

00483
2
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, LA DEUDA EXTERNA
Y LA ADMINISTRACION PUBLICA**

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA

JOSE RICARDO FELIPE CAMPOS ALVAREZ TOSTADO

1990

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

A) Introducción

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL DEUDA EXTERNA MEXICANA
Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

I N D I C E

Sociología
del Desarrollo
a través
Magdalena

Pág.

PROLOGO

consideraciones en torno al

1.	<u>LINEA CRONICA SOBRE EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL</u> Introducción	1
1.1	OTROS ASPECTOS HISTORICOS DEL F.M.I.	12
1.2	EVOLUCION INSTITUCIONAL Y ESTRUCTURA DEL PODER DEL F.M.I.	18
1.2.1	FUNCIONES DEL F.M.I.	18
1.3	FORMAS DE ASISTENCIA FINANCIERA	25
1.4	SERVICIOS FINANCIEROS	26
1.4.1	FONDOS ADMINISTRATIVOS	29
1.4.2	DERECHOS ESPECIALES DE GIRO	29
1.5	CONDICIONALIDAD Y GENERALIDADES	31
1.6	PROCESO DE TOMA DE DECISIONES INTERNAS (DEL F.M.I.)	34
1.7	PODER DE ESTADOS UNIDOS CON EL PODER DE VOTACION	37
1.8	ALGUNAS FORMAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL	39
1.9	MARCO TEORICO Y ESTRATEGIAS DEL F.M.I.	42
1.9.1	ENFOQUE Y POLITICA DE ESTABILIZACION	42
1.10	UNA GENERALIZACION DE LAS RELACIONES DEL F.M.I. CON AMERICA LATINA	48
2.	ALGUNOS ASPECTOS HISTORICO-LEGALES SOBRE EL F.M.I.	54

	Pág.
2.1 ENMIENDA DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL F.M.I.	62
2.2 ARREGLOS CAMBIARIOS	62
2.3 ACUERDOS SOBRE PRESTAMOS A TRAVES DEL FONDO FIDUCIARIO	64
2.4 INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS	65
3. <i>consideraciones</i> UNA INTRODUCCION A LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA	67
3.1 UN ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA POLITICO ECONOMICA DE AMERICA LATINA	74
3.2 DEL AUGE DEL COMERCIO EXTERIOR DE LOS AÑOS 60's A LA CRISIS PETROLERA	92
3.3 IRRUPCION DE LA BANCA TRANSNACIONAL, ENDEUDAMIENTO Y CRISIS	99
3.4 DESENCADENAMIENTO Y NATURALEZA DE LA CRISIS	102
3.5 POLITICAS DE AJUSTE ECONOMICO Y FINANCIERO	107
3.6 LA DEUDA EXTERNA	110
3.7 AJUSTE ESTRUCTURAL A LA CRISIS	128
3.8 NATURALEZA DEL AJUSTE ORTODOXO Y SUS EFECTOS MAS RELEVANTES	132
4. LA POLITICA Y LA ECONOMIA EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS MEXICANAS DE 1934 A 1982	134
4.1 ADMINISTRACION DEL GENERAL LAZARO CARDENAS	134
4.1.1 EL MOMENTO ECONOMICO	136
4.1.2 EL MOMENTO POLITICO	138
4.2 LAS ADMINISTRACIONES DE MANUEL AVILA CAMACHO Y MIGUEL ALEMAN	139
4.3 ADMINISTRACIONES DE ADOLFO RUIZ CORTINES,	

4.7.- + A Administración de Carlos Salinas de Gortari - 1988-
"La recuperación económica con estabilidad de precios"

	Pág.
. ADOLFO LOPEZ MATEOS Y GUSTAVO DIAZ ORDAZ Y EL MODELO ECONOMICO LLAMADO "DESARROLLO ESTABILIZADOR"	153
4.4 LA ESTRATEGIA DEL "DESARROLLO COMPARTIDO" 1970-1976	160
4.5 EL GOBIERNO DE LOPEZ PORTILLO 1976-1982 DEL "BOOM A LA CRISIS"	161
4.6 La Administración de De la Madrid 1982-88 La Administración de la Crisis	
5. PREAMBULO A LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA MEXI- CANA	168
6. DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN MEXICO	177
6.1 LA PRIMERA RESTRUCTURACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA	198
6.2 LA RESTRUCTURACION DE LA DEUDA PRIVADA	203
6.3 LA SEGUNDA RESTRUCTURACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA	207
6.4 "EL PLAN BAKER"	211
7. A MODO DE ALGUNA CONCLUSION	227
8. CONCLUSIONES GENERALES Y PARTICULARES	231

de nuevo

P R O L O G O

El México contemporáneo ha estado inmerso en la crisis económica más grave de su historia y sus habitantes han vivido una década de empobrecimiento real que ha generado desaliento y movimientos de descontento social; estos factores le han dado a la crisis nacional un carácter político al suscitar la aparición de partidos políticos de oposición fortalecidos, cuyas victorias han sido reconocidas por algunos sectores de la población, y desconocidas, en cambio por el gobierno y el partido oficial; además han suscitado una reestructuración de los procesos electorales por parte del Congreso de la Unión.

Por otra parte, la administración pública mexicana es y ha sido corresponsable de la crisis, que ha manejado y manipulado el endeudamiento externo e interno con sus consecuencias, observables desde principios de 1982.

Abundando en lo anterior, durante los últimos 50 años, la cúpula de la administración pública ha endeudado severamente al país, justificadamente o no, por varias causas, entre ellas:

1. el déficit fiscal,
2. el déficit presupuestario,
3. el manejo propio de la deuda y su servicio,
4. la importación tecnológica y su necesidad de modernización e industrialización del país y
5. la consecución de divisas para ponerla a disposición del sector privado con el objeto de que importen bienes intermedios y solucionarles su propia deuda.

En otra cuestión, la composición de la deuda externa mexicana asciende, en forma genérica, a los 15 mil millones de dólares con el FMI, 10 mil millones con el Banco Mundial, 10 mil millones con el Club de París, 15 mil millones de líneas de crédito interbancarias y colocación de bonos en el exterior y finalmente 55 mil millones repartidos entre 530 bancos extranjeros privados.

La participación de la administración pública en la deuda externa es clara y se observa en dos perspectivas: la primera en la decisión política de endeudamiento y la segunda en la firma de los compromisos de la misma.

La crisis sobrevino por insolvencia para cubrir los requisitos de pago en el tiempo y en el espacio, por lo tanto, la administración pública tuvo que reestructurar la situación en otras condiciones, a partir de una moratoria de 90 días iniciada en agosto del 82 y las reestructuraciones del principal y del servicio en 1983, 84 y 1986. En ellas ha tenido que participar forzosamente el FMI, a través de cartas de intención tanto para los préstamos contingentes como para aval de las negociaciones.

