceso de maduración y recuperación y, en la medida que sus políticas de precios resultan ser una forma de subsidio a la economía, es imposible que pueden financiar con recursos propios su proceso de acumulación.

CUADRO (D)
 ANEXO DEL SECTOR PÚBLICO
 A PARTIR DE 1970 Y HASTA 1976
 Datos en millones de pesos
 (en millones de pesos)

AÑO	TOTAL		SECTOR EMPRESAS		EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS		EMPRESAS PRIVADAS FINANCIERAS	
	1970	1976	1970	1976	1970	1976	1970	1976
1970	15,211	100.00	5,209	27.35	0.700	00.10	2,007	13.24
1971	20,130	100.00	4,712	23.39	10,303	51.19	0.500	2.49
1972	25,211	100.00	5,457	21.64	12,052	47.80	2,007	7.94
1973	25,215	100.00	5,514	21.87	13,007	51.58	0,154	0.61
1974	27,227	100.00	6,054	22.24	17,471	64.18	0.000	0.00
1975	42,907	100.00	7,500	17.48	22,951	53.49	12,000	28.03
1976	49,540	100.00	13,127	26.49	25,000	50.47	11,000	22.34
PROMEDIO	100.00		21.00		62.01		16.91	

NOTA: 1. S. I. P. 1. C. D. D. P. P. P. P. P.

Además de las empresas paraestatales, los organismos financieros juegan un papel importante entre los demandantes, no sólo por la proporción en que participan en el total de la

deuda del sector público (que en promedio fue del 26% durante 1976-1982), sino por su papel de intermediarios financieros. en la medida que los recursos que captan del exterior son canalizados a las empresas estatales y privadas para el financiamiento de la inversión.

El Gobierno Federal como demandante de deuda externa participa en promedio con alrededor de 21%. Estos recursos los utiliza principalmente, como una forma no inflacionaria de financiamiento del gasto público. Sin embargo, ello conlleva a múltiples problemas como, el aumento del déficit público que resultó del incremento en el gasto corriente al aumentar los flujos financieros destinados al pago del servicio de la deuda.

Por ello, el incremento de la deuda pública está explicada fundamentalmente por el papel que juega el Estado como soporte y principal pivote del proceso de acumulación del capital social.

5.12b.- Plazo de vencimiento

La deuda a largo plazo tradicionalmente ha tenido mayor importancia en la estructura global de los vencimientos del sector público. Incluso los créditos contratados a corto

plazo disminuyeron su participación entre 1978 y 1980 como se puede observar en el cuadro (E).

C U A D R O (E)
 DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
 Saldos al 31 de diciembre de cada año
 ESTRUCTURA PORCENTUAL

AÑO	T O T A L %	CORTO PLAZO %	LARGO PLAZO %
1976	100.00	18.76	81.24
1977	100.00	11.90	88.10
1978	100.00	4.71	95.29
1979	100.00	4.85	95.15
1980	100.00	4.41	95.59
1981	100.00	20.31	79.69
1982	100.00	15.84	84.16
PROMEDIO	100.00	11.54	88.46

FUENTE: CALCULOS PROPIOS CON DATOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

De 1981 en adelante, la situación se altera, debido principalmente a las siguientes razones: la menor velocidad con que se desarrolla la contratación de créditos de largo plazo, frente a la facilidad con que se ofrecían los créditos de corto plazo; la tendencia persistente a la contracción del periodo de vencimiento, por parte de los acreedores, lo que llevó a conformar un monto de pagos del principal de considerable importancia para finales del sexenio del Lic. José López Portillo: el creciente déficit comercial que exigió grandes sumas de divisas; la caída de los precios del

petróleo en el mercado internacional que limitó el acceso de divisas y los fenómenos especulativos que empezaron a agudizarse y tomar gran impulso,⁵⁴ expresándose como fuga de capitales y ataques especulativos al peso.

De esta forma, a finales del sexenio, la deuda pública de corto plazo dejó de representar 4.7% del total en 1978, pasando en 1981 a significar 20% de dicho total.

Si bien este porcentaje es pequeño, en comparación con el monto que representaba la deuda de largo plazo, destaca la velocidad con que crece el endeudamiento de corto plazo en algunos años, como es el caso de 1981 cuyo incremento fue de 621%. Durante este sexenio, este endeudamiento aumento en promedio alrededor de 17%, mientras que el de largo plazo lo hizo en 21% (véase cuadro F).

⁵⁴ Vidal Bonifaz, "La deuda externa de México", en Economía Informa, nov. de 1984, Facultad de Economía UNAM, pág. 51.

C U A D R O (F)
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
Según el 31 de diciembre de cada año
(MILLONES DE DOLARES)

AÑO	TOTAL		CORTO PLAZO		LARGO PLAZO	
	MONTO	CRECIMIENTO (%)	MONTO	CRECIMIENTO (%)	MONTO	CRECIMIENTO (%)
1976	19,600		3,677		15,923	
1977	22,914	16.91	7,727	(25.94)	20,187	26.78
1978	26,264	14.62	1,237	(54.64)	25,027	23.98
1979	29,757	13.20	1,442	16.87	28,315	13.14
1980	33,913	13.63	1,491	3.40	32,322	14.15
1981	52,961	56.63	10,754	671.24	42,207	30.58
1982	58,075	11.17	9,324	(12.28)	48,751	17.40
PROMEDIO		20.12		16.78		20.83

FUENTE: S.H.C.F.

5.12.c.- Acreedores

Es indudable que la privatización de la deuda ha tenido una gran relevancia en la deuda mexicana, ello no ha sido fortuito, sino que ha sido resultado de un desarrollo histórico que toma importancia en la administración lopezportillista.

Es a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, cuando la deuda pública externa de origen privado se vuelve altamente significativa, dando como tendencia la privatización. Hasta entonces, la parte de la deuda externa del gobierno contratada con los organismos oficiales, tanto multilaterales (Banco Mundial, FMI, BID), como bilaterales (Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington,

Agencia Internacional para el Desarrollo), eran las importantes. Sin embargo, en la segunda mitad de los años setentas, y como tendencia irreversible a partir de entonces, la contratación de origen privado se convirtió en una parte cada vez más significativa de la deuda externa total.⁵⁵

Esta tendencia se hizo más significativa en el sexenio de López Portillo, en donde el exceso de liquidez, ocasionó una gran disponibilidad de préstamos, teniendo como preferidos aquellos países en desarrollo que presentaban mayores garantías.

El interés de la banca privada internacional por otorgar créditos, proporcionó una oportunidad más de financiar el desarrollo durante algunos años. Sin embargo, ello implicó varios problemas:

1.- El costo de los créditos resultó ser mayor que el de los otorgados por entidades públicas de financiamiento internacional.

⁵⁵ Véase Green Rosario, Estado y banca transnacional en México, Edit. Nueva Imagen, México, 1984 pag. 59.

2.- Los bancos privados otorgan préstamos con tasas de interés flotantes.

3.- Los plazos concedidos a sus préstamos son relativamente más cortos.

4.- Los préstamos de la banca comercial son procíclicos, es decir, se asocian fuertemente a coyunturas favorables o desfavorables.

Estos cuatro puntos han tenido una fuerte repercusión en la evolución de la deuda externa, ya que su composición es sustancialmente mayor en favor de la banca comercial internacional, manteniendo una participación promedio de 84%. Cabe destacar, que para 1981 su participación creció notablemente para ubicarse en 87.6%.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO POR ACTIVIDAD
Del total de la deuda externa en 1980-1981
(MILLONES DE DÓLARES)

AÑO	TOTAL MILLONES (\$)	BANCA INTERNACIONAL		BANCOS COMERCIALES		BANCA PRIVADA Y OTROS	
		MILLONES (\$)	%	MILLONES (\$)	%	MILLONES (\$)	%
1977	22,837	2,270	9.94	2,705	11.85	17,862	78.21
1978	26,264	2,133	8.12	3,299	12.56	20,832	79.32
1979	28,738	2,000	6.99	3,299	11.48	23,439	81.53
1980	32,813	2,700	8.23	3,000	9.14	27,113	82.63
1981	42,981	4,010	9.33	3,711	8.66	35,260	82.01
1982	48,130	5,261	10.93	2,841	5.90	40,028	83.17
PROMEDIO			9.34		8.72		81.94

FUENTE: S.H.C.P. Y CÁLCULOS PROPIOS.

5.1.3- Evolución del servicio de la deuda pública externa

La evolución de esta variable resulta ser indispensable cuando se analiza la trayectoria de la deuda externa, debido a que tan sólo, el pago de intereses ha ido debilitando cada vez más el desarrollo económico, en la medida en que su pago contribuye a agudizar la retención de divisas, reduciendo los recursos que el país podría destinar al crecimiento. A su vez, el pago del servicio de la deuda ha llevado a la economía a una fuerte dependencia con el exterior, tanto por los flujos de capital que se requieren para cubrir los compromisos, como por los efectos que traen consigo las modificaciones en el ámbito internacional, como la variación en las tasa de interés, precios de materias primas, etc. que afectan directamente al país.

C U A D R O (H)
SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
Setores al 31 de diciembre de cada año
MILLONES DE DOLARES

AÑO	SERVICIO TOTAL -----	AMORTIZACIONES -----	INTERESES -----
1976	2,475	1,156	1,319
1977	3,837	2,295	1,542
1978	6,287	4,264	2,023
1979	10,175	7,267	2,888
1980	6,102	3,704	2,398
1981	8,368	4,766	3,602
1982	10,141	5,219	4,921

FUENTE: INDICADORES ECONOMICOS DE BANCO DE MEXICO, ACERVO HISTORICO.

Durante el sexenio de López Portillo, el servicio de la deuda externa se incrementó de manera sorprendente, ya que para 1976 se había pagado 2,475 millones de dólares, cifra que ascendió para 1982 a 10,141 millones de dólares, es decir, el servicio de la deuda acumulada durante el sexenio creció en 310%.

Con respecto a la estructura del servicio de la deuda externa, ésta fue fluctuante, ya en los primeros años las amortizaciones llegaron a representar más de la mitad del servicio, mientras que para los últimos, el pago de intereses aumentó su participación dentro del servicio total.

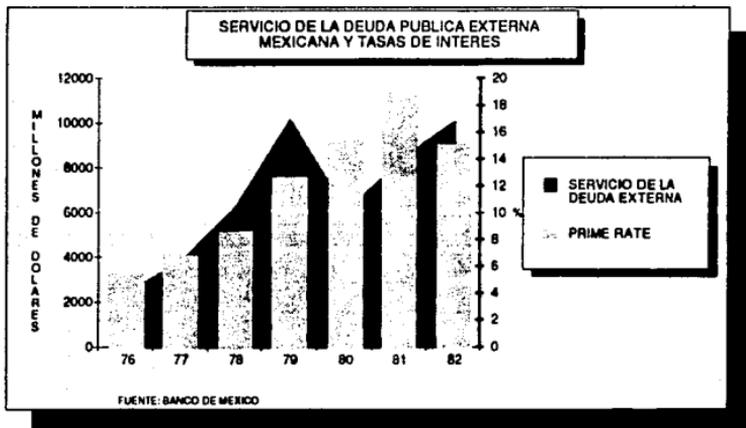
C U A D R O (I)
SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
Saldos al 31 de diciembre de cada año
VARIACIONES ANUALES

AÑO	SERVICIO TOTAL ----- Variación	AMORTIZACIONES ----- Variación	INTERESES ----- Variación
1977	55.04	98.50	16.93
1978	83.86	85.81	31.20
1979	81.84	70.88	42.77
1980	(40.03)	(49.17)	(16.99)
1981	37.13	78.66	50.22
1982	21.18	9.51	35.63
PROMEDIO	26.50	78.56	24.54

FUENTE: INDICADORES ECONÓMICOS DE MEXICO, ACERVO HISTÓRICO.

En el cuadro (I), se puede apreciar que la tasa de crecimiento promedio anual del pago de intereses de la deuda externa, durante el gobierno de José López Portillo, creció alrededor de 25%, producto de la tendencia ascendente registrada por las tasas de interés internacionales, en particular la norteamericana (Prime Rate).

A pesar del descenso observado en 1982, en las tasas de interés extranjeras, el pago de intereses aumentó en 37%, como resultado más que nada, del monto total que el país adeudaba hasta ese año.



La salida de ingresos por concepto del pago de la deuda,

se hace más evidente al observar la proporción que significa dicho pago en relación a los ingresos que recibe el país por concepto de ingresos totales (véase cuadro J). En 1979, se alcanza la proporción más alta de todo el sexenio (62.6%), debido principalmente al incremento en el pago de amortizaciones realizada sobre la deuda anteriormente contratada.

C U A D R O (J)
 COEFICIENTE DEL SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA
 Saldos al 31 de diciembre de cada año
 MILLONES DE DOLARES

AÑO	INGRESOS TOTALES CUENTA CORRIENTE (A)	SERVICIO TOTAL (B)	COEFICIENTE DEL SERVICIO DE LA DEUDA (B/A)
1976	8,277	2,475	29.90
1977	9,177	3,837	41.81
1978	11,653	6,207	53.96
1979	16,764	10,175	62.56
1980	22,406	6,102	27.23
1981	29,014	8,360	29.87
1982	26,003	10,141	36.21

FUENTE: INDICADORES ECONÓMICOS DE BANCO DE MÉXICO Y LA ECONOMÍA MEXICANA EN CIFRAS, 1988 DE NACIONAL FINANCIERA.

Ello significa que más de la mitad de los recursos que capta el país por exportaciones de bienes y servicios son destinados a cubrir el servicio de la deuda contratada.

Al precisar los montos de recursos que se tienen que destinar al pago del servicio de la deuda externa, es cuando se hace más evidente el enorme peso que implica y

consecuentemente, la disminución que significa en los márgenes de maniobra de la política económica. La insuficiente capacidad del aparato productivo para generar divisas, junto con las elevadas tasas de interés, obstaculizan la posibilidad de un desendeudamiento significativo, así como de realizar ajustes internos que superen los problemas estructurales que aún prevalecen.

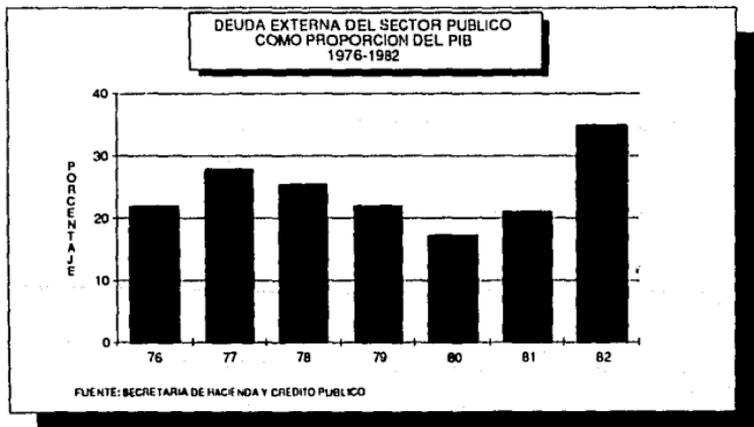
5.1.4-Participación de la deuda pública en el Producto Interno Bruto

Durante la década de los setentas, México se convirtió en el modelo de economía que combinó el crecimiento económico con altas tasas de endeudamiento. Los años del auge petrolero reforzaron dicha tendencia, en grado tal que en el periodo de 1977-1981, la deuda externa del sector público mexicano pasó de 22,912 en 1977 a 59,730 millones de dólares en 1982, mientras que el Producto Interno Bruto llegó a tener tasas de crecimiento reales de 9.2% en 1979, 8.3 % en 1980 y 7.9% en 1981.

Con el estallido de la crisis internacional, el PIB disminuyó de manera significativa, llegando a tener una tasa de crecimiento de menos 0.5% en 1982, provocando que la participación de la deuda pública externa con respecto al

PIB, alcanzara niveles del 35%, después de haber representado en promedio el 23% en los años anteriores.

Es decir, gran parte del crecimiento suscitado en ese periodo ha estado atado significativamente a la deuda contratada, o bien, esa deuda ha financiado, muchas veces, este crecimiento. Las politicas implementadas han tratado de mantener altas tasas de crecimiento, sin lograr disminuir la contratación de deuda pública externa y muchos menos lograr resolver -o por lo menos atenuar- desequilibrios de carácter interno como externo, que desde principios de la década de los setentas comenzaban a vislumbrarse o reforzar su tendencia.