Este trabajo intenta enlazar tres temas fundamentales que han intervenido decisivamente en la vida económica de nuestro país, ya que es imposible soslayar la existencia del Fondo Monetario Internacional, producto de un "Bretton Woods" ya superado, la deuda externa en el contexto latinoamericano y el caso específico de México y la administración pública. Lo anterior no sólo ha sido tema periodístico rutinario sino que se ha reflejado en la cosapolítica, manifestado en las calles, donde las ideologías chocan con violencia, en el momento de existir condiciones para ello, y donde el Estado tendrá no sólo que negociar en las mesas de los banqueros sino con la oposición cada días más fortalecida por los errores gubernamentales.

La cuestión política ha debido aplicarse en lo interno y en lo externo, producto de una deuda que ahoga al crecimiento económico de nuestros pueblos y en particular al nuestro que ha sido el "piloto" de los planes "Baker y Brady" con su condicionalidad abierta y sin respuestas claras a ciertos estímulos que se suponían rebasados, tales como la puerta abierta a la inversión extranjera, una liberalización del comercio (léase GATT) fundamentalmente a EUA, pero que contradictoriamente aplica aranceles discriminatorios a nuestros productos, además de una

peligrosa desincorporación de empresas paraestatales, conocida coloquialmente como "reprivatización" o el fundamento de Nicholas Brady que solicita a la banca privada internacional una reducción de la deuda que en el caso de México se limita a tres variables:

1.- reducción de intereses al 6.25%, 11.- préstamos líquidos o en "dinero fresco" sobre el 25% del endeudamiento de México a los bancos privados y 111.- reducción del principal de un 35% a 30 años, admitiendo un total de 1000 millones de dólares en swaps; todo ello ha sido tomado por el gobierno salinista con ligereza y triunfalismo porque dichas variables están sujetas a selección por parte de la banca y en realidad la reducción no es muy considerable y los resultados se observarán a mediano plazo, independientemente de que durante el transcurso de las negociaciones la administración actual haya tenido que aceptar la reducción de sus pretensiones en lo que a transferencias de recursos se refiere, del 2% pretendido al 4% obtenido sobre el producto interno bruto, aceptar swaps y un mayor endeudamiento por los que las predicciones de crecimiento se cayeron para quedar entre el 0 y 1%.

Uno de los objetivos de esta tesis doctoral es clarificar el enlace obvio que existe entre la toma de decisiones de un país latinoamericano (en este caso el nuestro) con dificultades de balanza de pagos (o comercial), cuando a través de su administración pública solicita al Fondo Monetario Internacional su intervención para préstamos "stand by" (contingentes) o de otro tipo, para aliviar su situación; entonces, este organismo multilateral condiciona a los solicitantes el cambio o aplicación de ciertas políticas de ajuste, lo cual ha sido un impedimento para el crecimiento y desarrollo de los países de este subcontinente.

Si se acepta la premisa de que el endeudamiento externo ha sido sinónimo de atraso económico y político con el aparejamiento de convulsiones sociales, él obliga a soluciones prontas

por parte de la comunidad financiera internacional acreedora para que no estalle la "bomba política" en las naciones comprometidas y que se observan sólo como paliativos el extinto "Plan Baker" y el novedoso "Plan Brady" y parece situarse la cuestión en impagabilidad y atraso en Latinoamérica por incapacidad de respuesta.

Finalmente, hay que señalar que este documento considera un capítulo introductorio sobre el FMI; posteriormente sus aspectos histórico-legales, continúa con un análisis de la situación en América Latina, como introducción al caso de la crisis de la deuda externa pública mexicana, sus negociaciones y tratamiento de la misma; el trabajo concluye con un apartado de conclusiones particulares.

El autor

1. UNA CRONICA SOBRE EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL
(INTRODUCCION)

Al estallar la primera guerra mundial, Estados Unidos e Inglaterra prohibieron la exportación de oro, con lo cual de hecho abandonaron el "patrón del mismo nombre". El financiamiento de los gastos bélicos y de la reconstrucción de posguerra por parte de otra hizo necesario incrementar notablemente la oferta monetaria en los diferentes países, las reservas de oro llegaron a ser tan sólo una proporción mínima de las obligaciones a la vista y a corto plazo del sistema bancario.

Los estudios realizados por el Comité Cunliffe y por las conferencias de Bruselas y Génova, coincidieron en la necesidad de retornar al "patrón de oro", idea que fue apoyada vigorosamente por el Comité Financiero de la Sociedad de las Naciones.

Después de la segunda guerra mundial el sistema que surgió se basó en tipos de cambio fijos y tomó al oro como denominador común de las partidas monetarias, que también podían expresarse en dólares estadounidenses, además se permitió la tenencia de divisas en las reservas de los países miembros. Asimismo Estados Unidos prestó a los países europeos enormes sumas de capital a manera de ayuda de emergencia para la reconstrucción. Surgió así en junio de 1947 el Plan Marshall, cuyas bases quedaron establecidas en una conferencia celebrada en 1948. Este plan distribuyó entre los países beneficiados, en forma de ayuda directa, casi 13 000 millones de dólares.

Hay que hacer notar que Estados Unidos, al tiempo de proporcionar ayuda a los países europeos, fue aprovechando su poder y sus dólares para satisfacer las necesidades de expansión de su economía, adquiriendo un control creciente sobre los sectores económicos europeos que permitieron mayores -

beneficios. Pero lo que ahora más interesa señalar es que el ayudar con sus dólares al mundo destruido por la guerra, dió por resultado que esas divisas se convirtieran gradualmente en moneda internacional, alcanzando la primacía que tuvo la libra hasta 1939 y el oro hasta 1914.

La hegemonía de EUA en el campo monetario se manifestó no solamente en el hecho de que el dólar llegara a ser la principal moneda de reserva, sino también en la preferencia de los bancos centrales a intervenir los dólares de sus reservas en bonos a corto plazo o en depósitos con interés en el mercado financiero de EUA.

Además el patrón cambio dólar no fue planeado, sino únicamente el resultado de las circunstancias imperantes en la posguerra.

El F.M.I. es un organismo financiero internacional, fruto de la conferencia de Bretton Woods (1944), cuyos principales objetivos fueron: a) Crear la liquidez internacional, y b) Asegurar la estabilidad cambiaria.

Al efecto, este organismo reúne un acervo de oro y divisas con el cual poder ayudar a los países miembros cuando sus balanzas de pagos se vean afectadas por el déficit.

El gran activo común de recursos del Fondo -oro divisas- está formado por las cuotas o aportaciones de cada país miembro; dichas cuotas están constituidas en un 25 por ciento de oro y en un 75 por ciento por la divisa del país miembro. (1)

Para determinar el monto de tal suscripción se toma en cuenta la magnitud de la economía del país respectivo, su importancia en el mercado mundial, la cuantía de sus reservas monetarias, etc. Es muy importante a cuanto asciende la suscripción, pues de eso dependen los derechos de cada país

dentro del Fondo. Principalmente sirve de base para calcular el importe de la ayuda financiera que la institución puede proporcionar al país miembro y el número de votos que éste puede emitir en la toma de decisiones dentro del Fondo.

Al inicio del F.M.I., a EUA le correspondió el 32 por ciento de votos por sus aprobaciones y el monto de las suscripciones totales de los miembros pasó de poco más de 7000 millones de dólares iniciales en 1947, a 29 000 millones hasta 1976. De esta última cifra el 62 por ciento correspondía a los países industrializados, ya que para este año la cuota de EUA representaba menos del 23 por ciento, lo que indica una reducción importante respecto a la situación original, aunque con mucha desventaja continuaba siendo la mayor cuota individual. En términos generales, la ayuda del Fondo tomó la forma de una transacción cambiaria; el país en dificultades obtiene del Fondo la o las divisas que necesita y paga el equivalente con su propia moneda. De esta manera, los recursos de la institución varían en su composición pero no es su monto. (2)

Conforme a lo dispuesto por el Fondo, un país miembro puede girar de manera prácticamente automática contra la suscripción pagada en oro, esto es contra lo llamado "tramo oro" (25 por ciento de su aportación). (2a)

Cuando el país ya ha girado contra su "tramo oro" y continúa con problemas, puede solicitar giros adicionales temporales en las divisas que requiera, a cambio también del equivalente en su propia moneda. Estos giros adicionales -semejantes a los préstamos bancarios- reciben el nombre de "liquidez condicional".

En el convenio constitutivo se estipula que la cantidad máxima que un país puede girar durante un año es el 25 por ciento de su cuota (aunque es muy común obtener la ampliación de este límite).

Hasta 1973 en que se inicia la flotación generalizada de las monedas, el Fondo trató de lograr la estabilidad de los tipos de cambio; para ello exigía a los gobiernos afiliados que fijaran la paridad de su moneda en términos de oro o dólares y que no la modificaran sin su autorización. Empero una devaluación hasta un máximo de 10 por ciento no requería aprobación de este organismo.

De este modo aunque el Fondo tendía a lograr estabilidad cambiaria sus estatutos prevenían que en caso de que los préstamos concedidos a un país y las medidas internas adaptadas por éste no consiguieran corregir el desequilibrio, pudiesen hacerse modificaciones al tipo de cambio.

No sólo no han podido evitarse las repetidas devaluaciones, sino que en 1968, casi el 20 por ciento de los miembros del Fondo aún no habían podido fijar sus tipos de cambio.

"Un miembro no puede hacer uso de los recursos del Fondo para enfrentarse a una importante y constante salida de capital, y el Fondo puede requerir de un miembro que ejercite controles para prevenir tales usos de los recursos del Fondo". (3)

Por otro lado, el F.M.I. ha sido un instrumento en manos de los "diez" ya que estos países tienen un peso decisivo en la política seguida por el organismo. Dicha política ha constituido fundamentalmente en imponer acuerdos de "estabilización" que implican austeridad, constituyendo por tanto "camisas de fuerza" para el desarrollo de los países débiles. Incluso a últimas fechas se han aplicado las mismas condiciones favorables al gran capital, a las empresas multinacionales, haciendo que las actividades de los gobiernos favorezcan al sector privado: que rijan las fuerzas del mercado, la libertad cambiaria y que disminuyan la burocracia y los gastos sociales (arguyendo luchar contra la inflación y el derroche). (4)

Los "préstamos de estabilización" concedidos por el F.M.I. implican una disciplina externa impuesta por las naciones ricas a las pobres a través principalmente de reducciones en el déficit presupuestal -mediante contracción de los gastos sociales-, y congelación de salarios. (5)

El F.M.I. contribuye a mantener las relaciones comerciales tradicionales, incluyendo lógicamente, el mantenimiento de la dependencia económica y financiera de los países pobres respecto a las grandes potencias y la persistencia de las desigualdades en las relaciones económicas internacionales.

La institución no se preocupa de analizar si el déficit persistente de algunos países es consecuencia necesaria de un superávit persistente en otros, y de ser así, de practicar ajustes en los superavitarios, como el Control de Fondo no ha cambiado de manos, dicho organismo seguirá procurando por todos los medios posibles, como lo ha hecho hasta ahora, mantener el predominio estadounidense y conservar el actual sistema.

Por otro lado, en el período 1950-66 el déficit de la balanza de pagos estadounidense, la mejoría en la situación económica de Europa y el retorno a la convertibilidad de las monedas de algunos países de este continente, determinaron profundos cambios en el sistema monetario mundial, al efectuar la estructura de las reservas monetarias internacionales, creando una situación que ya no garantizaba el incremento adecuado de éstas en el futuro. En el lapso señalado se modificó enormemente la proporción de las divisas y del oro como componentes de las reservas mundiales. Efectivamente en 1966 y el oro representaba el 58 por ciento que le correspondía en 1950; como contrapartida, las divisas y las posiciones en el F.M.I. elevaron su participación del 26.5 al 42 por ciento. (6)

Es indudable que el déficit de pagos de EUA permitió una -

distribución más equitativa de las reservas de oro monetario, además de complementar éstas con dólares. En 1950 EUA poseía el 73 por ciento de las reservas de oro, y Europa Occidental apenas el 10 por ciento; para 1966 la proporción había variado a 32 y 46 por ciento respectivamente. Por lo que hace a las reservas totales, EUA poseía el 57 por ciento en 1950 y dieciseis años después sólo el 11 por ciento; en cambio las de Europa aumentaron de 11 al 48 por ciento en el mismo período. (7) †

Pero el déficit estadounidense, aunque permitió esa redistribución, afectó severamente la estabilidad del sistema monetario mundial e hizo ver la necesidad de buscar otras formas de seguir incrementando las reservas internacionales.

Aunque recientemente -debido a las convulsiones monetarias- se han modificado las ideas al respecto, hasta hace algunos años se consideraba que las reservas deberían tener un aumento que guardara relación con el de la producción y el comercio mundiales, y esto ya no sucedía. Entre 1950 y 1956 las reservas monetarias mundiales de oro tuvieron un crecimiento anual de 1.4 por ciento; si se consideran no únicamente las reservas auríferas sino las reservas monetarias totales, ese porcentaje aumentaba a 2.7 por ciento. En cambio el comercio mundial experimentó en el mismo período un crecimiento promedio anual de 7.5 por ciento. (8)

Por otra parte, la producción de oro reserva monetaria básica hasta enero de 1976- iba a la zaga de las necesidades de liquidez y además se desviaba cada vez en mayor proporción de las grandes compras de oro, era su bajo precio 35 dólares la onza troy mantenido por EUA desde 1934, lo cual era un hecho artificial y arbitrario puesto que en ese lapso el nivel general de precios aumentó más de 100 por ciento.