Ante el panorama actual de la economía mexicana, donde la deuda externa resulta ser el principal problema, resalta el interés por determinar cual fue el uso que se le dio a los recursos provenientes del Sistema Financiero Internacional en la década de los setentas, en particular durante la administración de José López Portillo. En dicho periodo se contrató un monto cercano a 40,130 millones de dólares y a pesar de ello en los años ochentas el entorno económico no es del todo alentador.

Por ello, a continuación se enumeran los principales usos a los que se destinó el endeudamiento externo.

SEGUNDA PARTE

UTILIZACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA MEXICANA

5.2.1.- Financiamiento del gasto público

Como consecuencia de la dinámica capitalista, el gobierno de López Portillo, incurrió en un sinnúmero de gastos: educación, empleo, salarios, trasferencias, subsidios, etc., que abarataron el precio de las materias primas e incrementaron las ganancias privadas. Para ello, era

necesario recurrir a fuentes financieras que lograran cubrirlos, ya sea, impuestos, recaudaciones o empréstitos, entre otros. Los dos primeros opciones afectan los intereses de diversas unidades de capital, mientras que la última es mucho más accesible de efectuar, sin afectar estos intereses.

En México, durante la época en cuestión, esto se hizo más evidente. Las políticas públicas implementadas, tomaron como estrategia, para la obtención de ingresos: la deuda pública, sustentada en grandes riquezas petroleras que se creían permanentes, espero, su vulnerabilidad en el exterior, llevaría al país a derrumbarse financieramente.

Esta deuda fue utilizada, para financiar parte del excesivo gasto público, el que se incrementó de 1977 a 1982 en 116%, en términos reales. Los rubros de mayor asignación presupuestal fueron: el pago de salarios, las transferencias corrientes y el pago de intereses al participar en promedio en el gasto programable durante 1977 a 1982 en 22%, 14% y 12%, respectivamente.

La asignación de recursos al pago de intereses aumentó a lo largo del sexenio, ya que pasó de representar el 10% en 1977 a alrededor del 19% en 1982.

CUADRO (K)
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO
(MILES DE MILLONES DE PESOS A PRECIOS DE 1978)

Concepto	1977	1978	1979	1980	1981	1982
GASTO PUBLICO	451.1	737.9	818.0	985.3	1,258.3	1,408.0
Gasto programable	609.5	685.8	799.4	930.9	1,189.9	1,300.0
Gasto corriente	463.6	508.6	566.4	678.5	876.1	1,087.9
Salarios	165.1	172.1	186.8	197.3	270.1	243.6
Gobierno Federal	89.4	92.9	101.2	108.2	117.7	121.5
Organismos y empresas	75.7	79.2	84.4	91.1	102.4	112.2
Intereses	60.9	67.7	78.9	97.0	156.1	258.5
Gobierno Federal	40.3	44.8	48.6	51.6	91.1	171.0
Organismos y empresas	20.6	22.9	31.3	45.4	59.0	87.5
Transferencias corrientes netas	70.5	77.1	89.2	123.3	95.4	96.2
Total	91.0	96.0	113.3	151.0	151.1	165.9
Al sector público	20.4	20.9	23.9	27.7	55.7	89.7
Participaciones	31.4	35.3	41.6	68.4	80.0	71.9
Pagos por pérdida cambiaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	122.5
Adquisiciones	79.3	86.1	84.5	97.9	131.0	114.4
Gobierno Federal	1.9	2.6	7.6	2.7	5.2	5.8
Organismos y empresas	77.4	83.5	83.8	95.2	125.7	108.6
Otros gastos	56.5	68.3	83.4	94.6	148.5	155.8
Gobierno Federal	4.0	5.4	16.8	32.0	54.2	64.9
Organismos y empresas	52.5	62.9	66.7	62.6	94.2	90.9
Gastos de capital	145.9	179.4	223.0	252.4	364.8	287.0
Gobierno Federal	67.0	68.8	81.4	92.0	183.5	120.5
Organismos y empresas	79.0	110.6	138.6	160.5	201.3	166.5
Creditos BID- IDB						
Gastos extrapresupuestales	41.6	47.1	58.5	54.4	68.4	56.1
Gasto corriente	32.4	34.1	40.0	36.2	38.0	31.5
Salarios	13.2	14.0	14.1	12.9	13.1	15.2
Intereses	5.4	8.0	8.0	8.5	9.5	7.9
Adquisiciones	5.6	7.8	8.5	9.3	11.7	7.0
Otros gastos	8.1	6.8	9.4	5.5	3.7	1.3
Gasto de capital	18.8	23.0	30.5	35.0	48.2	41.1
(Ramos: participaciones)	9.6	10.8	11.9	16.9	17.8	16.5

NOTA: DEFLACTADO CON EL INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR BASE 1978=100.
FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN NACIONAL FINANCIERA, "LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS, 1986".

Debido a los enormes gastos promovidos por el Gobierno frente a insuficientes ingresos, se llegó a tener un enorme déficit, pasando de 13,589 millones de pesos en 1976 a 530,649 millones de pesos en términos reales en 1982, es decir, un incremento en 294% (véase cuadro L). Este crecimiento financiado por deuda pública, aumentó ostensiblemente la interna para los últimos años.

C U A D R O (L)
FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
MILES DE MILLONES DE PESOS

AÑOS	DÉFICIT ECONÓMICO (A)	FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT ENDEUDAMIENTO			(B)/(A) %
		INTERNO	EXTERNO	TOTAL (B)	
1977	99.4	57	44	101	101.22
1978	128.7	65	54	119	92.31
1979	191.8	169	73	242	126.17
1980	292.6	167	95	257	87.91
1981	797.1	473	422	895	112.30
1982	1,531.8	1,528	307	1,830	119.45

FUENTE: MIGUEL DE LA MADRID MURADO, SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO, 1984.

Cabe destacar que la relación entre endeudamiento y déficit disminuyó, debido al incremento en este último rubro. Incremento que fue agudizado, como consecuencia del aumento del pago de intereses de la deuda que llegó a hacer del 324%.

Ese excesivo pago, a finales del sexenio, afectó a otros rubros como transferencias, los gastos de capital, las adquisiciones y participaciones. Lo que generó fuertes problemas del gobierno con algunas unidades de capital.

Así la deuda pública fue utilizada, en un principio para cubrir la brecha entre gastos excesivos e ingresos insuficientes, sin embargo, el pago de intereses, poco a

poco, se constituiria en el generador de grandes desequilibrios económicos.

5.2.2.- Financiamiento a proyectos específicos

Dentro de los usos que se le dio a la Deuda Externa, el de financiamiento a proyectos específicos, por parte de Banco Mundial es el rubro que puede ser determinado más claramente, a pesar de las posibles desviaciones que se hubieran hecho de estos recursos, por parte de los funcionarios correspondientes.

Durante el periodo sexenal de José López Portillo, el Banco Mundial otorgó a México, a través de diversas instituciones financieras como: Nacional Financiera (NAFINSA), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), y el Banco Nacional Pesquero y Portuario, un monto de 3,204 millones de dólares, con el objeto de financiar proyectos específicos de algunos sectores.

De esta manera, a la agricultura y al desarrollo rural se le concedió cerca del 52% del monto total otorgado por el Banco Mundial, 525 millones de dólares se destinaron

directamente a crédito, mientras que 448 millones de dólares, se orientaron a obras de riego en diferentes zonas del país y el resto, es decir, 691 millones de dólares financiaron proyectos integrales de desarrollo rural, así como otras obras de infraestructura.

C U A D R O (M)
PRESTAMOS Y DESPESOS DEL BANCO MUNDIAL OTORGADOS A MEXICO
(1977 - 1982)
MILLONES DE DOLARES

SECTOR	MONTO	%
AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	1,664	51.92
SERVICIOS (1)	591	18.45
DESARROLLO INDUSTRIAL DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS	557	17.38
DESARROLLO URBANO	181	5.63
INSTITUCIONES FINANCIERAS DE DESARROLLO	712	6.62
TOTAL	3,204	100.00

NOTA: (1) SE CONSIDERA AL SECTOR TURISMO, TRANSPORTE, EDUCACION Y ABASICIMIENTO DE AGUA.
FUENTE: INFORME ANUAL DEL BANCO MUNDIAL, VARIOS NUMEROS 1977-1982.

No obstante los enormes recursos destinados al sector agrícola no existe una independencia en su utilización por parte de los campesinos, sino por el contrario, para muchos de ellos los préstamos han significado una forma de sometimiento, ya que están obligados a aceptar insumos, tecnología y ritmos que imponen las empresas transnacionales. La tecnificación de la agricultura ha generado desempleo y emigración de los campesinos a las ciudades como Guadalajara.

Monterrey y la zona metropolitana del Valle de México.

Pero no sólo la agricultura se encuentra en manos de trasnacionales, sino también la producción ganadera, actividad que tuvo un gran auge en el sexenio de López Portillo.

La carne producida en México, si bien satisface a un mercado interno con posibilidades económicas de adquirir este producto, su principal demandante es Estados Unidos, quien controla la producción de carne de primera calidad e impulsa la colocación de créditos provenientes de los centros financieros internacionales a los países con posibilidades de desarrollar la producción de su interés y conveniencia. Así tan sólo en el periodo comprendido entre 1975 a 1977, México obtuvo el 60% de los créditos provenientes del Banco Mundial y del BID, para proyectos ganaderos.^{5d}

Estos elementos conllevan a una mayor dependencia de México con las empresas trasnacionales y con los centros

^{5d} Véase Rubio Blanca, "La nueva modalidad del desarrollo capitalista a la agricultura mexicana, 1965-1980", en Teoría y Política, num. 10, abril-junio de 1983.

financieros. Además, se promueve el consumo de tecnología extranjera y se desempaña a una gran masa de campesinos.

El segundo rubro fue el correspondiente a servicios, el cual constituyó el 18.5%; seguido por el desarrollo industrial de pequeñas y medianas empresas, participando con 17.4%, del total de préstamos concedidos por el Banco Mundial.

En este último renglón, una parte importante se destinó al equipamiento industrial con 275 millones de dólares y a la ampliación de la industria acero-siderúrgica y producción de fertilizantes Lázaro Cárdenas Las Truchas S. A. con 175 millones de dólares.

Vale la pena destacar, que la clasificación de los préstamos del Banco Mundial durante 1977 a 1982, se vincula principalmente a la política seguida por esta institución, con el fin de no concentrar los recursos en pocos sectores, sino diversificar su uso en aquellos que satisfagan mayores demandas sociales.

No obstante esta diversificación, muchos de los préstamos concedidos, no son otra cosa que nuevas formas de inserción a los patrones de acumulación y consumo de las

economías capitalistas, lo que no sólo se manifiesta en la agricultura y ganadería, sino también en el sector industrial, a través de la reconversión industrial, con el fin de satisfacer de nuevos insumos a los grandes países capitalistas.

5.2.3.- Financiamiento del déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos

Otro de los usos a los que se destinó el endeudamiento externo fue para cubrir el déficit de la Cuenta Corriente en la Balanza de Pagos.

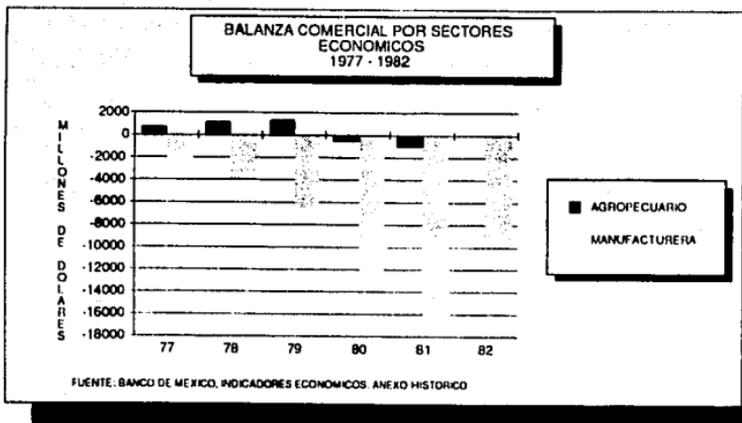
Durante el gobierno de José López portillo, la Balanza Comercial registró constantes déficit -con excepción del año de 1982-, como resultado del continuo crecimiento de las importaciones, las cuales crecieron en promedio, entre 1977 a 1981, en 43%, a pesar de que las exportaciones de mercancías lo hicieron en mayor medida, 44% en promedio.

De esta manera, el déficit en la Balanza Comercial pasó de 1,054 millones de dólares en 1977 a 3,846 millones de dólares en 1981.

Este problema es reflejo de la protegida y deficiente

estructura productiva y en especial de la incapacidad del sector industrial para generar por lo menos sus propias divisas. Mucho de ello se debe a que durante todo el sexenio en cuestión, la Balanza Comercial de la industria manufacturera, registró frecuentes y crecientes déficits, alcanzando su máximo nivel en 1981 con 16,920 millones de dólares.

Dicho comportamiento es la expresión de uno de los problemas estructurales que es característico de las economías en desarrollo como México. Es decir, el hecho de que cuando la economía experimenta una fase de crecimiento acelerado -como el que sucedió en estos años- impacta directamente sobre la demanda en importaciones de bienes de capital, tecnología, refracciones e insumos, como expresión de la escasa correspondencia entre la oferta y la demanda interna que genera el propio crecimiento.



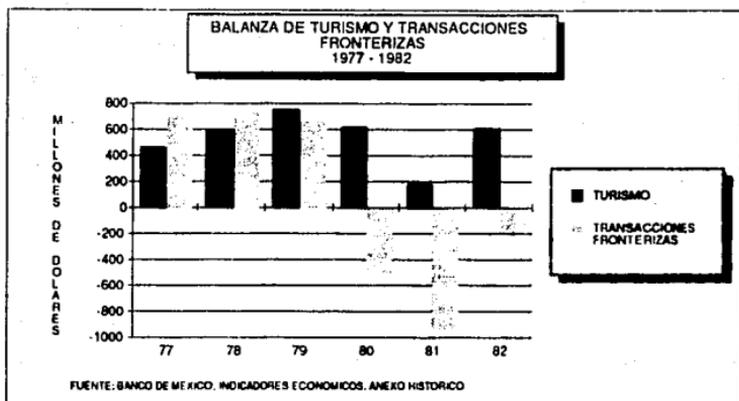
Combinado a lo anterior, la crisis del sector agropecuario que se venía manifestando desde finales de la década de los setentas, y a pesar del apoyo que se intentó dar con el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), en 1980 su Balanza Comercial fue deficitaria. Con ello deja de cumplir el objetivo de financiar al sector industrial, para ser sustituida por los importantes ingresos petroleros que desde la segunda mitad del sexenio ingresaban al país y que a pesar de ellos, el déficit de la Balanza Comercial no desaparece.

El desequilibrio comercial prevaleciente, es resultado del fracaso del modelo de desarrollo adoptado desde los años del Desarrollo Estabilizador, en la medida que el sector

industrial no logró autogenerar las divisas que su propia trayectoria requería, a pesar del apoyo, protección y subsidio que el propio gobierno le concedía, sin incurrir en el daño futuro que provocaría dejar sin protección y transferir los recursos que generaban otros sectores como el agropecuario.

El monto de los intereses pagados por el sector público, contribuyó negativamente a aumentar aún más los compromisos que tenía que cumplir con el exterior. Estos registraron un crecimiento promedio anual de 26% durante los seis años del gobierno de José López Portillo. Asimismo, a lo largo de dicho periodo el sector público pagó tan sólo por concepto de intereses de su deuda un monto acumulado de 17,374 millones de dólares, lo que equivale al 23% de las exportaciones de mercancías realizadas en los mismos años.

El déficit recurrente en la Balanza Comercial, los crecientes pagos por concepto de intereses -producto de la política monetaria y crediticia restrictiva adoptada por las economías desarrolladas para frenar el proceso inflacionario- no fueron compensadas con los pequeños superávit observados durante el sexenio, por la Balanza de Turismo y durante los tres primeros años, en la Balanza de Transacciones Fronterizas.



De esta manera, el saldo de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos, continuó mostrando la tendencia deficitaria observada desde años anteriores, inclusive en 1982; año en que la Balanza Comercial registró un superávit de 6,793 millones dólares como resultado del descenso en alrededor del 40% en las importaciones de mercancías, producto a su vez, del desaceleramiento de la actividad económica de 0.5% en el PIB.

El déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos pasó de 1,597 millones de dólares a 6,221 millones de dólares en 1982, alcanzando sus niveles máximos de 16,052 y 10,740 millones de dólares en 1981 y 1980 respectivamente.

Para cubrir dichos desequilibrios se recurrió al endeudamiento externo y como anteriormente se había mencionado, durante 1981 la deuda pública externa registró su mayor tasa de crecimiento anual del sexenio de 56.6%. Si bien, no se puede precisar que monto del endeudamiento se destinó a cubrir este desequilibrio, vale la pena observar la proporción que representa el pago por concepto del servicio de la deuda pública externa más el saldo de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos con respecto al total de recursos obtenidos por concepto de deuda externa del sector público, en la medida que durante el periodo de estudio los egresos totales en que incurrió el país superaron en más de una vez a la deuda contraída.

C U A D R O (H)
 USOS Y FUENTES DE RECURSOS EXTERNOS
 Saldos al 31 de diciembre de cada año
 MILLONES DE DOLARES

AÑO	EGRESOS TOTALES (1) ----- (A)	DEUDA ANUAL ----- (B)	COEFICIENTE DE EGRESOS A DEUDA ----- (A/B)
1976	6,158	5,351	1.20
1977	5,434	3,312	1.64
1978	8,980	3,352	2.68
1979	15,045	3,492	4.31
1980	16,842	4,056	4.16
1981	24,420	19,146	1.28
1982	16,367	6,769	2.42

NOTA (1) EN EL TOTAL DE EGRESOS SE CONSIDERA EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y LA CUENTA CORRIENTE DE LA DE LA BALANZA DE PAGOS.
 FUENTE: NACIONAL FINANCIERA, ECONOMÍA MEXICANA EN CIFRAS 1988 Y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO.

En 1981 se registra la proporción más pequeña del sexenio como producto del sustantivo aumento observado en la deuda pública externa, sin embargo los compromisos con el exterior también aumentaron -el déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos creció en cerca de 50%, mientras el servicio de la deuda lo hizo en 37%-. De esta manera la deuda contratada continuó siendo insuficiente.

5.2.4.- Fuga de capitales

Es indudable que parte de la deuda externa contraída particularmente, durante el sexenio de José López Portillo fue para financiar la fuga de capitales. Fenómeno que se reflejó, en la emigración de recursos de inversionistas mexicanos hacia otras naciones, en especial a Estados Unidos.

Cabe precisar que por fuga de capitales se entiende el egreso de divisas (o el no ingreso de ellas) que se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de las transferencias financieras de capitales (movimientos de capitales privados de corto plazo) que constituyen gastos de divisas de mexicanos para adquirir activo reales o monetarios en el

extranjero (depósitos o bienes raíces).⁵⁷

La cuantificación de la fuga de capitales ofrece algunas dificultades de índole estadístico, impidiendo establecer con exactitud el monto de dichas operaciones. Espero, en este apartado se retomaran algunos esfuerzos por mostrar la trayectoria de dicho fenómeno.

Para ello, algunos investigadores toman las transacciones financieras registradas en la Cuenta de Errores y Omisiones y Activos Netos del Exterior de la Balanza de Pagos. Como es sabido, la primera cuenta no sólo registra la fuga de capitales, sino también el comercio por contrabando y otros movimientos. Por lo que las cifras tal vez se encuentren sobrevaluadas, sin embargo, lo importante será conocer la trayectoria de estas cuentas y así aproximarse a lo que se ha denominado como fuga de capitales.

⁵⁷ Echánove Muacuja Flavia, "Fuga de capitales en México: 1978-1985", en Enfoques de economía, política y cultura, núm. 4, 15 de septiembre de 1985, pág. 7.

C H A U N D (E)
TRANSACCIONES FINANCIERAS AL EXTERIOR
MILLONES DE DÓLARES

AGOS	ERRORES Y OMISSIONES	ACTIVO NETOS DEL EXTERIOR	FUGA DE CAPITALS
1976	(2,290.6)	(751.6)	(3,144.2)
1977	(22.5)	(927.6)	(950.1)
1978	(127.6)	(474.8)	(602.4)
1979	660.2	(1,768.7)	(1,082.5)
1980	98.0	(1,200.1)	(1,102.1)
1981	(10,118.7)	(3,188.7)	(13,307.4)
1982	(8,418.6)	(1,127.7)	(9,542.3)

NOTA: EL SIGNO (...) SIGNIFICA EGRESO DE DIVISAS.

FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE LOS INDICADORES ECONÓMICOS E INFORMES ANUALES DEL BANCO DE MÉXICO.

De esta manera, se puede apreciar que la fuga de capitales tendió a ser mayor en 1979, hasta alcanzar su nivel más alto en 1981 (13,307.4 millones de dólares), año en que empezó a materializarse la crisis en México, impactando significativamente en la caída de la inversión productiva y la agudización de la especulación cambiaria. Para los años siguientes, la fuga de capitales disminuye, aunque su impacto para la economía sigue siendo significativo.

Por otra parte, las cifras de los depósitos de mexicanos en la Banca de Estados Unidos coinciden con esta tendencia, ya que en 1981 se incrementan cerca de 59%. En resumen, dichos depósitos se incrementaron de 1977 a 1982 alrededor de 191%.

CUADRO (D)
DEPOSITOS DE MEXICANOS EN LA BANCA DE ESTADOS UNIDOS
MILLONES DE DOLARES

AOO	MONTO	VARIACION ANUAL %
1976	2,070	38.92
1977	2,076	0.21
1978	3,467	20.55
1979	4,185	20.71
1980	4,547	8.65
1981	7,235	59.12
1982	8,377	15.78

FUENTE: FEDERAL RESERVE BULLETIN.

Este fenómeno comenzó a ser un tema de gran preocupación por el gobierno federal y de algunos bancos extranjeros. Estos últimos se dejaban influir por el siguiente planteamiento: si la economía mexicana continúa un rumbo de contracción, probablemente podría declarar moratoria, mientras nosotros seguiremos pagando intereses a los capitales fugados.

El gobierno federal por su parte, reconoció en 1982 la dimensión de este fenómeno, al declarar el presidente José López Portillo, en su último informe de gobierno que:

"No se sabe con certeza pero tenemos datos de que las cuentas bancarias recientes de mexicanos en el

exterior ascienden por lo menos a 14 mil millones de dólares.

Adicionalmente, aclara el presidente, que los inmuebles urbanos y rurales en Estados Unidos de América, propiedad de mexicanos se estiman que tienen un valor del orden de 25 mil millones de dólares. Esto generó ya una salida de divisas por concepto de enganches y primeros abonos del orden de 8 mil 500 millones. Esto ya es grave. Más grave aún es que se han generado obligaciones del pago para liquidar por completo esas adquisiciones, incluyendo más gastos de administración y mantenimiento, como por un monto varias veces superior al valor inicial de los inmuebles.

Las cuentas en bancos mexicanos denominadas en dólares, pero nutridas original y mayoritariamente en pesos, son del orden de 12 mil millones. Los llamados mexdólares y significan el aspecto más grave de la dolarización de la economía nacional.

Conservadoramente, podemos afirmar, en consecuencia, que de la economía mexicana han salido ya, en los dos o tres últimos años por lo menos 22 mil millones de dólares y se ha generado una deuda privada no

registrada para liquidar hipotecas por alrededor de 17 mil millones de dólares más que se adicionan a la deuda externa del país. Estas cantidades sumadas a los 12 mil millones de ~~mexdólares~~, es decir, 50 mil millones equivalen a la mitad de los pasivos totales con que cuentan en estos momentos el Sistema Bancario Mexicano en su conjunto y alrededor de dos tercios de la deuda pública y privada documentada del país."⁵⁸

Esta etapa significó una de las más graves que el país jamás haya sufrido. Para enfrentar este problema, el presidente establece un control generalizado de cambios y nacionaliza la banca, empero, esta situación no mejoraría el impacto de la fuga de capitales sobre la economía mexicana. Impacto que se reflejó en la contracción de la capacidad de crecimiento del aparato productivo, mientras sociedades como la norteamericana, se beneficiaban con la capitalización de estos flujos monetarios.

Era necesario entonces crear un clima de confianza para atraer nuevamente a los capitales fugados, sin embargo, el

⁵⁸ López Portillo José, Sexto Informe de Gobierno, 1982, págs. 49-50.

costo era demasiado alto, ya que era necesario elevar las tasas de interés y/o crear otros mecanismos. Uno de ellos fue las utilidades que generaba la Bolsa Mexicana de Valores para un pequeño número de especuladores quienes supieron salirse a tiempo y nuevamente vaciaron las arcas financieras del país.

Ante estos hechos, es importante reconocer la posición del gobierno mexicano de no aplicar severas sanciones a estos especuladores quienes pueden regresar al país y llenarse de ganancias de una manera fácil y no productiva.

Como conclusión, se puede decir que la utilización de la deuda a través de la fuga de capitales no ha contribuido en nada a la expansión de la capacidad productiva del país y los costos financieros, que resultaron del pago del servicio de la deuda representan en su totalidad una disminución neta significativa del ahorro nacional disponible.⁵⁹

⁵⁹ Zepeda M. Mario, "1963-1968, El costo de la pagatoria", en el Cotidiano, núm. 29, mayo-junio de 1969, pág. 52.

5.2.5.- Deuda para Pagar Deuda

Por increíble que pudiera parecer, otro de los usos a los que se puede asociar los montos anuales del endeudamiento contratado por el sector público, es el destinado al pago del servicio de la deuda anteriormente contratada.

Si bien, el monto utilizado no se puede precisar del todo, vale la pena destacar que el endeudamiento del sector público entre 1977 a 1982 creció en 157%, mientras que su servicio lo hizo en poco más del 164%.

Al comparar el pago del servicio con el monto anual del endeudamiento externo, se puede apreciar que durante el sexenio de López Portillo se hace evidente el uso reiterado y desmedido de la deuda externa por parte del sector público, en la medida que el servicio resulta ser mayor en más de una vez al monto anual de la deuda, lo cual significa que México transfería mayores recursos al exterior que los recibidos por concepto de deuda externa.

La magnitud de esta proporción muestra la incapacidad del deudor para modificar a su favor la distribución de su ingreso, por ello la estabilidad de la deuda externa del sector público no sólo estuvo, sino aun está subordinada al

constante aumento del endeudamiento externo.

Durante dicho sexenio se incurrió en continuos déficit externos y públicos para continuar creciendo, aún en épocas en que el entorno internacional era desfavorable y que afectó directamente a los ingresos del país. Para financiar dichos desequilibrios el sector público incrementó su deuda externa. Simultáneamente, el pago del servicio de dicha deuda también aumentó trayendo como consecuencia efectos desfavorables sobre la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos y el presupuesto público que con el paso del tiempo se hicieron cada vez más graves.

C U A D R O (P)
DEUDA EXTERNA Y PAGO DEL SERVICIO DEL SECTOR PÚBLICO
Saldo al 31 de diciembre de cada año
MILLONES DE DOLARES

AGD	DEUDA ANUAL DEL SECTOR PÚBLICO (A)	SERVICIO DE LA DEUDA PUB. EXTERNA (B)	COEFICIENTE DEL SERVICIO A DEUDA NUEVA (B/A)
1976	5,151	2,475	0.48
1977	3,312	3,837	1.16
1978	3,352	6,287	1.88
1979	3,493	10,175	2.91
1980	4,056	6,102	1.50
1981	19,148	8,368	0.44
1982	6,789	10,141	1.50

FUENTE: BANCO DE MEXICO Y LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS, 1980 DE NACIONAL FINANCIERA.

De esta manera, el país entró en un círculo vicioso recurrente en el que el objetivo central del endeudamiento:

el crecimiento económico, pasó a segundo lugar, dando inicio a una tendencia que en los años siguientes se consolida, es decir, el uso de la deuda externa para cumplir con los compromisos de la deuda anteriormente contratada.

Al parecer, durante los años del auge petrolero no se recurrió al mecanismo de deuda para pagar deuda, en la medida que se contaban con importantes recursos por concepto de las exportaciones petroleras, y más bien el endeudamiento se orientó a este sector.

De 1977 a 1981 el crecimiento anual del PIB a precios constantes fue 8.5% en promedio, permitiendo que el ingreso por persona aumentara 25%. La formación bruta de capital pasó de 22.4% del PIB en 1977 a 29.5% en 1981. En cuanto a las metas establecidas en materia de energéticos fueron plenamente alcanzadas; se logró un avance en la autosuficiencia alimentaria y se multiplicó varias veces la producción de muchas ramas importantes de la actividad económica. Los servicios de salud, seguridad social y educación aumentaron de manera considerable su cobertura.

Sin embargo, la situación cambió y con el desplome de los precios internacionales del crudo, registrada en el segundo semestre de 1981, es cuando se contratan importantes

créditos con el exterior para hacer frente a los compromisos externos e internos, ante la drástica reducción de estos ingresos.

Es a partir de este momento en que se ubica el inicio de la tendencia de contratar deuda para pagar deuda. Tendencia que en nuestros días aún parecer ser el principal destino del endudamiento externo.

CAPITULO SEXTO

CAPITULO SEXTO

ASPECTOS GENERALES DE LAS NEGOCIACIONES DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO

Introducción

Es inobjetable que la crisis de los 80's había mostrado en plenitud la fragilidad de la economía mexicana y la de su sistema político. Ahora bien, la crisis era el resultado de una recesión económica mundial, de una saturación del mercado internacional del petróleo, de las crecientes tasas de interés de Estados Unidos, del estado general de la economía norteamericana y de diversos factores de carácter interno que tenían tanto o más peso que los externos.

Ante la gravedad de la situación, a finales de 1982 la nueva administración adopta un programa económico con el propósito de corregir los desequilibrios externos e internos del país y de establecer una base sólida para recobrar el crecimiento económico sostenido. Para poner en marcha este programa fue necesario obtener financiamiento externo y reestructurar la deuda externa. Por ello, México tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional para tener acceso a

los recursos financieros a que tiene derecho como miembro del Fondo, dentro de un programa de apoyo financiero. Asimismo el FMI se constituyó en el aval para la adquisición de nuevos préstamos, para ello el gobierno mexicano tuvo que negociar y firmar: una "Carta de Intención", un "Memorandum Técnico de Entendimiento" y un "Acuerdo de Facilidad Ampliada" que cubriría el periodo de 1983 a 1985.

Con este acuerdo se inicia el proceso de negociación de la deuda externa del México contemporáneo y la generalización de políticas recesivas que van a caracterizar el sexenio de Miguel de la Madrid. Debido a la importancia que llega a adquirir la renegociación de la deuda, en el presente capítulo se presenta una reseña cronológica de los sucesos más significativos ocurridos entorno a la misma.

6.1.1.- Política económica de austeridad

A entrar en funciones el gobierno del presidente Miguel de la Madrid se elaboró un programa de severa austeridad, enmarcado por el acuerdo firmado con el FMI y el gobierno anterior. Así surge el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), orientado a reestablecer la confianza mediante la corrección de los principales desequilibrios de la economía. En el PIRE se hace hincapié en el fortalecimiento de las

finanzas públicas y del ahorro interno con el fin de corregir el desequilibrio externo y abatir la inflación.

Para lograr estos objetivos y sentar las bases para el crecimiento sostenido, se requería reducir el déficit del sector público; mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas se buscaba disminuir las presiones sobre precios y Balanzas de Pagos, así como reducir la dependencia del financiamiento externo.⁶⁰

De esta manera se redujeron drásticamente los gastos de inversión y consumo públicos; se incrementaron los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público y los impuestos al consumidor; se elevaron las tasas de interés para promover el ahorro financiero; se racionalizaron los controles de precios, y la política salarial se orientó al objetivo de proteger el empleo. Además se adoptó una política cambiaria para restaurar la competitividad externa y aumentar la disponibilidad de divisas.

Los 10 puntos del PIRE eran:

⁶⁰ El gobierno se comprometió a reducir el déficit financiero como proporción del PIB, de 18% en 1982 a 8.5% en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985.