Fue la insuficiencia de oro lo que propició el notable in-

cremento de la participación de las divisas dentro de las reservas internacionales. Pero esas divisas -dólares fundamentalmente- que complementaban al oro, fueron encontrando crecientes dificultades para hacerlo en forma satisfactoria. Como se ha visto en hojas anteriores, la situación del dólar experimentó gran deterioro pues la fortaleza económica de EUA menguó mucho y poseía cada vez menos oro; siendo así, las condiciones hechas por esas divisas a la liquidez mundial dependen del déficit de pagos de EUA, que los otros países ya no están dispuestos a financiar por los riesgos que implica mantener como reserva una divisa cada vez más insegura.

Mientras el patrón cambio oro funcionó bien, EUA y el Reino Unido pudieron estar en constante déficit sin perder mucho oro, pues simplemente aumentaban sus pasivos en el exterior. De hecho el patrón monetario cambio oro se había convertido -como expresa Triffin- (9) en un patrón político cambio oro en el que existían "tácitos acuerdos de caballeros" que implicaban la abstención de convertir las divisas en oro para evitar el derrumbamiento del sistema. Sin embargo, desde los sesentas ocurrieron canjes de dólares por oro en montos importantes, los bancos centrales mostraban menos disposición a acumular divisas y EUA tuvo que liquidar parte considerable de sus déficits anuales, no con pasivos en el exterior sino con oro.

En vista de estos problemas, desde 1960 empezaron a idearse nuevas formas de crear reservas o de ayudar al mantenimiento del sistema entre las cuales cabe destacar las siguientes: (10)

- 1) Incremento en las cuotas del F.M.I. antes del período normal de revisión de dichas cuotas.
- 2) Aumentos sustanciales de los giros contra el Fondo.
- 3) Acuerdos de "swap" entre los bancos centrales de algu-

nos países. En virtud de que estos acuerdos los países se comprometen: 1º. A suspender temporalmente el pago en oro de los déficit que uno de ellos tuviera con el otro: 2º. A cambiar sus divisas por las de la otra parte, hasta cierto límite: 3º. A pagar los préstamos que se hagan mutuamente -cuyo plazo fluctúa entre tres y seis meses- a la cotización vigente en la fecha en que se concentraron, garantizando así contra una posible devaluación.

Estos acuerdos sirvieron para apoyar el dólar pero no reportaron gran utilidad, por ser operaciones a corto plazo. Esto hizo seguir una nueva forma de incrementar las reservas, a través de créditos a plazo medio como los "Bonos Roosa".

- 4) Los "Bonos Roosa" -en cierto modo una evolución de los acuerdos "swap" -son emitidos por la Tesorería de EUA, con denominación en moneda extranjera- para evitar al país acreedor los peligros de una devaluación del dólar- y a plazos que van de quince a treinta meses. "Los Bonos Roosa" no se limitan a financiar el saldo de la balanza de pagos de EUA, sino que también los acumulados anteriormente. Tanto los acuerdos "swap" como los "Bonos Roosa" han proporcionado enormes ventajas a EUA, pues constituyeron un nuevo activo de reserva, que al no ser divisas propiamente, tienen más aceptación que éstas, y así ayudaron a frenar la salida de oro norteamericano. Esto es verdad sólo en lo referente a las transacciones con los bancos centrales del extranjero; la situación se mantuvo invariable respecto a particulares y bancos comerciales. (11)
- 5) El Pool del oro, creado en 1961 para invertir y manejar el mercado del oro, tratando de evitar incrementos especulativos en su precio, como los ocurridos en 1960, noviembre de 1967 y marzo de 1968.

- 6) Acuerdos Generales de Préstamo. En diciembre de 1961, los diez principales países industriales y a la vez poseedores de las "monedas fuertes", constituyeron "El Grupo de los Diez" y se comprometieron a poner a disposición del F.M.I. saldos de sus propias monedas hasta por un total equivalente a 6 000 millones de dólares, cuando esa institución lo necesitara, esto es lo que se conoce como los Acuerdos Generales de Préstamos (General Agreements Borrowing, GAB), en vigor desde el 24 de octubre de 1962 por un período inicial de cuatro años, renovado hasta octubre de 1980. Los países comprometidos son los siguientes: EUA, Reino Unido, República Federal Alemana, Italia, Francia, Japón, Canadá, Países Bajos, Bélgica, Suecia. En 1964, Suiza -que no es miembro del Fondo- se unió al grupo.

Estos recursos se destinaron a conceder créditos a los miembros del F.M.I. a plazos de tres a cinco años, pero han sido utilizados fundamentalmente por EUA y el Reino Unido.

Los Acuerdos Generales de Préstamos aumentaron la liquidez del Fondo al permitirle preservar su existencia de monedas utilizables y de oro: si el Fondo no pudiera tomar en préstamo las monedas que necesita, tendría que vender oro para reponer sus tenencias de la moneda en cuestión.

Aunque el "Grupo de los Diez" y los Acuerdos Generales de Préstamo, lo mismo que las otras medidas mencionadas (Swap, Roosa, etcétera), constituyen un reforzamiento al F.M.I. y ayudan al funcionamiento del sistema, en realidad no ofrecen una solución efectiva a los problemas de la liquidez y de la presión sobre el dólar. En realidad, más que el temor a la escasez misma de las reservas, alarmaba lo fortuito y eventual de su crecimiento, pues el aumento de las re

servas, de divisas dependía de factores sumamente variables y cada vez en mayor proporción la producción de oro se orientaba hacia los centros atesorados tradicionales (Medio Oriente, Lejano Oriente, India, Francia).

Resumiendo lo dicho hasta ahora en esta parte, podría afirmarse que a partir de 1950, el déficit de pagos estadounidenses permitió una redistribución deseable y necesaria de las reservas auríferas mundiales. Pero tal redistribución implicó un debilitamiento considerable de las tenencias de oro de EUA, que trajo consigo un deterioro de la confianza en el dólar, divisa que como es bien sabido constituye la mayor parte de las reservas monetarias mundiales. Así pues, estaban planteados los problemas que harían crisis en los sistemas. La incertidumbre se debía en buena medida a las reservas de oro, ya que la producción de ese metal -desalentada por la rigidez de su precio- se destinaba en su mayor parte a fines no monetarios.

En estas circunstancias, las necesidades de medios internacionales de pagos, se habían tenido que satisfacer cada vez mayor proporción con ayuda de las llamadas "transacciones especiales" (Bonos Roosa, Acuerdos Swap, GAB, etcétera), - entre los DEG. (12)

Empero, la efectividad de ellas no podría prolongarse por mucho tiempo, pues era imposible proporcionar liquidez indefinidamente sólo con hacer un mayor uso de este tipo de transacciones o de otros semejantes.

En cuanto a las unidades de reserva sería un compuesto, en determinadas proporciones, de las divisas de los países participantes que serían Suiza y el Grupo de los Diez. Las unidades emitidas serían suficientes para proporcionar un crecimiento adecuado.

En los siguientes tres años 1970 a 1972 las reservas mos-

traron una expansión sin precedente al pasar de 78 600 millones de DEG en 1969 a 146 500 millones en 1972, esto es, un aumento de 86 por ciento. Asimismo disminuyeron las reservas de oro y las posiciones de reserva en el Fondo, tanto en términos absolutos, como relativos.

En 1975 estaban en poder los países avanzados, el 53 por ciento de las reservas, 25.5 por ciento pertenecía a los miembros de la OPEP, 7.9 por ciento a los de producción primaria más desarrollados y 13.1 por ciento a los subdesarrollados no productores de petróleo. Apenas cinco años antes de la distribución fue de 70.6, 5.6, 9.2 y 14.6 por ciento, respectivamente. (13)

El Plan de DEG tiene por objeto crear una nueva clase de activo que junto con el oro y las monedas, para integrar las reservas de los países. Los DEG constituyen una fuente de liquidez incondicional e internacional que ha venido a complementar las reservas en oro de divisas de los países miembros, para ayudar a éstos a sortear sus crisis de balanza de pagos.

Si un país tiene problemas de balanza de pagos, puede obtener las divisas que necesita dando a cambio DEG al país respectivo. La facilidad primera, cualquier participante puede usar DEG si su situación de balanza de pagos así lo exige; es importante señalar que los DEG consisten simplemente en cargos y abonos en dicha cuenta y así pues, se trata de una moneda escritural, tangible.

Uno de los acuerdos a que se llegó al hacerse el bosquejo de reforma en junio de 1974, fue el de estimar el valor del DEG en dólares estadounidenses, haciendo en un principio equivalentes un DEG y un dólar, pero las dos devaluaciones de esa divisa significaron otras tantas alteraciones de tal equivalencia, y entonces ya no se consideró conveniente

ligar el DEG al dólar. A la franca decadencia se sumaron la inflación generalizada y los tipos de cambio flotantes, acentuando el desorden. Con este propósito se ideó valorar lo con base a un promedio móvil de dieciseis monedas, en lugar de hacer sólo en relación al dólar.

En uno de los acuerdos de Jamaica, se conviene a fines de marzo de 1976 aprobar el aumento de las cuotas del Fondo de 29 200 millones de DEG a 39 000 millones de dólares.

Por otro lado el convenio constitutivo enmendado dispone una reducción gradual de la función del oro en el sistema monetario internacional; ya no será ni la unidad de valor del DEG ni el denominador común de algún sistema de paridades. El pago en oro al Fondo obligatorio anteriormente se deroga y el Fondo evitará manipular el precio del metal o establecer precios fijos del mismo.

Contrariamente a lo que muchos creen, los trastornos de orden monetario son una manifestación y no la causa -aunque pueden convertirse en un factor activo- de la crisis por la que atraviesa el mundo capitalista, la cual ha desembocado en una depresión de fatales consecuencias para el mundo entero. Tales problemas son precisamente el reflejo de los conflictos y rivalidades existentes entre los diferentes países, de la situación económica y política de éstos, de los desajustes en las relaciones económicas internacionales, es decir, en la propia dinámica del sistema capitalista.

1.1 OTROS ASPECTOS HISTORICOS DEL F.M.I.

Cuando se repasan los principales cambios que influyeron de cisivamente en la economía y la política internacional de la 2a posguerra, es imposible prescindir del fenómeno que significó Bretton Woods, de cuyos convenios nacieron el - F.M.I. y el Banco Mundial.

Es indudable que los sectores financieros privados influyeron y presionaron en forma constante en la elaboración de los convenios de Bretton Woods, y de que incluso llegaron a tener una participación directa en su redacción definitiva, a pesar de la severa advertencia de Morgenthau respecto de la necesidad de: "expulsar a los prestamistas usureros del templo de las finanzas internacionales". (14) Aun reconociendo la fuerza que ejercieron dichos grupos, la lectura final de los documentos de Bretton Woods debe hacerse, en lo sustancial, a la luz de los intereses más globales que en ellos expresaron los Estados Unidos y sus principales portavoces. En este sentido, lo fundamental de los acuerdos fue dirimir la rivalidad y la lucha en la cúpula, entablada entre el viejo imperialismo inglés y el emergente norteamericano suscitadas por el anhelo de definir las nuevas "reglas de juego" del sistema financiero internacional. J.M. Keynes (como Asesor del Ministerio de Hacienda Británico) y Harry Dexter White (como técnico del Departamento del Tesoro Estadunidense) encabezaron, en 1943, los intereses de los principales actores del conflicto, a través de los célebres tratados que llevan sus nombres. (15)

Las negociaciones iniciales suscitadas entre ambos países sentaron las primeras ideas de una reestructuración económica internacional y surgieron incluso antes de los convenios de Bretton Woods, en la Conferencia del Atlántico de Ayuda Mutua, celebrada en febrero de 1942.

A pesar de que los planes Keynes y White se ubicaron en una misma línea de principios, basada en la necesidad del equilibrio y multilateralidad de las relaciones económicas internacionales, diferían tanto en su contenido como en su instrumentación. (16)

Así, con el apoyo del F.M.I., Bretton Woods institucionalizó un patrón monetario que, pese a sus diferencias con la expe

riencia inglesa anterior a 1914 y a su analogía con ésta (respecto al manejo de una moneda nacional) podría denominarse como un patrón oro-dólar. Por una parte, esta situación consolidó la hegemonía estadounidense en el plano financiero; pero por otra - y conviene anticipar este juicio-, contribuyó a acentuar ciertas contradicciones que posteriormente llevaron a la crisis del sistema monetario internacional.

Por su parte, el fallido Plan Keynes, proponía la creación de la Unión Internacional de Compensaciones cuyo papel fundamental consistiría en asegurar las reglas internacionales en materia financiera y acordar créditos con países que carecieran de liquidez suficiente. Para ello proponía la creación de una nueva forma de moneda (bancor), que sustituiría al oro pero al mismo tiempo podría ser convertible en dicho metal, con el cual guardaría una relación fija pero asimismo susceptible de ser modificada. El bancor constituiría una moneda nominal, acreditable en una cuenta corriente que se adjudicaría a cada país con base en una cuota de participación proporcionarl a la magnitud de su comercio exterior y sobre el que podría girar sin mayores condiciones. Se pretendía que dicho mecanismo operase lo más automáticamente posible de tal manera que permitiera a los países adscritos al sistema, girar y compensar los saldos de sus Bancos Centrales con facilidad, eliminando así el pago de unos países a otros y la consiguiente movilización monetaria. (17)

No cabe duda de que la frustrada aspiración keynesiana de implantar altos grados de libertad en los giros sobre una moneda internacional nominal y su relación exclusiva con el comercio exterior, pretendía favorecer claramente a aquellas economías que, como Gran Bretaña, presentaban un elevado coeficiente de apertura comercial externa. Cabe recordar también que de haberse aceptado el criterio keynesiano, el poder de voto del área esterlina y europea en el Fondo hubiese sido mucho más alto y decisivo que el de Estados Unidos.