- 1.- Disminución del crecimiento del gasto público;
- 2.- Protección al empleo;
- 3.- Continuación de las obras de mayor importancia y cancelación de las improductivas;
- 4.- Reforzamiento de las normas que aseguren la eficiencia y manejo honrado del gasto público;
- 5.- Apoyo a la producción, importación y abastecimiento de alimentos básicos;
- 6.- Aumento de los ingresos públicos a través de mayores impuestos y la elevación de los precios de bienes y servicios que produce el Estado y las empresas estatales;
- 7.- Mejoramiento de la canalización del crédito y reestructuración del sistema bancario, incluyendo la banca nacionalizada;
- 8.- Ajuste del sistema de control de cambios con el fin de obtener una mayor eficiencia en su funcionamiento y fijación de un tipo de cambio realista;

9.- Reestructuración de la Administración Pública Federal;

10.- Afirmación de la rectoría del Estado y del régimen de economía mixta.

La combinación de estas medidas cambian el rumbo del papel que venía desempeñando el sector público mexicano dejando atrás aquel Estado expansionista que había surgido con la industrialización del país y en su lugar, nace un ente más austero, eficiente, productivo y tecnócrata.

6.1.2.- Naturaleza de la reestructuración de la Deuda Externa Mexicana

Con la suspensión de pagos del servicio de la deuda externa mexicana se inicia negociaciones con los acreedores internacionales tendientes a mejorar las condiciones y estructura del endeudamiento externo. Este proceso se puede dividir en cinco grandes fases: tres reestructuraciones en 1982-1983, 1984-1985 y 1986-1987; la promoción de esquemas novedosos para reducir la deuda y una cuarta reestructuración en 1989-1990.

6.1.2.a.- Primera reestructuración, 1982-1983

La reestructuración de la deuda externa mexicana fue un elemento importante de la nueva administración y formó parte del PIRE. Por ello a mediados del mes de diciembre de 1982, se solicitó formalmente iniciar las negociaciones con los acreedores externos, para reestructurar la deuda de corto plazo del sector público ante la insuficiencia de recursos por la que pasaba el país.

Con la firma del Acuerdo de Facilidad Ampliada y la suscripción de la Carta de Intención con el FMI, las negociaciones mexicanas estuvieron condicionadas al cumplimiento de las metas pactadas, a cambio de pocos créditos por parte de la banca privada.

Bajo las condiciones y vigilancia del FMI, se elaboró el primer esquema de reestructuración de la deuda del sector público con la banca internacional. El monto de la reestructuración ascendió a 22,472.5 millones de dólares que comprendían los vencimientos entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984. Las condiciones fueron:

- a).- Monto: 22,472.5 millones de dólares.
- b).- Plazo: 8 años de gracia, incluyendo 4 de gracia.

c).- Costo: $1 \frac{3}{4}\%$ sobre Prime Rate o $1 \frac{7}{8}\%$ sobre Libor.

d).- Comisiones: 1% una sola vez.

Este paquete estuvo acompañado de un crédito por 5,000 millones de dólares de recursos frescos que respaldarían el programa de estabilización del PIRE y se suscribió el 3 de marzo de 1983 con 530 bancos de 40 países. Las condiciones fueron:

a).- Monto: 5,000 millones de dólares.

b).- Plazo: 6 años, incluyendo 3 de gracia.

c).- Costo: $2 \frac{1}{8}\%$ sobre Prime Rate ó $2 \frac{1}{4}\%$ sobre Libor.

d).- Comisiones: $1 \frac{1}{4}$ por una sola vez.

A lo largo de estas primeras negociaciones la comunidad internacional insistió en que se garantizara el pago de la deuda privada. Con este fin las primeras medidas que tomó el gobierno mexicano para enfrentar los problemas del endeudamiento privado fue la creación del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (FICORCA), mediante el cual asumió las pérdidas cambiarias de los deudores privados que estaban con un alto riesgo, consecuencia de las sucesivas devaluaciones del peso frente al dólar.

Gracias a este mecanismo, que comenzó a operar en mayo y terminó en octubre de 1983 se reestructuraron 11,608 millones de dólares, es decir, el 65% de la deuda privada externa.

El riesgo cambiario de las deudas quedaría cubierto por el fideicomiso del Banco de México, que permitía la apertura de líneas de crédito en pesos equivalentes a la deuda a pagar en dólares (u otras monedas). Estos pesos se usarían para adquirir los dólares de FICORCA y quedaban depositados allí para ir pagando el principal y los intereses que adeudaban quienes se registraban en el fideicomiso.

Posteriormente y en vista de los esfuerzos de México por corregir los desequilibrios financieros, en el mes de junio los gobiernos de 15 países negociaron parte de la deuda privada garantizada por organismos oficiales y contratada antes de diciembre de 1982. Las condiciones que se obtuvieron fueron:

- a).- Monto: 2,000 millones de dólares.
- b).- Plazo: 6 años con 3 de gracia para 90% de los pagos por créditos al plazo de un año, el restante 10% de corto plazo se pagaría en las fechas convenidas.

Para finales de 1983, se habían reestructurado todas las

deudas que tenían casas matrices externas. Mientras que los grandes deudores (doce empresas de Monterrey que abarcaban casi el 50% de las deudas privadas) entraban en esquemas de negociación bilateral mucho más complejos.

Las negociaciones bilaterales se resolvieron transfiriendo acciones para pagar un porcentaje de las deudas (grupo Industrial ALFA), o sin esa medida (Valores Industriales, S.A., VISA), limitando los dividendos de sus subsidiarias (VISA) o racionalizando y congelando planes de inversión (ALFA).⁶⁴

Esta política permitió evitar las quiebras masivas que hubieran resultado de la fragilidad financiera de las empresas endeudadas, consecuencias de las devaluaciones de 1982.

Cabe señalar que la garantía pública de la deuda privada aparece por un lado, como un resultado del crack financiero y como un componente esencial de la gestión pública de los efectos de la crisis financiera y por otro, como la prueba de

⁶⁴ Alvarez Alejandro, La crisis global del capitalismo en México 1908/1985, editorial Era, México, 1987, págs. 109-110.

que el Estado no puede sustraerse a su papel de prestamista en última instancia, aunque ello sea contradictorio con las políticas de ajuste que buscan disminuir las presiones que se ejercen sobre el déficit público.⁶²

Esta negociación de la deuda externa resultó ser un proceso difícil y complicado dado el peligro del sistema financiero internacional ante la posible suspensión de pagos a nivel mundial y la decisión de la banca de suprimir los créditos a los países deudores. El proceso llevó doce meses para concretarse, eliminándose prácticamente la deuda pública de corto plazo al reducirse los vencimientos de este periodo de 22,472.5 millones de dólares a 3,365.4 millones de dólares.

En conjunto, el logro fue diferir los pagos de los próximos años y ganar tiempo para que el PIRE diera sus primeros resultados.

⁶² Paniagua Rafael. "El problema de las deudas y las políticas de ajuste ortodoxas: coacción, naturaleza y límites de la inversión estatal", en Economía: Teoría y Práctica, núm. 10, UAM, págs. 74-75.

6.1.2.b.-Segunda reestructuración, 1984-1985

Durante 1983 se regularizaron los pagos atrasados del servicio de la deuda externa, sin embargo, se reconoció la insuficiencia de la primera reestructuración.

Por ello en diciembre de 1983 el gobierno mexicano solicitó la reestructuración multianual de la deuda, dado que bajo el acuerdo vigente, los pagos de capital para el periodo 1985-1990, promediaban 11,553 millones de dólares anuales.

Si se le agrega el pago de intereses entre 7,000 y 10,000 millones de dólares -dependiendo de las tasas de interés- los pagos totales sumarían entre 18,000 y 22,000 millones de dólares anuales. Aunque se mantuviera el superávit comercial alrededor de 10,000 millones de dólares sería imposible cubrir el servicio. No obstante la comunidad financiera se negó a la propuesta de negociación y tan sólo se logró un acuerdo preliminar para otorgar un crédito por 3,800 millones de dólares.

En enero de 1984, el gobierno mexicano envió la segunda Carta de Intención al FMI en la cual se actualizaban los propósitos del gobierno en materia de política económica y se comprometió a seguir con la orientación estabilizadora de los

años anteriores.

La segunda ronda de negociaciones tenía como objetivo central encontrar una solución a los vencimientos de principal de corto plazo, resultantes de los adeudos no reestructurados en 1982. El contexto internacional que enmarcó estas negociaciones se dio bajo el temor de la posible creación de un Club de Deudores.

Esta posibilidad surgió de la reunión de varias naciones latinoamericanas en Quito, Ecuador, ocurrida en el mes de enero de 1984, para buscar opciones a la crisis financiera.⁶⁸

En los meses siguientes varios países deudores presentaron problemas de pago y bajo este ambiente de incertidumbre, México logró formalizar el crédito negociado en diciembre de 1983. El cual se logra bajo las siguientes condiciones:

⁶⁸ En la declaración de Quito se hizo referencia a la pesada carga del servicio de la deuda externa, criticando las medidas proteccionistas adoptadas por los países desarrollados.

- a).- Monto: 3,800 millones de dólares.
- b).- Plazo: 10 años.
- c).- Costo: 1 1/8% sobre Prime rate ó 1 1/2 sobre Libor.
- d).- Comisiones: 5/8% por una sola vez.

En el mes de junio se celebró la Conferencia de Cartagena en la que participaron las autoridades financieras de 11 países latinoamericanos. Estos países señalaron la imposibilidad de sostener un proceso de ajuste a largo plazo sin crecimiento económico y con el deterioro de las condiciones de comercio exterior, al mismo tiempo destacaron la coresponsabilidad de la crisis de la deuda entre los deudores, los bancos comerciales y los países desarrollados. Además plantearon la necesidad de reducir y estabilizar las tasas de interés; posponer el pago de intereses en caso de presentar problemas en Balanza de Pagos; reprogramar deudas de acuerdo con la capacidad de pago; reactivación y ampliación de los flujos financieros a América Latina.

El consenso de Cartagena significó un cambio cualitativo en la forma en que se había enfrentado la crisis de la deuda. Ya no era un problema meramente financiero, sino también político que implicaba la participación de los gobiernos para su solución.

Bajo la presión de los países de América Latina y después de varios meses de discusiones en el mes de septiembre de 1984, se logra la segunda renegociación de México, reestructurando vencimientos hasta 1990.⁶⁴ Las condiciones fueron:

a).- Monto: Se reestructura 48.700 millones de dólares que representaban el total de los vencimientos de la deuda externa del sector público con bancos comerciales extranjeros entre 1985 y 1990, de la siguiente manera:

i).- 23,600 millones de dólares que representaban el total de los vencimientos de 1982-1984 y que fueron reestructurados anteriormente:

ii).- 20,100 millones de dólares de los vencimientos comprendidos entre 1985 y 1990 que no habían sido reestructurados; y

⁶⁴El 29 de agosto de 1985, quedó formalmente concluido el proceso de reestructuración de la deuda pública por un monto de 48.700 millones de dólares, después de que se firmó el Convenio con cada uno de los bancos involucrados.

iii).- 5,000 millones de dólares de dinero fresco contratado en 1983.

b).- Plazos.- 43,700 millones de dólares compuestos por la deuda ya reestructurada y la no reestructurada y que vencían entre 1985 y 1990 se transforman a un plazo de 14 años, con uno de gracia y bajo un esquema de pagos crecientes que se iniciarían en 1986 con un monto simbólico de 250 millones de dólares e irían creciendo paulatinamente conforme aumentara la capacidad de refinanciamiento del país, el pago más alto durante esta administración sería en 1988, por mil millones de dólares y subiría progresivamente hasta 6 mil millones de dólares en 1998.

En el caso de los 5 mil millones de dólares de dinero fresco de 1983, el tratamiento sería diferente: en primer lugar, se prepararían mil millones de dólares para 1985 y los 4 mil millones restantes, que constituirían la deuda más cara del sector público, se transformarían a 10 años con 5 de gracia.

c).- Costos.- En los 43,700 millones de dólares reestructurados se elimina la Prime Rate y es sustituida por la Libor y la tasa de certificados de depósito. El diferencial sería 7/8% durante los primeros dos años, 1 1/8%

durante los siguientes cinco años y $1\frac{1}{4}\%$ por los últimos siete años. El promedio ponderado sería 1.11% para los catorce años que abarca el proceso ligeramente inferior a $1\frac{1}{8}\%$ cobrado anteriormente.

Los cinco mil millones de dólares de dinero fresco de 1983 que tenían diferenciales de $2\frac{1}{4}\%$ sobre Libor y $2\frac{1}{8}\%$ sobre Prime Rate se transformarían a $1\frac{1}{2}\%$ sobre Libor y a $1\frac{1}{8}\%$ sobre Prime Rate.

No se pagaría comisión de reestructuración y las nuevas tasas entrarían en vigor para todo el paquete, el 1o de enero de 1985.

De este programa se obtuvieron ventajas como: el ahorro de alrededor de 5,000 millones de dólares, durante los próximos catorce años producto del cambio de las tasas de interés; la eliminación de tasas administrativas como la Prime Rate a cambio de tasas más bajas; la reducción de diferenciales promedio que se pagaban anteriormente y la supresión de las comisiones. En conjunto se lograron mejores condiciones en cuanto a plazo, tasas de interés y comisiones que en la reestructuración de 1982-1983.

Sin embargo, la magnitud de los pagos de intereses y la

escasez de recursos externos, propiciaron que la transferencia neta de recursos al exterior llegara a representar en promedio anual 6.3% del PIB. Asimismo, no se logró regresar al mercado de préstamos voluntarios, ni asociar el servicio de la deuda a la capacidad de pago del país.

Cabe señalar que en 1984 hubo grandes éxitos para el gobierno: el PIB creció en 3.6%, se crearon 500 mil empleos, la inflación bajó 59.1%, el déficit financiero se redujo en 8.75% con respecto al PIB y los salarios registraron una disminución de dos puntos porcentuales. Sin embargo, no se logró consolidar la recuperación, ni evitar la crisis de 1985-1986 por la falta recursos.

En 1985, se firma la tercera Carta de Intención, en donde se planteaba una importante reducción en el ritmo de crecimiento de la inflación, lo que implicó una mayor austeridad en la economía, agudizándose con las bajas en los precios internacionales del petróleo; lo que ocasionó la implementación de un paquete con medidas de corte ortodoxo en las cuales se preveía una mayor disminución del gasto público a través de la venta, liquidación y fusión de empresas paraestatales; la reducción del sector público; la eliminación de subsidios y la desaparición de plazas

burocráticas.

Asimismo, se aceleró la política de apertura comercial se modificó la estructura arancelaria, se solicitó el ingreso de México al GATT y se promovió la política de reconversión industrial.

Sin embargo, el programa de ajuste ortodoxo no logró alcanzar las metas esperadas por lo que la inflación continuó a la alza, el tipo de cambio se devaluó y se deterioró el poder adquisitivo de los salarios, hechos que se agravaron con los sismos del 19 y 20 de septiembre. Por ello en el mes de diciembre de 1985, se envió al FMI una solicitud para un crédito de emergencia por 300 millones de dólares, debido a que los daños físicos provocados por los sismos excedieron los 3,000 millones de dólares, casi 2% del PIB. A cambio de ello las autoridades se comprometían a implementar las medidas necesarias para reducir el déficit del sector público, aumentar el ahorro interno y proteger la Balanza de Pagos.

6.12.c.-Tercera reestructuración, 1986-1987

Dadas las circunstancias existentes, el visible incumplimiento de las metas programas y la caída del precio

del crudo, ocurrida en el mes de febrero⁶⁵, el gobierno decidió ajustar su estrategia para 1986. Se proponía reducir su déficit público de 10% en 1985 a 4.9%, como proporción del PIB en 1986. La inflación se reduciría a 50%, después de que en 1985 se ubicó en 63.7%. Se pronosticaba un crecimiento del PIB de cuando mucho 1%, o bien una reducción del mismo orden.

El programa suponía que el precio del petróleo sería de 22.5 dólares por barril, 9.3% menor al de 1985 y que el país contaría con financiamiento externo por 4,000 millones de dólares.

Para lograr el ajuste se continuó bajo la misma línea de los años anteriores: ajuste presupuestal, política realista de precios y tarifas del sector público, reestructuración crediticia, reducción de controles cuantitativos a las

⁶⁵ El descenso brusco e inesperado de los precios internacionales del petróleo significó una pérdida de por lo menos 8,000 millones de dólares, provocando severos problemas financieros, presupuestales, de balanza de pagos, en la actividad económica y el empleo.

importaciones, facilidad a la inversión extranjera y promoción de la productividad y eficiencia de las empresas.