Conviene destacar que los mecanismos de ajuste adquiridos en esta fase de hegemonía norteamericana un carácter diferente del que mostraron durante el período de supremacía inglesa. En este último dada la complementariedad de la división internacional del trabajo y las restricciones que la evolución de las balanzas de pago imponían a los sistemas monetarios nacionales, regía una tendencia sincrónica entre los movimientos comerciales y el estado de liquidez internacional. El ajuste de los desequilibrios operaba a través del sistema de crédito privado y el dominio que sobre él ejercía la política financiera inglesa. Bajo la hegemonía norteamericana, con la nueva organización de la producción mundial y la autonomía de los sistemas monetarios crediticios. "No hay ningún proceso de ajuste de créditos al nivel de las estructuras financieras norteamericanas que puedan asegurar que la situación de su balanza de pagos sigue siendo compatible con el desarrollo de la liquidez internacional . . . no depende de sus políticas económicas". (18)

Pero en Bretton Woods no sólo se constituyó el F.M.I.; por el contrario, se promovió también la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la primera de las instituciones que más tarde junto con la corporación Financiera Internacional de Fomento AIF y el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones CIADI constituirían lo que hoy se denomina como el Banco - Mundial.

En fin, resumiendo, el sistema monetario internacional se reorganizó en Bretton Woods con base en el poder económico financiero y político de los Estados Unidos, extendiendo internacionalmente la hegemonía de su moneda y sus políticas. En este sentido puede afirmarse que el F.M.I. y el Banco Mundial más que reguladores del sistema de relaciones internacionales fueron inicialmente forjados como instrumentos de esa denominación estadounidense. La gran diferencia con el pasado inglés es que la hegemonía logró legitimarse en

instituciones y mecanismos multilaterales que se definieron, se proclamaron y hasta hoy se proyectaron como de cooperación mundial.

Hay que hacer notar que Estados Unidos, al tiempo de proporcionar su ayuda a los países europeos, fue aprovechando su poder y sus dólares para satisfacer las necesidades de expansión de su economía, adquiriendo un control creciente sobre los sectores económicos europeos que prometieron mayores beneficios. Pero por ahora lo que más interesa señalar es que el ayudar con sus dólares al mundo destruido por la guerra, dió por resultado que esas divisas se convirtieron gradualmente en moneda internacional, alcanzando la primacía que tuvo la libra hasta 1939 y el oro hasta 1914.

En efecto, para abstenerse de medios con los cuales realizar sus pagos internacionales, dada la imperante insuficiencia de reservas, gobiernos y bancos centrales, así como particulares, empezaron a acumular dólares. Desde luego la libra siguió siendo moneda de reserva aunque de mucho menor importancia que el dólar.

La hegemonía de EUA en el campo monetario se manifestó no solamente en el hecho de que el dólar llegara a ser la principal moneda de reserva, sino también en la preferencia de los bancos centrales a invertir dólares de sus reservas en bonos a corto plazo con depósitos con interés en el mercado financiero de EUA.

Al dar principio la acumulación de dólares en gran escala, se establecieron las bases del sistema que se derrumbó a principios de los setentas. Adviértase, sin embargo, que el patrón cambio-dólar no fue planeado, no fue producto de estudios sino el resultado de las situaciones imperantes de la posguerra que determinaron que los bancos centrales estuviesen dispuestos a guardar dólares como parte de sus reservas, por considerarlos tan buenos como el oro. (19)

En 1949, EUA poseía 24 500 millones de dólares en oro, lo que equivalía a las tres cuartas partes de las reservas au ríferas mundiales que ascendían a 33 mil millones de dólares. (20)

Para marzo de 1969 las reservas oro de EUA eran de 10 703 millones de dólares, con pasivos al exterior de 30 mil millones (21) por lo que se observa que sus reservas sólo podrían cubrir la tercera parte de sus obligaciones al exterior.

El auge y la crisis posterior de Bretton Woods han estado siempre asociados con el destino del organismo que simbolizó en mayor medida la nueva institucionalidad del sistema financiero capitalista: el Fondo Monetario Internacional.

Durante la crisis, el llamado "Modelo Fondomonetarista" se constituyó en fuente de inspiración de las políticas de estabilización tendientes hacia una mayor apertura externa y ajuste de políticas económica que acenturaron la concentración del ingreso y del capital.

Ya inmerso en el cuadro de la crisis internacional que se declaró en los umbrales de la década de los setenta, sobre todo a partir del debilitamiento de la hegemonía norteamericana y de la quiebra del patrón monetario pro-dólar, el FMI demostró una creciente incapacidad para cumplir mínima mente con las funciones formales que en Bretton Woods se habían asignado. La disputa de orientaciones entre los principales países subdesarrollados por aumentar su participación, ahondaron sus dificultades e indefiniciones. Las discusiones sobre la necesidad de un nuevo orden monetario internacional se señalaban al FMI como el aspecto crítico más importante que debía revisarse. (22)

La crisis internacional y las decisiones unilaterales de los gobiernos, especialmente de Estados Unidos, más que

las meditadas proposiciones y planes de reestructuración, fueron las que propiciaron el abandono de muchos de los principios originales de Bretton Woods. Así, se entró en un complejo y pragmático proceso de concentración, en la cúpula del sistema.

A pesar de que el poder de control y la misma legitimidad institucional del FMI han sido cuestionadas en sus moldes - tradicionales, su vigencia se conserva; por un lado, en razón del dominio que sobre él siguió ejerciendo el reducido número de países que retienen un control real y permanente sobre sus decisiones; y por el otro, en virtud de la estrecha colaboración que la institución ha entablado con los intereses de esa nueva y vigorosa fuerza transnacional que representan los bancos privados internacionales.

1.2 EVOLUCION INSTITUCIONAL Y ESTRUCTURA DEL PODER DEL F.M.I.

1.2.1 Funciones del F.M.I.

Las funciones asignadas al F.M.I., según su convenio constitutivo, fueron las siguientes:

- Promover la cooperación internacional mediante una institución permanente que proporcionara un mecanismo de consulta y colaboración de materia de problemas monetarios.
- Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional para con ello, contribuir en la promoción y mantenimiento de altos niveles de ocupación e ingresos reales, así como en el desarrollo de los recursos productivos de todos los países asociados como objetivos primordiales de política económica.
- Promover la estabilidad de los cambios, asegurar que las relaciones cambiarias entre sus miembros fueran ordenadas y evitar las depreciaciones con fines de competencia.

- Ayudar a establecer un sistema multilateral de pagos para la realización de las operaciones en cuenta corriente efectuadas entre los países y a eliminar las restricciones cambiarias que impiden el crecimiento del comercio mundial.
- Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición los recursos del Fondo en condiciones benéficas, dándoles así ocasión de corregir los desajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyeran la prosperidad nacional e internacional.

Los tres aspectos principales que resumen el carácter que el F.M.I. debía asumir como pieza importante del nuevo sistema monetario internacional, eran:

- a) El establecimiento de un patrón oro-dólar;
- b) La aplicación de un código de políticas y mecanismos de ajuste de las balanzas de pagos, y
- c) La creación de un fondo financiero de apoyo a esos procesos de ajuste.

La gestión del F.M.I. en los planos mencionados descansaba en ciertas premisas iniciales de financiamiento. En lo referente al patrón monetario, Estados Unidos estaba obligado a mantener la convertibilidad de su moneda a razón de 35 dólares la onza troy de oro. A este respecto, cabe destacar el reiterado rechazo a un cambio a esa relación provocado fundamentalmente por la negativa estadounidense a revisarla. (23) En cuanto a la unificación de políticas los restantes países debían, a la brevedad posible, restablecer la paridad de sus monedas con relación al citado patrón oro-dólar, sostener sus tipos de cambio dentro de los márgenes admitidos y garantizar los principios de convertibilidad entre monedas. Finalmente, en materia de integración de cuotas al F.M.I., con base en las cuales operaba su capacidad de apoyo financiero, lógicamente el aporte norteamericano fue el que hizo posible la constitución inicial de la mayor parte de sus -

fondos prestables, dado que las monedas de los demás países, en mayor o menor medida, no fueron demandadas y se mantuvieron inconvertibles durante varios años. Ese factor, añadido a los ya mencionados, acentuó el poder de Estados Unidos dentro del organismo.

Como puede referirse, las condiciones de partida para el desarrollo del F.M.I. no fueron muy propicias, al grado que podría afirmarse que prácticamente no funcionó durante sus primeros años de vida, concretamente, hacia 1952, fecha en que se revisarían las restricciones admitidas para su primera etapa.

Aunque el F.M.I. no funcionaba entonces normalmente, tanto en lo que concierne a la aplicación estricta de los ajustes como a sus posibilidades de financiamiento, el dólar se impuso como eje del patrón monetario internacional. La política norteamericana asumió entonces la responsabilidad de enfrentar el problema de la "escasez de dólares" (que emanaba de su alto superávit comercial en la inmediata posguerra); primero, mediante el "Plan Marshall", con la ayuda militar a Europa y Japón, y finalmente promoviendo las inversiones de sus empresas en el exterior. El Fondo contribuyó a institucionalizar el papel hegemónico de la moneda norteamericana, impulsando los procesos de libre convertibilidad entre las otras monedas y el dólar; pero fue la expansión del financiamiento estadounidense la que le imprimió vigor como instrumento de pago internacional. (24)

Por el contrario, muchos países en América Latina (sobre todo los de mediano desarrollo), ingresaban en esa época en un ciclo de crecimiento menor, caracterizado por desequilibrios agudos de sus balanzas de pagos y por la presencia de una acelerada inflación.

Así como consecuencia de la misión Kleine y Saks, el F.M.I. influyó en la definición de la política económica en Chile

a finales de 1954. En 1956, a través de la misión Adair, le jugó un papel semejante en Bolivia. Al año siguiente colaboró en la realización de una reforma tributaria en Paraguay. A fines de 1958, Colombia recibió la asistencia del EXIMBANK y se comprometió, con la ayuda del F.M.I., a realizar un programa de estabilización. En Brasil, la gestión de ese organismo fue accidentada. Durante el gobierno de Kubitschek, sus "recomendaciones" fueron rotundamente rechazadas, a tal grado que hacia 1959 se rompieron los tratos con el F.M.I.; pero bajo el gobierno de Janio Quadros logró que se atenuara el sistema de cambios múltiples, aunque se mantuvo un alto control sobre el comercio exterior. Argentina firmó en 1958 su primera carta de intención con el F.M.I. y Uruguay llevó a cabo la reforma monetaria y cambiaría bajo su influencia en 1959.

No obstante, en especial a partir de los persistentes desequilibrios de la balanza de pagos norteamericana (que ya su peraban los 3 mil millones de dólares en 1960) y las primeras presiones especulativas que se manifestaron contra su moneda (expresada en crecientes demandas y precios ascendentes del oro), surgieron las primeras evidencias en torno a la debilidad intrínseca del patrón monetario internacional vigente. La pérdida cercana a los 5 mil millones de dólares en oro que Estados Unidos experimentó durante los años 1959 1960 y las citadas tendencias alcistas en el precio de ese metal, desataron las primeras preocupaciones y discusiones entre los países centrales.

Por ejemplo, en 1961 el F.M.I. creó el "Pool del Oro" con el objeto de estabilizar su precio mediante las ventas. En ese organismo participaron Estados Unidos y diversos países europeos, entre ellos: Gran Bretaña, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Suiza (quien no integraba el F.M.I.) que constituirían el embrión del llamado Grupo de los Diez. Este grupo se integró con las naciones más importantes de la Organización de

Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), es decir, con los miembros del "Pool del Oro", excepto Suiza, incluyendo al Japón y Canadá. (25)

El surgimiento del poderoso e influyente Grupo de los Diez constituyó un fenómeno demostrativo de los límites que el F.M.I. presentaba como foro de resolución de ciertos problemas monetarios internacionales. Esa fórmula gestó una instancia de negociación "en la cúpula" entre los principales países desarrollados.

En todo este tiempo la política estadounidense osciló entre los llamados de "buena voluntad" y cooperación a los países industrializados para evitar las corrientes especulativas que deterioraban su moneda y sus reservas áureas (evocando nostálgicamente la ayuda norteamericana en la posguerra) y las amenazas de ejecutar acciones de distinta naturaleza que habrían de efectuar sus importantes créditos e inversiones en los países europeos en caso de que la solidaridad solicitada no prosperase.