Además del anuncio de las medidas de austeridad, el presidente afirmó que el servicio de la deuda externa se ajustaría a la capacidad de pago del país, generándose un cambio en la posición negociadora de México, en la medida que se planteaba la necesidad indispensable de recuperar el crecimiento económico. Además se manejó la posibilidad de suspender los pagos de la deuda externa.

Las negociaciones para obtener nuevos créditos se enfretaron a la oposición de los bancos debido a que México no había cumplido con las metas convenidas con el FMI en 1985.

En el mes de junio el gobierno anuncia el establecimiento del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) que bajo la fórmula de crecer para pagar venía a ofrecer una nueva estrategia de solución a la crisis. Los objetivos fueron los siguientes:

- 1.- Encontrar la política económica que evitara la recesión y así poder, en 1987, retomar el crecimiento del desarrollo.

2.-Evitar el crecimiento sostenido de la inflación y caer en la hiperinflación.

3.-Proseguir y profundizar, ampliar y vigorizar el cambio estructural, la modernización, la eficiencia del aparato productivo y mantener una política de apertura de la economía al exterior para tener la posibilidad de modernizar el esquema económico.

Este programa planteaba la recuperación y el crecimiento a mediano plazo y el rediseño de la deuda externa, el cual insistía en el principio de corresponsabilidad entre organismos internacionales, países deudores y bancos comerciales.

Como parte integral del PAC se decide reestructurar por tercera ocasión la deuda externa con sus acreedores. Dicho proceso culminó en el mes de septiembre de 1986, cuando se llegó a un acuerdo en principio con el Grupo Asesor de Bancos Comerciales.

El gobierno determinó que el apoyo financiero que requería el país ascendía a 12,000 millones de dólares, para lograr un crecimiento moderado y sostenido que a su vez combatiera la inflación. Dentro de estos créditos, se

consideraban recursos adicionales para hacer frente a una nueva caída de los precios del petróleo o algún otro factor externo que impidiera recuperar el crecimiento.

De esta manera las negociaciones se desarrollaron en tres grandes fases:

1.- Se negoció con los organismos oficiales multilaterales, firmando un acuerdo "stand by" con el FMI que consistió un crédito por 1,700 millones de dólares para apoyar el programa implementado por el gobierno mexicano, en el caso de que el precio del petróleo se ubicara por debajo de los 9 dólares por barril, el organismo otorgaría créditos adicionales por 700 millones de dólares. Para respaldar la recuperación económica se obtuvo la garantía parcial del Banco Mundial para un crédito contingente, de la banca comercial, por 500 millones de dólares, que sería efectivo si la actividad económica no mostrara signos de recuperación en 1987. Asimismo, se acordó con esta institución créditos por 2,300 millones de dólares, orientados al cambio estructural, a la reconversión industrial y a la modernización de la economía.

2.- Se logró un acuerdo con el Club de París para reestructurar a 10 años, con 5 de gracia, pagos de capital e

intereses, por 1,782 millones de dólares con vencimientos entre septiembre de 1986 y marzo de 1988.

Para complementar los recursos del paquete financiero de reconversión en algunos sectores se acudió a Japón, obteniendo 1,000 millones de dólares para el proyecto petrolero del Pacífico, con el fin de reconvertir y ampliar las industrias de explotación petrolera.

Mientras los acuerdos se lograban, se requería de un crédito puente, dadas las dificultades de la Balanza de Pagos, obteniéndose un crédito por 1,600 millones de dólares de distintos bancos centrales y de bancos comerciales para apoyar las reservas internacionales.

3.- Por último se obtuvieron nuevas condiciones con la banca comercial. Se logró un acuerdo en principio con el Grupo Asesor de Bancos Comerciales que consistió en:

a).- La reestructuración de 43,700 millones de dólares a un plazo de 20 años con 7 de gracia;

b).- Se elimina totalmente el uso de la Prime Rate y se reducen los márgenes de diferencia de 1.2% a 0.81%;

c).- Se obtienen recursos por 6,000 millones de dólares, pagaderos a 12 años con 5 de gracia;

d).- Se tendrá apoyo contingente para la inversión por 1,200 millones de dólares en el caso de que ocurriera una reducción no prevista en los ingresos externos del sector público;

e).- Se negoció la deuda que se tenía bajo el sistema FICORCA, modificando el plazo de 11,200 millones de dólares de 8 años y 4 de gracia a 20 años con 7 de gracia.

Hasta el mes de marzo de 1987 se concluyó la tercera renegociación de la deuda externa, proceso en el que no sólo la posición del gobierno mexicano cambió sino también la de los países desarrollados, al reconocer la necesidad de reestablecer el crecimiento económico para solucionar el problema del endeudamiento. Si bien estos planteamientos expresados en el Plan Baker no tuvieron el apoyo de la banca comercial para llevarse a cabo, continuaron dentro del marco tradicional de otorgar nuevos créditos para reducir la transferencia externa de recursos, condicionando las economías al cumplimiento de medidas de apertura comercial, mejor trato a la inversión extranjera y la reducción de la

intervención del Estado en los asuntos económicos.⁶⁶

El cambio de perspectiva fue resultado del tratamiento que hasta esos años se dio al problema de la deuda, es decir, los países deudores actualmente pagan el servicio de la deuda con sus propios recursos al no tener acceso a créditos externos y a costa del crecimiento de sus economías. En la actualidad el consumo y la inversión interna no dependen del crédito internacional lo que significa que los países deudores están en mejores condiciones para fijar unilateralmente un límite a la transferencia de recursos y de lograr el reparto equitativo de los costos de la deuda entre la banca privada y los países desarrollados.

A pesar de los avances logrados con la reestructuración de la deuda externa mexicana, el problema siguió estando presente, únicamente se había tratado de superar la insolvencia en el corto plazo, trasladando de esta manera a

⁶⁶El Plan Baker expresaba la necesidad de adoptar nuevas medidas para el manejo de la deuda, mostraba la disposición del gobierno de un país desarrollado para involucrarse directamente en los asuntos de la deuda.

las generaciones futuras una deuda que no ha disminuido, sino por el contrario se ha incrementado.

6.1.2.d.- Esquemas de reducción de la Deuda Pública Externa Mexicana

Durante 1987 la evolución de la economía fue muy desigual, por una parte se observó una recuperación económica y en la Balanza de Pagos, sin embargo, se presentaron presiones inflacionarias que generaron incertidumbre en el mercado financiero y cambiario que provocaron a su vez mayores expectativas de inflación. En el mes de diciembre se abandona el intento gradual de control de la inflación con la implementación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

El PSE comprendió cuatro puntos:

1.- Corrección de las finanzas públicas para lograr una mejoría adicional en el superávit primario del sector público;

2.- Acciones en materia crediticia para atenuar la demanda agregada;

3.- Mayor apertura de la economía para fortalecer la

mejoría estructural del aparato productivo y propiciar la acción reguladora de los precios internacionales; y

4.- El compromiso concertado de los distintos sectores de la sociedad para contener el incremento de los precios.

Como resultado de estas medidas la inflación descendió de 159.2% en 1987 a 51.7% en 1988.

En cuanto al problema de la deuda externa se volvió a reconocer que los logros alcanzados eran insuficientes y que aún no se llegaba al objetivo del crecimiento económico, por ello era necesario buscar nuevos mecanismos para resolver el problema; la solución no se encontraba en la contratación de mayores créditos, sino más bien en la reducción del valor mismo de la deuda.

El gobierno mexicano tuvo como elementos embrionarios de solución del problema de la deuda dos mecanismos importantes que valen la pena recordar, ya que posteriormente serán retomados en alguna forma en la renegociación de la deuda de 1989: los swaps y los bonos cupón cero.

Los swaps, intercambio de deuda pública externa por capital, se implementaron desde mayo de 1986, el funcionamiento

de este mecanismo era el siguiente: un banco extranjero vende a descuento en los mercados internacionales de capital un documento de deuda pública a cargo del gobierno mexicano. Dichos documentos son adquiridos por empresas que a su vez los revenden a la SHCP con un descuento menor y son pagados en pesos.

Los fondos obtenidos por la empresa revendedora tenían que invertirse en el país, por lo que era necesario que las solicitudes para realizar este tipo de operación debían estar acompañadas de un proyecto específico de inversión.

Para 1986 las operaciones de swaps sumaron 363.2 millones de dólares y para 1987 totalizaron 1,482.9 millones de dólares.

Este mecanismo permitió que la inversión extranjera de 1987 fuera la más elevada de la historia, al ascender a 3,250 millones de dólares, además logró disminuciones de 2,300 millones de dólares sobre el monto del principal.

No obstante estos logros, el programa de swaps se suspendió en el último trimestre de 1987, por considerarse que tenía más efectos negativos que positivos, debido a sus consecuencias inflacionarias y efectos inhibidores sobre las

inversiones.

Por otra parte, el 30 de diciembre de 1987 se anunció un nuevo mecanismo para aprovechar el descuento de la deuda pública externa en los mercados secundarios. Se proponía a los acreedores bancarios la posibilidad de canjear en forma voluntaria parte de sus tenencias de deuda mexicana a cambio de bonos nuevos. Para ello, se aceptarían las propuestas que permitían obtener el mayor descuento y a cambio el gobierno emitiría bonos por un monto igual a la deuda cancelada menos el descuento.

Para garantizar el pago de los nuevos bonos y su servicio el gobierno mexicano adquiriría bonos cupón cero de la tesorería de Estados Unidos, con un plazo de vencimiento de 20 años. Por medio de este instrumentó se trataba de retirar del mercado hasta 20,000 millones de dólares de deuda vieja, capturando un descuento aproximado de 50%, cotizado en el mercado secundario, a cambio de la emisión de hasta 10,000 millones de dólares en bonos gubernamentales, apoyado colateralmente por una emisión de bonos cupón cero de la tesorería norteamericana, por un monto de 2 millones de dólares. Este mecanismo permitió al país un ahorro de 2,645 millones de dólares, tanto en intereses como en capital. Invirtiendo para ello sólo 532 millones de dólares de las

reservas internacionales.

Sin embargo, no se logró una mayor reducción de la deuda y por tanto del ahorro que implicaría, debido a que los bancos comerciales no deseaban perder los beneficios que significaba la última reestructuración.

Cabe señalar que a lo largo de 1988 y 1989 hubo presiones de más diversos tipos de empresarios y bancos extranjeros para reanudar el programa de swaps. Una de las expresiones más claras de este tipo de presiones se presentó después del anuncio del Plan Brady, cuando muchos banqueros y autoridades de algunos países del Grupo de los Siete, plantearon la necesidad de que se pusieran en funcionamiento grandes operaciones de swaps, con el objeto de que se pudieran dar los procesos de reducción de la deuda.

6.1.2.a.- Cuarta reestructuración, 1989-1990

La nueva administración que asume el poder en diciembre de 1988 planteó desde su inicio la estrategia a seguir en materia de deuda externa. En ella se da prioridad al crecimiento económico, subordinando el servicio de la deuda. Se sigue insistiendo en la necesidad de dinero fresco, así como en la exploración de algunos mecanismos utilizados por

el pasado gobierno, la nueva estrategia pone énfasis en la reducción en el monto de la deuda acumulada, con lo que la transferencia de recursos se vería reducida.

La comunidad financiera internacional ha apoyado esta decisión a través del Plan Brady, el cual propone impulsar reformas políticas y de crecimiento económico en los países en desarrollo más endeudados con la banca privada, al tiempo que prevé un camino mediante acuerdos voluntarios negociados entre el país deudor y sus bancos acreedores.

Ante este Plan si bien hay esperanzas, también existe incertidumbre. Falta claridad, se teme insuficiente, se sabe voluntario. Depender de la voluntad de los bancos es un poco más de lo mismo, volver a establecer como prioridad número uno el cuidado de sus intereses más que los de México.

La actual administración, desde sus inicios, se fijó cuatro objetivos fundamentales:

- 1.- Reducir la deuda acumulada.
- 2.- Disminuir las transferencias netas del exterior.
- 3.- Financiamiento multianual.
- 4.- Disminuir la relación de deuda externa entre el PIB.

El proceso de negociación para reestructurar nuevamente la deuda y lograr los anteriores objetivos fue largo, lento y complicado pasando por varias fases:

1.- Se firmó la Carta de Intención con el FMI, en donde se señala que deberá reducirse las transferencias netas al exterior alrededor de 2.5% del PIB. Asimismo, el acuerdo reconoce que es esencial reducir el monto del saldo y de la deuda, así como su servicio. A la vez que se aprobó un financiamiento de 4,135 millones de dólares para apoyar el programa de crecimiento de mediano plazo.

2.- Se contrató un paquete crediticio con el Banco Mundial para proyectos de inversión por un monto total de 1,960 millones de dólares. Los recursos estarían integrados por tres préstamos de 500 millones de dólares cada uno y otro de 460 millones de dólares. Los tres primeros, estarían dirigidos a apoyar el cambio estructural en los sectores industrial, paraestatal, financiero y comercial; mientras el último, se destinaría a ampliar la capacidad de generación de energía eléctrica.

3.- Se logró un acuerdo multianual con el Club de París que abarcó 2,600 millones de dólares y un financiamiento irrestricto para las importaciones que México realice con los

países miembros de dicho Club, en el cual se calcula un mínimo de 2 mil millones de dólares anuales durante los próximos 6 años.⁴⁷

4.- Se negoció con el Comité Asesor de Bancos la reestructuración de 48,000 millones de dólares de la deuda pública contratada con la banca comercial. Las opciones que México presentó para efectos de la reducción de las transferencias netas al exterior fueron: reducción de la deuda, readecuación de las tasas de interés; la obtención de recursos y la capitalización de intereses. Después de intensos días de negociación se llegó a un acuerdo dentro del cual los bancos pudieron elegir entre tres opciones:

1.- Una quita de 35% del capital, vía intercambio de bonos de deuda vieja por nueva.

2.- El intercambio de deuda o valor nominal por bonos a una tasa de interés fija de 6.25%.

3.- El otorgamiento de créditos nuevos durante un

⁴⁷ INCF, Renegociación de la Deuda Externa Mexicana, junio de 1980.

periodo de 4 años.

En el caso de las dos primeras opciones, existe una garantía colateral del principal a través de bonos cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos, así como 18 meses de garantía e intereses.

El acuerdo también incluyó recursos por 7,000 millones de dólares provenientes del FMI, del Banco Mundial y del gobierno japonés destinados a garantizar el capital y 18 meses de intereses de los nuevos bonos emitidos.

La cuarta reestructuración de la deuda externa mexicana concluyó en febrero de 1990, una vez que los casi 500 bancos acreedores optaron por alguna de las tres opciones del menú propuesto por México.

El 41% de los bancos eligieron la reducción de la deuda vieja a través de la emisión de bonos intercambiables con un descuento de 35% y a una tasa Libor más 13/16%.

El 47% de los bancos optaron por intercambiar deuda vieja por bonos nuevos con una tasa de interés de 6.25%.

El 12% restante decidió proporcionar recursos frescos

por un equivalente al 25% del valor nominal de la deuda anteriormente contratada, suministrando 7% en 1989 y 6% en los tres años siguientes. La amortización de estos créditos tendría un plazo de 10 años con 5 de gracia y a la tasa de interés que México que actualmente paga.

Si bien esta reestructuración concretó la reducción del valor nominal de la deuda, no se condicionó el cumplimiento de su servicio a la capacidad de pago del país. Se lograron ahorros en los costos financieros pero también se contrataron nuevos préstamos bajo condiciones normales de pago.

En conjunto los beneficios obtenidos no resultan ser del todo claros dado el manejo de las cifras de las autoridades hacendarias, sin embargo es de esperarse que sean insuficientes tanto para recuperar los niveles de vida perdidos después de la crisis de 1982 como para reactivar el crecimiento económico sostenido.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

México, al igual que otros países, está inmerso dentro de un contexto hiperturbulento que surge en el mundo capitalista e impacta, directa e indirectamente, en las condiciones económicas y materiales del país.

Esta vinculación entre México y su contexto se ha modificado cualitativamente en los últimos años, lo que tiene como antecedente, la creación del mercado de euro-dólares a finales de la Segunda Guerra Mundial. Este mercado, núcleo financiero en donde se originaron los recursos que se han prestado a la gran mayoría de los países capitalistas, fue resultado de una política deliberada por parte de Estados Unidos, que al convertir al dólar en activo de reserva para el resto del mundo, pudo financiar sus desequilibrios en Balanza de Pagos.

A esta expansión de la liquidez deben sumarse el enorme desarrollo de las empresas transnacionales, y la formación de un enorme superávit de los países exportadores de petróleo que fue absorbido por la banca internacional, particularmente entre 1970 y 1980.

En dicho período, el mercado internacional de préstamos

creció vertiginosamente; a la par se suscitaban nuevas tendencias importantes en la producción y comercialización mundiales. En efecto, países como Japón y Alemania requirieron abrir nuevos mercados para la expansión de su dominación a escala mundial.

Paralelamente, y como consecuencia de lo anterior, Estados Unidos empezó a perder hegemonía, lo que se manifestó, entre otras cosas, en devaluaciones del dólar frente a otras monedas. Ello se agravó con el crecimiento y generalización de la inflación en los países industrializados, lo que obligó a adoptar políticas económicas restrictivas consistentes en frenos a la demanda y a los flujos monetarios, que significaron, finalmente, la contracción de la producción y el comercio internacional, el incremento de las tasas de interés y el debilitamiento de la demanda de crédito.

La banca comercial internacional comenzó a buscar nuevos mercados y es así como los países en desarrollo, se convirtieron en el blanco perfecto de estos fondos que parecían quedarse ociosos. De esta manera, la banca comercial fue ganando terreno en el sistema financiero internacional, ocupando el lugar de las instituciones oficiales de crédito como principales fuentes de financiamiento de estos países.

Para México, particularmente en el sexenio de López Portillo, los créditos comenzaron a llegar a manos llenas, bajo condiciones de pago que en un principio eran mínimas. En este aspecto, los descubrimientos petroleros contribuyeron a una mayor captación, por considerarse como una garantía de pago. A partir de entonces, la estrategia de política económica se encaminó a ver al petróleo como el elemento "milagroso" y central de las decisiones políticas.

A este recurso se le atribuyeron innumerables objetivos, entre los que destacan: captar recursos para financiar el crecimiento; constituirse en un factor antiinflacionario y creador de empleo; servir de eje para integrar el sector energético, diversificar sus fuentes y racionalizar su uso; además de que le dieron funciones de aval para el financiamiento del sector público y privado y de estabilizador en el tipo de cambio; así como factor fundamental de la independencia nacional.

La gran disponibilidad de recursos con los que contó el país durante esos años, permitió: un acelerado crecimiento del Producto Interno Bruto, superior a 8%; cubrir los crecientes déficit presupuestales del sector público, que pasaron de 94.9 a 1,378.4 miles de millones de pesos; financiar el desequilibrio de la Balanza de Pagos, entre

otros.

Sin embargo, la política de utilizar al petróleo como medio de financiamiento del excesivo gasto público, no logró consolidar una base firme para el desarrollo. La expansión excesiva de la inversión pública, del gasto corriente y de los subsidios al sector privado ocasionaron ineficiencia y despilfarro de la planta productiva, así como un deterioro estructural sin precedentes en el país.

Asimismo, dicha política poco reconoció la gran vulnerabilidad de la economía ante los cambios internacionales de la cotización de los precios del petróleo, que empezaría a resquebrajarse a principios de la década de los ochentas. La combinación de estos elementos, aunado a las condiciones externas desfavorables ocasionaron una de las más graves crisis acontecida en 1982. Ante estos hechos, la credibilidad del gobierno empezaba a ser cuestionada y los capitales no tardaron mucho en fugarse. Para tratar de afrontar estos problemas, el presidente devalúa la moneda, nacionaliza la banca y crea un control generalizado de cambios.

En 1982, se observa una situación difícil para el país desde la crisis del 29: las reservas del Banco de México se

habían agotado; los ingresos provenientes del petróleo habían descendido; el PIB disminuyó 0.5%; la deuda pública externa llegó a ser de 59 mil 730 millones de dólares (35% del PIB); la inflación fue de 98.8% y en los últimos meses, el crédito externo se suspendió.

Probablemente, esta situación no hubiera sido tan peligrosa si se hubiera creado una política económica eficientista; encaminada a utilizar los recursos provenientes de la deuda y del petróleo de una manera productiva. Sin embargo, ello no sucedió así, estos ingresos se destinaron a financiar los siguientes conceptos: (1).- la creación de obras de infraestructura en el sector petrolero, dejando atrás a la agricultura, no obstante, los esfuerzos hechos a través del Sistema Alimentario Mexicano y los proyectos enviados al Banco Mundial para autorizar créditos en este sector; (2).- el excesivo gasto público; (3).- el financiamiento de las compras al exterior tanto de bienes de capital como de bienes suntuarios; (4).- y en los últimos años del sexenio a la fuga de capitales que llegó a ser de por lo menos 22 mil millones de dólares acumulado en dos o tres años, según informó el presidente en su último informe de gobierno y (5).- el pago de la enorme carga que significaba el servicio de la deuda que se convirtió en obstáculo de crecimiento económico.

El masivo endeudamiento externo de la década de los setentas, por una parte, permitió una gran expansión del gasto público y por otra, evitó el recrudecimiento de las consecuencias por los errores cometidos en cuestiones de política económica en que se habían incurrido en épocas anteriores.

Una vez que las fuentes de ingresos comenzaron a derrumbarse, la economía mexicana que había tenido limitaciones en su administración, se encontró mal preparada para responder, primero a la conmoción externa de comienzos de la década de los ochentas y luego, a una economía internacional crecientemente competitiva.

El presidente de la Madrid, al asumir su cargo, se encontró con un enorme reto. Las medidas tomadas fueron influidas por las políticas ortodoxas del FMI, que habían sido concertadas desde los inicios del anterior sexenio, pero que tuvieron poca relevancia por los enormes ingresos provenientes del petróleo.

Estas políticas están apoyadas en postulados monetaristas los cuales tienen como objetivo fundamental eliminar la inflación, que según esta teoría es la causante de la distorsión de los precios relativos de equilibrio y por

tanto del desempleo; este fenómeno debe ser reducido a través del descenso del gasto público, del déficit en Cuenta Corriente, del financiamiento bancario y de la emisión primaria.

Se menciona que el sector público deberá tomar un papel pasivo y el encargado de dinamizar la economía sería el sector privado.

La administración del presidente de la Madrid, siguió desde sus inicios con estos principios al firmar la Carta de Intención en 1982, al proponer el Plan Nacional de Desarrollo y al materializar los diez objetivos básicos del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Estas políticas fueron apoyadas y reforzadas con programas de suma austeridad para la economía mexicana, pasando por Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Programa de Aliento y Crecimiento hasta el Pacto de Solidaridad Económica, los cuales poco han redimido la crisis por la que pasa el país, y muchas veces la han agravado, en cuanto a la distribución del ingreso y los cambios estructurales.

Todo lo anterior -deuda externa, ineficiente utilización

del financiamiento e implementación de políticas económicas de austeridad-, han traído resultados económicos, políticos y sociales que han marcado significativamente el acontecer mexicano. Prácticamente, cualquier ámbito ha sido afectado de alguna manera y los cambios que han traído las políticas seguidas empezaron a vislumbrarse en su real dimensión.

En el ámbito económico, se puede apreciar un estancamiento del potencial del crecimiento económico; el Producto Interno Bruto, entre 1982 a 1988, en términos reales creció tan sólo 0.1% en promedio, como consecuencia del traslado de recursos al exterior, con lo que se afectó severamente a la inversión pública y privada, del lado de la oferta; y del lado de la demanda, los gasto de consumo, tanto del gobierno como de las familias.

Si a este fuerte deterioro, se le suma el aumento de la población en casi 12 millones de habitantes. Da como resultado, una caída del producto por habitante de alrededor de 15 puntos porcentuales. El impacto de este fenómeno, al parecer, se registrará hasta la actual administración, aunque se consiguiera crecer a tasas de 4.5% anual.

Es evidente que ante hechos como éstos aunados a transformaciones a nivel internacional, llevan al país a

involucrarse en nuevas formas de acumulación a nivel mundial. Paulatinamente, México se ha visto obligado a exportar un monto de mercancías y servicios sustancialmente mayores a los que importa, ya que el pago de la deuda ha absorbido cerca de 40% de sus exportaciones de bienes y servicios.

La política comercial exterior mexicana que permita adquirir suficientes divisas, se ha encaminado a subvaluar su moneda a través de devaluaciones periódicas. Ello conlleva al abaratamiento de las mercancías exportables, provocando un grave deterioro de los términos del intercambio en el exterior (50% entre 1981 y 1986). Con lo que se puede señalar que los países centrales han aprovechado este excedente, acentuando la dominación económica que existe en la actualidad.

Este excedente se ha incrementado al disminuir el salario real de los trabajadores (menor que el de los países centrales). En efecto, la política económica ha tenido como una de sus estrategias fundamentales, contraer paulatinamente el poder adquisitivo de la clase trabajadora, mientras la burguesía nacional y sobre todo la internacional, han incrementado sus ganancias.

A este hecho debe agregarse, un marcado aumento del

desempleo en México, producto de las políticas de austeridad implementadas, lo que ha incrementado la oferta de la fuerza de trabajo, ocasionando un abaratamiento de esta mercancía en el mercado.

La clase trabajadora, no sólo ha visto disminuir su salario en los últimos años, sino también los servicios públicos que se le otorgaban. En efecto, la década de los ochentas se ha caracterizado por una ausencia del gasto social, cuya disminución está directamente ligada al pago del servicio de la deuda y a las políticas de austeridad ejercidas por el gobierno.

No sólo la economía y la clase trabajadora han sido afectadas por estas políticas, sino también la Administración Pública, la cual se convirtió en uno de los ejes más importantes del llamado cambio estructural, ya que era necesario reducir el déficit público para contraer la demanda y con ello la inflación.

La anterior, trajo graves problemas, tanto para el sector paraestatal como para el central. El primero se vio afectado por la autorización, entre 1982 y 1986, de 101 empresas en venta; 269 para disolución; 58 para fusión y 30 para transferencia. Con esto el gobierno mexicano, abrió las

puertas tanto a la inversión extranjera como a la nacional; otorgándoles una mayor participación en la economía y abriendo nuevas fuentes de poder en el control administrativo. Lo que significó un redimensionamiento del papel que venía desempeñando el Estado.

En el sector central hubo una gran disminución del gasto corriente y el de inversión, llegando a decrecer el presupuesto total autorizado en términos reales 75%.

Importa señalar que la disminución del déficit presupuestal siempre fue atacado por una restricción del gasto corriente y de inversión de las diversas entidades públicas, mientras que el gasto destinado al pago del servicio de la deuda fue creciendo.

Por lo que se puede decir que las disminuciones en el presupuesto del sector central, tomando como muestra las Secretarías de Estado, fueron mínimas comparadas con el pago destinado a los intereses y amortización de la deuda.

Habiendo analizado esto, se puede proponer que la disminución del déficit debe hacerse por medio de decrementos en el servicio de la deuda pública, no tanto en la contracción del gasto y menos el de inversión, ya que a

través de éste último puede reactivarse la economía en su conjunto y originar efectos multiplicadores que beneficien a la sociedad en su conjunto.

Además es necesario incrementar, cualitativa y cuantitativamente, los servicios públicos para la población. Ello se puede llevar a cabo con un mayor control de calidad en los servicios públicos, como salud, transporte y educación, sobre todo para la clase de menores recursos, a través de una desburocratización de los trabajadores públicos que prestan estos servicios.

De esta manera, se lograría una mayor legitimidad de la administración pública. Legitimidad que ha sido cuestionada en las pasadas elecciones y si no se frena podría llevar a graves problemas para el gobierno en general.

Los cuestionamientos hechos al PRI y al gobierno, serán difíciles de contrarrestar, si no se llevan a cabo transformaciones profundas, tanto en aspectos ideológicos como en acciones prácticas.

Cabe señalar, por otra parte, que las políticas económicas ortodoxas implementadas en México no sólo son simples ajustes orientados a reestablecer la dinámica de un

proceso de acumulación en crisis, sino que constituyen un "pacto" político entre los actores del proceso económico dispuestos a establecer nuevas formas de distribuir el ingreso que pone en peligro la desmesurada inflación. Se pretende que estos actores establezcan pactos que hagan visible la recomposición del proceso de acumulación y en ese contexto atender el problema del endeudamiento.

Los cambios no son otra cosa que nuevas formas de interrelaciones de poder para dar un giro a las formas de acumulación de capital. Para ello se pretende aplicar instrumentos económicos para la solución de una crisis de poder, las relaciones económicas se convierten en luchas de poder político, lo que probablemente ocasionará, en el largo plazo, una agudización de las condiciones económicas. al transformar las medidas de reproducción de la vida social en factores de destrucción y estancamiento.

En un primer momento, las cosas marcharan en viento en popa, empero, tiempo después, lo que se había logrado en varios meses, desaparecerá en unas cuantas semanas.

Actualmente, México está en una etapa de renegociación de la deuda, presentando ante la banca tres alternativas de solución. En ellas no se pueden aceptar las siguientes

condiciones: (1).- no se debe obligar a aceptar tal o cual política económica, la aplicación de una política concierne únicamente al gobierno mexicano, cuyos objetivos deben lograr un cierto consenso ante la población. (2).- las reservas internacionales no deben comprometerse en operaciones de canje de deuda. Si ello se hiciera necesario deberá reducirse a proyectos productivos nacionales que trajeran beneficios para la clase trabajadora. (3).- la disminución del déficit se deberá hacer mediante la reducción del servicio de la deuda, fortaleciendo los salarios y el empleo. (4).- no se deberá permitir seguir pagando la deuda con una gran parte de las exportaciones del país. Las divisas generadas contribuirán al beneficio de la sociedad y no para volver a salir en forma de fuga de capitales.

Todos estos elementos coadyuvaran para crear condiciones para un uso productivo de los recursos provenientes de la producción nacional, los impuestos, las exportaciones, nuevos préstamos etc., y no caer en errores cometidos en el pasado.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1.-Aguilar Alberto, "Creció la deuda externa en 32 años 280 veces", Uno más Uno, 3 de agosto de 1982.

2.- -----, "Deuda externa por 85 mil millones de dólares en 1982", Uno más Uno, 10 de agosto de 1982.

3.- Aguilar Alberto y Aviles Victor, "Firmó México el mayor crédito de su historia", Uno más Uno, 10 de julio de 1982.

4.- Alvarez Alejandro, La crisis global del capitalismo en México (1968/1985), Ediciones Era, México, 1987.

5.- Anguiano Equihua Roberto, Las finanzas del sector público en México, Textos Universitarios UNAM, México, 1973.

6.- Angeles Luis, "La política petrolera en México, 1976-1982", en Cuadernos Políticos, México, núm 32, abril-junio de 1982.

7.- Arredondo Estela (com), Sociedad. Política y Estado, CIDE, México. 1982.

8.- Baéz Francisco, El FMI y su relación con México, Martín Castillas editores, México, 1984.

9.- Balasa Bela, "La política de comercio exterior de México", en Comercio Exterior, México, marzo de 1983.

10.- Banco de México, Informe Anual, México, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986 y 1987.

11.- Banco de México, "Informe sobre la evolución de la economía mexicana durante 1979", en Comercio Exterior, México, marzo de 1980.

12.- Banco Mundial, Informe Anual, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987.

13.- Bernal, Richard, "Los bancos transnacionales. el F.M.I. y la deuda externa de los países en desarrollo", en Comercio Exterior, vol.35, núm. 2, México, febrero de 1985.

14.- Berzosa Carlos, et.al. La deuda externa, editorial Iepala, Madrid, España, 1987.

15.- Bhattacharya A. K. y Lozoya (com). Asistencia financiera y nuevo orden internacional, Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

16.- B.I.D., La deuda externa y el desarrollo económico de América: antecedentes y perspectivas, 1984.

17.- -----, Financiamiento externo de los países de América Latina, síntesis estadística, 1984.

18.- Bogdanowicz-Bindert E., "Reestructuración de la deuda externa: la perspectiva del deudor", en Comercio Exterior, México, noviembre de 1983.

19.- Buirá, Ariel, "El costo efectivo del endeudamiento externo", en Comercio Exterior, núm. 11, México, noviembre de 1977.

20.- -----, "Ajuste con crecimiento y el papel del FMI", en El Trimestre Económico, núm. 219, México, julio-septiembre de 1988.

21.- Calzada Falcon, "Apuntes para la crítica de la política económica de México", en Investigación Económica, núm. 155, México, julio-septiembre de 1983.

22.- CEEESP, Actualidad Económica, México, marzo de 1976.

23.- CEMLA, Aspectos técnicos de la deuda externa de los países latinoamericanos, 1980.

24.- CEPAL, Estudios económicos de América Latina, México, 1978, 1980 y 1981.

25.- CEPAL, "Política de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", en Cuadernos de la CEPAL, núm. 42, Chile, 1985.

26.- -----, "Estudios e Informe, La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina", en Cuadernos de la CEPAL, núm. 32, Chile, 1983.

27.- CIDE, "Evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana", en Economía Mexicana, núm. 1 al 8, México.

28.- Colmenares David et. al., La nacionalización de la Banca, editorial Terra Nova, México, 1982.

29.- Curiel Alberto y Lichtensztein. El FMI y la crisis económica nacional, 2a edición, Biblioteca de Cultura Universitaria Montevideo, Uruguay, 1976.

30.- De la Madrid Hurtado Miguel, "Medidas de política presupuestaria", en Comercio Exterior, México, agosto de 1981.

31.- Devlin Robert. "La banca internacional de los países atrasados y el capital financiero", en Comercio Exterior, vol. 33, núm. 7, México, Julio de 1983.

32.- Dehesa Avila, "Comercio exterior y deuda externa", en Economía Mexicana, CIDE, núm. 5, México, 1985.

33.- Dehesa y Ruprah, "El papel del FMI en la crisis de la deuda y crecimiento en América Latina y Estados Unidos", en América Latina-Estados Unidos, la Agenda Económica, CIDE, núm. 16, México, 2o semestre, 1984.

34.- Echánove Huacuja, "Fuga de capitales en México: 1973-1985", en Enfoques de economía política y cultural, editorial Huella, año 1, núm. 4, septiembre 15 de 1985.

35.- Estevez Jaime, "Transformaciones de recursos financieros y NOEI", en Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional.

36.- Excelsior, "El déficit fiscal, principal obstáculo entre México y el FMI", México, 19 de mayo de 1986.

37.- -----, "México no es un barril sin fondo; freno a la fuga de capitales", México, 24 de mayo de 1986.

38.- -----, "Un tercio de la deuda mexicana debe ser declarada incobrable", México, 23 de mayo de 1986.

39.- Flores Caballero Romeo y Moreno Ma de los Angeles, "El endeudamiento externo de México", en El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, julio-septiembre, núm. 171, vol. XLIII.

40.- Fruden Jurg, "Endeudamiento y fuga de capitales, los flujos financieros internacionales en la crisis de México, 1981-1983", en Investigación Económica, núm. 170, octubre-diciembre de 1984.

41.- Galaz, Lourdes, "¿Quién produce la crisis?", en la Jornada, México, 8 de febrero de 1985.

42.- Geller Lucio y Vuskovic Pedro, "La deuda externa: obstáculo fundamental a la superación de la crisis y la continuidad del desarrollo", en Mapa Económico Internacional, CIDE, México, noviembre de 1987.

43.- González Eduardo, "1982- 1988: una larga marcha hacia la (in)estabilidad", en el Cotidiano, núm. 23, México, mayo-junio de 1988.

44.- Green Rosario, "México crisis financiera y deuda externa. El imperativo de una solución estructural y nacionalista", en Comercio Exterior, vol.33, núm. 2, México, febrero de 1983.

45.- -----, La deuda externa del gobierno mexicano. panorama y perspectiva de la economía mexicana, Colegio de México, México, 1980.

46.- -----, Estado y banca trasnacional en México, edit. Nueva Imagen, México, 1981.

47.- Green Rosario, "La deuda pública externa de México, 1965-1976", en Comercio Exterior, México, noviembre de 1977.

48.- Gribomont C y Rimez M., "La política del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): un primer ensayo de interpretación", en El Trimestre Económico, núm. 176, México, octubre-diciembre de 1977.

49.- Guillén Romo, "La deuda, el FMI y el dogma de la austeridad" en Cuadernos Políticos, núm. 40. México, abril-junio de 1984.

50.- -----, "Hayek y la austeridad en México", en Cuadernos Políticos, núm. 44. México, 1985.

51.- -----, Orígenes de la crisis en México. inflación y endeudamiento externo. 1940-1982, edit. Era, México, 1982.

52.- Gurría José Angel, "Evolución y características de la deuda externa mexicana", en El Mercado de Valores, México, núm.9, mayo, 1989.

53.- Gutiérrez Anibal, "Las nuevas características de la economía mundial, en Economía Informa, facultad de economía, UNAM, 1987.

54.- Gutiérrez Roberto, "Impacto del tercer choque petrolero internacional en la economía mexicana", en el Cotidiano, núm. 26, México, noviembre-diciembre de 1988.

55.- Hitehead Laurence V., "De la bancarrota a la propiedad. Una evaluación política del programa mexicano de estabilización 1976-1979", en Comercio Exterior, México, agosto de 1981.

56.- SHCP, Renegociación de la Deuda Externa Mexicana, junio de 1989.

57.- Ibarra David, "Política y Economía en América Latina: el transfondo, de los programas heterodoxos de estabilización" en Estudios Económicos, COLMEX, núm. extraordinario, México, octubre de 1987.

58.- IEPES, La deuda externa de México, naturaleza, evolución y perspectivas, México, 1983.

59.- Jurg Friedman, "Deuda y fuga de capitales. Los flujos financieros internacionales en la crisis de México (1981- 1983)", en Investigación Económica, vol XLIII, núm. 179, México, octubre-diciembre de 1984.

60.- Knochenhaver Guillermo, "Deuda vs Deuda", en el Excelsior, México, 26 de mayo de 1986.

61.- Knogig Wolfgang, "Financiamiento multilateral y desarrollo en ruta", en Comercio Exterior, México, marzo de 1976.

62.- Labastida Ochoa F., "Política energética mexicana y el mercado petrolero internacional", en Comercio Exterior, México, octubre de 1985.

63.- Lichtensztein, et. al, Lecturas de política económica, UNAM, México, 1982.

64.- Lichtensztein S. y Baer M., Políticas globales en el capitalismo: el Banco Mundial, ediciones de Cultura Popular, México, 1987.

65.- López Portillo José, Sexto Informe de Gobierno, México, 1982.

66.- Martínez Monroy Sergio, "Funciones de las instituciones financieras oficiales multilaterales", en Economía Informa, facultado de economía de la UNAM, enero-febrero de 1987.

67.- Miltiades Chalchaliades, Economía Internacional, editorial Mc. Graw Hill, México, 1980.

68.- Muñoz Gomiciaga y Novel Villalobos, "Características del crédito otorgado a México por el FMI", en Comercio Exterior, México, abril de 1980.

69.- Nafinsa, "Ley de ingresos para 1981", en Mercado de Valores, México, diciembre de 1980.

70.- -----, La Economía mexicana en cifras, México, 1988.

71.- -----, "Aumento de los empréstitos, concentración y aumento de la deuda", en Mercado de Valores, México, diciembre 8 de 1980.

72.- Nafinsa, "Política de deuda pública", en Mercado de Valores, año XL, núm. 48, México, diciembre de 1980.

73.- -----, "Perspectivas de la economía mexicana", en Mercado de Valores, año XL, núm. 47, México, noviembre 24 de 1980.

74.- -----, "Créditos del BIRF y el BID a NAFINSA", en Mercado de Valores, año XL, núm. 34, México, agosto 11 de 1980.

75.- -----, "Sistema Monetario Internacional, evolución y perspectivas" en Mercado de Valores, año XL, núm. 31, México, agosto 4 de 1980.

76.- -----, "Estructuración de la deuda pública externa", en Mercado de Valores, año XLIII, núm. 36, México, septiembre de 1983.

77.- -----, "América Latina, deuda pública externa", en Mercado de Valores, año LIII, núm. 36, México, septiembre 5 de 1983.

78.- Nafinsa, "Informe sobre la deuda pública", en Mercado de Valores, año XLIII, núm. 31, México, agosto 10 de 1983.

79.- -----, "Crédito de México por 5 mil millones de dólares", en Mercado de Valores, año XLIII, núm. 7, México, febrero de 1983.

80.- Olmedo Raúl, La Crisis, Textos Universitarios edit. Grijalbo, México, 1978.

81.- Ortiz Mena, "Desarrollo Estabilizador, una década de estrategia económica en México", en El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

82.- Paniagua Rafael, "El problema de las deudas y las políticas de ajuste ortodoxas: coacción, naturaleza y límites de la inversión", en Economía: Teoría y Práctica, núm. 10, UAM, 1984.

83.- Paschal Rosatti, Introducción a la economía, editorial Harla, México, 1979.

84.- Paz Pedro, "Liquidez y financiamiento internacional del desarrollo", en Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional.

85.- Quijano José Manuel, México: Estado y banca privada, CIDE, México, 1982.

86.- Reiqueijo Jaime. "Auge y caída del dólar", en Cuadernos de Economía Española, Economía años: 80. hechos, Fundación para la investigación económica y social, España, 1986.

87.- Retchkiman Benjamín, Introducción al estudio de la economía pública, textos universitarios UNAM, México, 1979.

88.- -----, Política fiscal mexicana, textos universitarios, UNAM, México, 1983.

89.- Rieznik Pablo, "La deuda externa de los países atrasados y el capital financiero", en Comercio Exterior, vol 33, núm. 7. México, julio de 1983.

90.- Ros Jaime, México del auge petrolero a la crisis de la deuda, CIDE, MIMED, México, 1985.

91.- Rubio Blanca, "La nueva modalidad del desarrollo capitalista en la agricultura mexicana, 1965- 1980", en Teoría y Política, núm. 10, abril-junio de 1983.

92.- Sacristán Colás Antonio, "El Fondo Monetario Internacional y la Crisis", en El Economista Mexicano, núm.2, vol. XIX, México, 3o trimestre, 1986.

93.- Shtán Jacobo, "Los informes del Banco Mundial", en el Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, A.C., núm. 2, volumen XIX, 1986.

94.- Secretaría de Programación y Presupuesto, Informe sobre las relaciones económicas de México con el exterior, México, 1986.

95.- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Plan de Desarrollo", en Comercio Exterior, México, abril de 1980.

96.- Serra Rojas, Derecho Administrativo, edit. Porrúa, México, 1984.

97.- Silva Herzog, Jesús, "Evolución del grado de avance del programa de ajuste de la política económica de México", en El Trimestre Económico, México, octubre-diciembre de 1982.

98.- Shatán Jacobo, "Deuda Externa y Soberanía latinoamericana", en Economía de América Latina, CIDE, México, núm. 16, 1987.

99.- Sonntag y Valcillos (com), El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México, 1984.

100.- Suárez Davila Francisco. "Deuda externa: estrategia y resultados durante las dos últimas décadas", en El Mercado de Valores, México, núm. 9, mayo, 1989.

101.- Tello Macías, La nacionalización de la banca en México, editorial Siglo XXI, México, 1984.

102.- Terova García Gabriel, Deuda pública externa y subdesarrollo en América Latina, UNAM, México, 1981.

103.- Uno más Uno, editorial, "Los apoyos crediticios del BID", México. 2 de julio de 1982.

104.- Uno por uno, editorial, "Celo al usar el crédito externo", México, 10 de julio de 1982.

105.- Vidal Bonifaz, "La deuda externa de México", en el Economista Mexicano, facultad de economía, México, núm. 122, noviembre de 1984.

106.- Villareal René, La contrarrevolución monetarista. Teoría política económica e ideología del neoliberalismo, editorial Océano, México, 1986.

107.- -----, "El petróleo como instrumento de desarrollo y de negociación internacional, México en los ochentas." en El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, núm. 189, México, enero-marzo de 1981.

108.- Wionzek Miguel, "La deuda externa de los países en menor desarrollo y los euromercados, un pasado impresionante y un futuro incierto", en Comercio Exterior, vol 27, México, noviembre de 1977.

109.- Wayne Cornelius, "La economía política de México durante el gobierno de de la Madrid: austeridad, crisis institucionalizada y recuperación incipiente" en el Día, 25 de febrero de 1985.

ANEXO

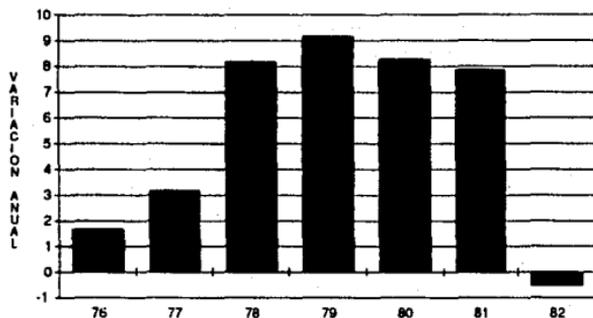
PRODUCTO INTERNO BRUTO		
(1940 - 1970)		
	MILLONES DE PESOS DE 1960	TASAS DE CRECIMIENTO
1940	46,093	
1941	51,241	9.74
1942	54,115	5.61
1943	56,120	3.70
1944	60,701	8.16
1945	62,008	2.14
1946	66,722	6.87
1947	69,070	3.44
1948	71,884	4.12
1949	76,053	5.48
1950	83,354	9.80
1951	89,746	7.73
1952	93,315	3.98
1953	93,571	0.27
1954	102,924	10.00
1955	111,871	8.50
1956	119,306	6.64
1957	128,343	7.57
1958	135,169	5.32
1959	139,212	2.99
1960	150,511	8.12
1961	167,931	4.83
1962	186,310	4.67
1963	178,516	7.99
1964	199,380	11.69
1965	212,320	6.48
1966	227,037	6.93
1967	241,272	6.27
1968	290,901	8.14
1969	277,400	8.32
1970	296,800	6.92

FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDICADORES ECONOMICOS, MAYO 1966.

PRODUCTO INTERNO BRUTO		
	MILLONES DE PESOS DE 1970	TASAS DE CRECIMIENTO
1970	446,271.4	
1971	462,063.8	4.2
1972	507,006.9	8.5
1973	544,306.7	8.4
1974	577,568.0	6.1
1975	609,875.6	5.6
1976	635,831.3	4.2
PROMEDIO		6.2

FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDICADORES ECONOMICOS, MAYO 1986.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO
1976 - 1982**



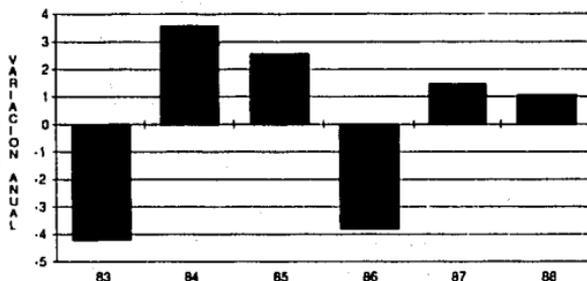
FUENTE: INDICADORES ECONOMICOS DE BANCO DE MEXICO.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

	MILLONES DE PESOS DE 1970	TASAS DE CRECIMIENTO
1976	628,831.3	
1977	657,721.5	3.4
1978	711,982.3	8.2
1979	777,167.6	9.2
1980	841,854.5	8.3
1981	908,784.8	7.9
1982	903,838.6	(0.5)
PROMEDIO		6.0

FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDICADORES ECONOMICOS, MAYO 1986.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO
1983 - 1988**



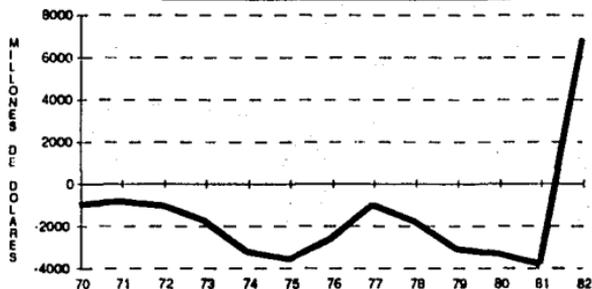
FUENTE: INFORME ANUAL DE BANCO DE MEXICO, 1988.

PRODUCTO INTERNO BRUTO

	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASAS DE CRECIMIENTO
1982	4,831,889	
1983	4,828,937	(4.2)
1984	4,796,050	3.6
1985	4,920,430	2.6
1986	4,732,150	(3.8)
1987	4,802,394	1.5
1988 (p)	4,855,171	1.1
PROMEDIO		0.1

(p) CIFRAS PRELIMINARES.
FUENTE: BANCO DE MEXICO, INFORME ANUAL 1988.

**SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL
1977 - 1982**



FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDICADORES ECONOMICOS, ANEXO HISTORICO

**BALANZA COMERCIAL DE MEXICO
MILLONES DE DOLARES**

AÑO	EXPORTACIONES DE MERCANCIAS	IMPORTACIONES DE MERCANCIAS	SALDO
1976	3,656	6,300	(2,644)
1977	4,650	5,708	(1,058)
1978	6,063	7,919	(1,856)
1979	8,818	11,980	(3,162)
1980	15,517	18,897	(3,380)
1981	20,107	23,848	(3,741)
1982	21,231	14,437	6,794
1983	27,317	8,931	18,386
1984	24,196	11,294	12,902
1985	21,664	13,212	8,452
1986	16,031	11,432	4,599
1987	20,656	17,223	3,433
1988	20,656	14,903	5,753

NOTA: EL SIGMO (...) SIGNIFICA DEFICIT.
FUENTE: INDICADORES ECONOMICOS DE BANCO DE MEXICO.

**OLIGACIONES DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL POR DEUDA EXTERNA
A PLAZO DE UN AÑO O MAS, POR DEUDOR FINAL
MILLONES DE DOLARES**

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	15,923	20,185	25,027	28,315	32,322	42,207	49,549
1.- SECTOR GOBIERNO	3,526	4,272	5,427	5,524	6,983	7,646	13,122
1.1.- GOBIERNO FEDERAL	2,864	3,889	4,797	5,135	6,822	7,234	12,476
1.2.- DDF	521	480	505	274	231	329	580
1.3.- COMITE ADMINISTRADOR DEL PROGRAMA FEDERAL DE CONS DE ESCUELAS	143	135	125	115	100	83	66
2.- EMPRESAS PUBLICAS	12,395	15,913	19,600	22,791	26,369	34,561	36,427
2.1.- NO FINANCIERAS	8,788	10,293	12,553	14,637	17,471	23,651	25,659
CONTROLADAS PRESUP.	6,370	8,640	11,054	13,202	15,834	21,493	22,686
-SECTOR ELECTRICO	3,264	3,734	4,813	5,823	6,804	8,225	8,142
-SECTOR FERROCARRILES	540	883	546	371	366	407	428
-PEMEX	1,827	2,951	4,322	5,803	7,467	11,414	12,568
-CAMINOS Y PUENTES FED.	212	219	208	140	101	75	60
-AERONAVES DE MEXICO	39	30	25	20	14	13	2
-PERTINEX	83	79	102	141	265	422	387
-CONSORCIO SANGUIN	110	126	139	193	164	190	219
-INST. MEX. DEL CAFE	3	3	2	2			
-SID. LAZARO CARD.	284	317	336	287	255	193	290
-PROD. PESQUEROS MEX.		32	50	30	29	27	11
-COMASUPO		516	531	392	369	627	619
-PIPSA							
-SIDERURGICA MEXICANA							
-ALTOS HORNOS DE MEX. *							
-FUNDICION MONTERREY *							
NO CONTROLADAS PRES.	2,418	1,753	1,499	1,435	1,437	2,158	2,973
-SIST. DE TRANSP. COLECTIVO	243	277	36	53	2	49	44
-ALTOS HORNOS DE MEX.	424	495	412	381	358	334	389
-TELMEI	687	751	775	765	752	730	887
OTROS	1,054	270	274	236	525	1,045	1,633
2.2.- FINANCIERAS	3,607	5,520	7,049	8,154	8,998	10,910	10,768
NAFINSA	1,792	2,196	2,130	2,209	2,468	2,642	2,752
BCO MAL Y OBRAS Y SER. PUB	499	692	817	1,630	1,730	1,906	2,053
BCO MAL AGROPECUARIO	407	653	1,180	1,230	1,281	1,616	1,994
FID DEL GON FID.	425	509	613	754	861	1,522	1,198
OTROS	484	1,470	2,307	2,171	2,544	3,224	3,221

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

DEUDA EXTERNA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR DEUDOR FINAL
Saldo al 31 de diciembre de cada año
A PLAZO MENOR A UN AÑO
MILLONES DE DOLARES

	1978	1979	1980	1981	1982
T O T A L	1,237	1,442	1,491	10,754	9,325
NACIONAL FINANCIERA	379	24	150	2,002	1,687
BNC.MAL.DE OBRAS Y SERV. PUB.	27	476	79	727	790
PETROLEOS MEXICANOS			157	4,063	3,159
SOC.MEXICANA DE CREDITO IND.	123	228	441	473	
BNC.MAL.DE COMERCIO EXTERIOR	247	460	295	1,312	1,143
BNC.MAL.CREDITO MUNICIPAL	53		45	790	588
FINANCIERA MAL. AZUCARERA	108	26		80	164
OTROS	300	228	324	1,327	1,794

FUENTE: INFORME DE GOBIERNO N.H.H. 1988 Y 1983. S.H.C.P. DIRECCION GENERAL DE CREDITO PUBLICO.

DEPOSITOS DE MEXICANOS EN LA BANCA DE ESTADOS UNIDOS
MILLONES DE DOLARES

AÑO	MONTO	VARIACION ANUAL %
1973	1,208	
1974	1,770	37.74
1975	2,066	16.72
1976	2,870	38.92
1977	2,876	0.21
1978	3,467	20.55
1979	4,185	20.71
1980	4,547	8.65
1981	7,235	59.12
1982	8,377	15.78
1983	10,392	24.05
1984	12,695	22.16
1985	14,060	10.75
1986	13,745	(2.24)
1987	14,480	5.35
1988	15,172	4.43

FUENTE: FEDERAL RESERVE BULLETIN

PRODUCTO	MILONES Y CÉNTIMOS DE DÓLAR NOROCCIDENTAL MEXICANO		CÓDIGO PRODUCTO (MILLONES DE DÓLARES)
	PRODUCCION APROXIMADA	RESERVA APROX.	
1070			
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION S.A. DE AVIACION	26,207/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA S.A. DE AVIACION	16,000/77	100,000/76	47.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	16,000/77	100,000/76	120.0

NOTA: INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA, S.A.

PRODUCTO	MILONES Y CÉNTIMOS DE DÓLAR NOROCCIDENTAL MEXICANO		CÓDIGO PRODUCTO (MILLONES DE DÓLARES)
	PRODUCCION APROXIMADA	RESERVA APROX.	
1070			
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	26,207/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	17,000/76	100,000/76	47.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	17,000/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	17,000/76	100,000/76	47.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	16,000/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	16,000/76	100,000/76	99.0

NOTA: INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA, S.A.

PRODUCTO	MILONES Y CÉNTIMOS DE DÓLAR NOROCCIDENTAL MEXICANO		CÓDIGO PRODUCTO (MILLONES DE DÓLARES)
	PRODUCCION APROXIMADA	RESERVA APROX.	
1070			
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	11,000/76	100,000/76	7.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	11,000/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	10,000/76	100,000/76	120.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	10,000/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	10,000/76	100,000/76	99.0
INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA (GRUPO) S.A. DE AVIACION	10,000/76	100,000/76	99.0

NOTA: INDUSTRIAS AERONAUTICAS DE LA NOR. DE NOROCCIDENTAL MEXICANA, S.A.

PROYECTOS	PRESUPUESTO Y EJERCICIO DEL SECTOR PASADERO, MEXICO		
	PROYECTO APROBADO	CONCRETADO	SECTOR PASADERO (MILLONES DE DOLARES)
1982			
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y SERVICIOS DE LA INDUSTRIA PAPERAS Y CELULOSAS DE MEXICO	20/0/82	1000/1000	60.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/82	1000/1000	60.0
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y SERVICIOS DE LA INDUSTRIA PAPERAS Y CELULOSAS DE MEXICO	20/0/82	1000/1000	20.0

NOTA: SUPLENIR ANEXO DE SECTOR PASADERO, 1982.

PROYECTOS	PRESUPUESTO Y EJERCICIO DEL SECTOR PASADERO, MEXICO		
	PROYECTO APROBADO	CONCRETADO	SECTOR PASADERO (MILLONES DE DOLARES)
1983			
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/83	1000/1000	27.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	15/0/83	1000/1000	22.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/83	1000/1000	12.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	10/0/83	1000/1000	10.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/83	1000/1000	20.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/83	1000/1000	12.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	10/0/83	1000/1000	10.0

NOTA: SUPLENIR ANEXO DE SECTOR PASADERO, 1983.

PROYECTOS	PRESUPUESTO Y EJERCICIO DEL SECTOR PASADERO, MEXICO		
	PROYECTO APROBADO	CONCRETADO	SECTOR PASADERO (MILLONES DE DOLARES)
1984			
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/84	1000/1000	12.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/84	1000/1000	20.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	10/0/84	1000/1000	20.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	10/0/84	1000/1000	12.0
INDUSTRIAS Y SERVICIOS DE MEXICO: SERVICIOS DE INVESTIGACION Y SERVICIOS	20/0/84	1000/1000	20.0

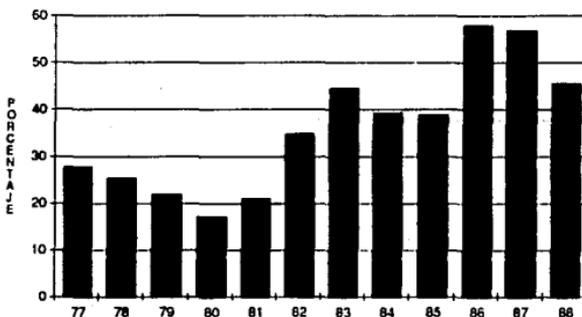
NOTA: SUPLENIR ANEXO DE SECTOR PASADERO, 1984.

**DEUDA EXTERNA MEXICANA DEL SECTOR
PUBLICO POR ACREEDOR
(1977 - 1988)**

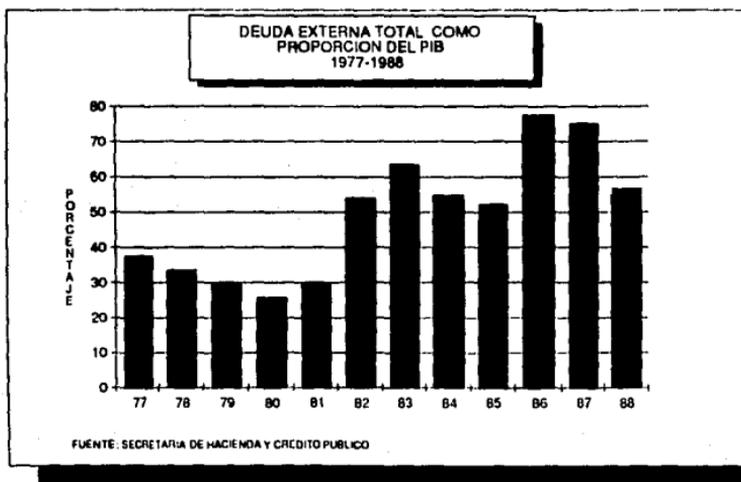


FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

**DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
COMO PROPORCION DEL PIB
1977-1988**



FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



MONEDERA (FONDOS DEL SECTOR PUBLICO)
 Balance al 31 de Diciembre de cada año
 (MILLONES DE DOLARES)

AÑO	TOTAL		CORTO PLAZO		LARGO PLAZO	
	MONEDERA	CONCEPTOS PAS	MONEDERA	CONCEPTOS PAS	MONEDERA	CONCEPTOS PAS
1970	4,267		2,283		2,794	
1971	4,548	8 94	74	11,203	2,265	8 94
1972	5,054	11 39	74	125,123	4,207	21 54
1973	7,071	20 67	1,134	86 40	6,732	32 42
1974	8,076	41 67	1,294	48 89	7,288	29 74
1975	14,408	64 86	2,877	67 29	11,631	46 86
1976	16,000	28 01	3,627	20 51	12,673	37 13
RESERVA		28 59		24 17		38 26

NOTA: MONEDERA DE RESERVA Y CREDITO PUBLICO.

MONEDERA (FONDOS MONEDERA DEL SECTOR PUBLICO)
 Balance al 31 de Diciembre de cada año
 (MILLONES DE DOLARES)

AÑO	TOTAL		RESERVA		RESERVA		RESERVA		RESERVA	
	MONEDERA	S.P.S.								
1970	26,100	29 48	19,000	29 10	6,000	7 50				
1971	30,812	37 26	22,917	40 48	4,004	8 28			1,700	1 50
1972	26,284	33 88	26,704	25 68	7,700	7 88			2,200	1 29
1973	48,257	25 88	29,757	27 14	14,500	1 88				
1974	66,713	28 88	32,813	17 48	14,000	8 74				
1975	74,081	29 88	52,081	23 26	21,000	8 88				
1976	87,400	34 26	56,700	28 88	22,007	14 88	0,511	5 88	200	8 10
RESERVA		28 11		24 48		8 88		5 88		8 10

NOTA: MONEDERA DE RESERVA Y CREDITO PUBLICO.

MONEDERA (FONDOS MONEDERA DEL SECTOR PUBLICO)
 Balance al 31 de Diciembre de cada año
 (MILLONES DE DOLARES)

AÑO	TOTAL		RESERVA		RESERVA		RESERVA		RESERVA	
	MONEDERA	S.P.S.								
1970	87,000	54 76	81,702	28 88	23,007	18 48	3 51	9 88	200	8 10
1971	83,700	61 46	46,270	44 74	16,137	12 88	1,200	4 88	1,200	8 28
1972	88,812	57 74	23,270	38 88	14,500	8 88	1,200	4 88	2,423	1 88
1973	88,544	61 46	71,000	38 11	24,713	8 88	1 11	1 11	2,903	1 88
1974	100,947	71 11	71,000	38 11	28,200	12 88	1 11	1 11	3,000	8 88
1975	167,473	77 11	81,467	37 11	15,100	14 88	1,200	4 11	3,114	3 88
1976	188,000	84 11	81,000	49 88	21,000	14 88	1,200	4 11	4,000	7 78
RESERVA		8 26		48 81		14 88		4 88		8 10

NOTA: EL MONEDERA DEL SECTOR PUBLICO DEBE SER CONSIDERADO COMO MONEDERA DEL SECTOR PUBLICO.
 NOTA: MONEDERA DE RESERVA Y CREDITO PUBLICO.

LA DEUDA PERDIDA EN AMÉRICA LATINA

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Crecimiento porcentual del producto real per capita	3.7	(1.9)	(3.5)	(4.7)	1.4	1.4	1.6	0.3	(1.6)
Variación porcentual del índice de precios al consumidor	56.0	58.0	85.0	131.0	184.0	275.0	65.0	199.0	473.0
Inversión (% del producto)	23.0	22.0	21.0	17.0	17.0	18.0	18.0	18.0	18.0
Exportaciones (en miles de millones de dólares)	94.0	100.0	90.0	92.0	102.0	96.0	80.0	91.4	104.2
Importaciones (en miles de millones de dólares)	97.0	105.0	88.0	64.0	66.0	63.0	64.0	71.6	77.5
Deuda externa (en miles de millones de dólares)	231.0	288.0	333.0	344.0	362.0	371.0	382.0	411.0	413.0
Deuda como % de exportaciones	183.0	210.0	273.0	292.0	277.0	296.0	361.0	340.0	309.0
Servicio de la deuda como % de exportaciones	34.0	42.0	51.0	40.8	40.9	40.3	45.0	36.6	47.8
Transferencias netas de capital (*) (en miles de millones de dólares)	12.0	10.8	(19.8)	(32.0)	(27.0)	(33.0)	(24.0)	(21.0)	(29.0)

(*) Nuevos préstamos menos pagos por intereses y principal.
 FUENTE: FMI, MIDL E ECONOMIC OUTLOOK, OCTUBRE 1988; PEDRO PAOLO KUCZYNSKI, "LA DEUDA LATINOAMERICANA", 1988; CEPAL, BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMIA LATINOAMERICANA, DICIEMBRE 1988.