De todas maneras el agravamiento de sus déficits fue forzando la adopción de medidas explícitas de los sucesivos Gobiernos Norteamericanos dirigidos a limitar el movimiento de capitales al exterior. Ya en 1963, había decidido establecer un impuesto de igualamiento de las tasas de interés para alentar las compras norteamericanas de títulos extranjeros. En 1965, aprobó restricciones voluntarias de préstamos e inversiones estadounidenses privadas dirigidas hacia el exterior. En 1968, finalmente, implantó ciertos controles sobre las salidas de capitales canalizadas por sus empresas, bancos y otras instituciones financieras que operaban en mercados de otros países. (26)

Hacia finales de la década de los sesenta, era evidente que la política norteamericana no sólo no lograba conciliar sus

objetivos con los de otros países industrializados, sino - que sus propias empresas y bancos habían comenzado a ejercer una autonomía relativa en sus movimientos financieros, como consecuencia de su acentuado proceso de internacionalización. En este sentido, la expansión de los mercados de eurodólares, plazas financieras europeas (sobre todo la londinense) que operaban con dólares y que escapaban a los controles gubernamentales de los países-sedes, resultaba un fenómeno decisivo. Alimentados por los recursos colocados - por las grandes corporaciones transnacionales y los provenientes de los países petroleros y socialistas, esos mercados con la importante participación de filiales de bancos norteamericanos. Estas filiales estuvieron en condiciones de proporcionar préstamos internacionales a empresas norteamericanas, superando así las restricciones crediticias internacionales que el gobierno de ese país trataba de imponerles para atenuar sus efectos negativos en la balanza de pagos, ya totalmente deficitaria con motivo de la guerra de Vietnam. Pese a ello, en 1969, Estados Unidos resolvió fijar una reserva obligatoria sobre los nuevos préstamos contraídos en esos mercados internacionales.

El mercado del eurodólar, su constitución posterior como mercados de eurodivisas y la formación de otros centros financieros "OFFSHORE" en todo el mundo fueron convirtiéndose de hecho, en los pilares de la creación de la liquidez internacional. A pesar de la inflación internacional y de la erosión de su excedente comercial, Estados Unidos había cesado de contribuir al crecimiento de reservas mundiales a través de su balanza de pagos. La crisis del sistema monetario internacional, tanto de su patrón como de sus políticas de equilibrio de la balanza de pagos y de los mecanismos de financiamiento oficial, estaba en gestación. (27) El débil funcionamiento que exhibía el orden internacional montado en Bretton Woods. La primera enmienda del Convenio Constitutivo del F.M.I. que creó los Derechos Especiales de

Giro (DEG) en 1969, luego de prolongadas discusiones, resul
tó una tardía e insuficiente respuesta para movilizar nue-
vos activos de reserva internacional capaces de reducir las
presiones directas sobre el dólar e indirectamente las ejer
cidas contra esa divisa a través del oro y otras monedas. (28)

En las reuniones del Smithsonian Institute de Washington cele
bradas en diciembre de 1971, se procuró restituir una cier
ta estabilidad de los tipos de cambio a través de medidas co
mo la devaluación del dólar (el precio del oro de 35 a 38 dó
lares la onza troy), la revaluación de algunas monedas (yen
japonés, marco alemán, franco belga y florín holandés) y el
ajumento de la banda de flotación a 2.25% a ambos lados de la
paridad de cada moneda respecto al dólar.

Los últimos esfuerzos por sostener un sistema estable de ti-
pos de cambio sucumbieron como consecuencia de la segunda de
valuación del dólar, ocurrida en febrero de 1973; la onza
troy de oro pasó de 38 a 42.22 dólares y las bruscas altera
ciones verificadas en el precio internacional del petróleo.
Desde entonces, la mayoría de las monedas pasaron a partici-
par de un sistema de tipo de cambio flotante. Los países
europeos, en ese contexto, trataron de mantener una determi-
nada disciplina monetaria entre sí, lo que dio origen ini
cialmente a un sistema de márgenes cambiarios comunes llama
do de "serpiente en el túnel", y posteriormente al Sistema
Monetario Europeo. (29)

No obstante la segunda enmienda del Convenio Constitutivo
del F.M.I., delineada en Jamaica (1876) y aprobada en Méxi-
co (1978), vino finalmente a institucionalizar un sistema
monetario internacional inestable, al permitir la flotación
generalizada de las monedas y al prescindir del oro como
unidad monetaria internacional, eliminando el precio ofi-
cial para ese metal. Se abandonó así el principio de pari
dades fijas entre las monedas por otro de los préstamos

internacionales, dotó al sistema de condiciones propicias para que se desencadenara una mayor especulación y una creciente valorización de los capitales financieros.

Se puede afirmar que, formalmente desde entonces, los principios de Bretton Woods dejaron de aplicarse, aunque el derrumbe efectivo del sistema se produjo ya a principios de 1973. (30)

La vigencia del patrón dólar, despojado de su convertibilidad, requirió aun apuntalamientos por parte del F.M.I., del tipo de los que llevaron a las ventas parciales del oro a la propuesta finalmente frustrada de crear una cuenta de sustitución de dólares por DEG en las reservas monetarias internacionales.

Por lo mismo, no debe extrañar que a pesar de la extensión de los plazos de su asistencia financiera, sus nuevos servicios (servicio ampliado, servicio suplementario, política de mayor acceso) perpetúen la política de stand-by y el condicionamiento de las orientaciones económicas de los países subdesarrollados. Y todavía más, que sus tradicionales enfoques de ajuste de balanza de pagos, se vean acompañados por concepciones monetarias y de cambio estructural que fueran tendencias recesivas, la desocupación y un mayor espacio de acumulación y reproducción del capital financiero internacional.

1.3 FORMAS DE ASISTENCIA FINANCIERA

En lo sustancial, se pueden distinguir tres tipos de asistencia financiera suministrada por el F.M.I. El primero y sin

duda el más importante, recibe comúnmente el nombre de servicios y tiene como objetivo explícito el apoyo a los países con dificultades en su balanza de pagos. Es como consecuencia de su condición que el F.M.I. instrumenta ciertas "recomendaciones" de política económica de ajuste dentro de dichas economías (condicionalidad). Un segundo tipo de asistencia financiera es aquella que se presta transfiriendo recursos de fondos específicos que son administrados por el F.M.I. y finalmente, se encuentran las operaciones realizadas con los Derechos Especiales de Giro (DEG).

La mayor parte de la asistencia financiera brindada por el F.M.I., con excepción de la que se otorga a través de los fondos administrados, se basa en el mecanismo de compra y recompra de monedas. Es decir, el apoyo del Fondo consiste en la venta del país, que tiene como contrapartida la compra de monedas del primero. La cancelación de la operación, hecha en un período previamente estipulado, procede a la inversa con la recompra de la moneda al respectivo país contra la entrega de su contravalor en divisas.

1.4 SERVICIOS FINANCIEROS

Los llamados servicios financieros del F.M.I. fueron las primeras y más importantes operaciones de apoyo a las naciones con problemas de balanza de pagos que caracterizaron a esa institución. Un país puede recibir así la moneda de otro cuando las reservas de esta última le son insuficientes. En principio no se otorgaban préstamos para constituir o aumentar las reservas monetarias internacionales. No obstante, aproximadamente desde 1957, se admitieron como respuesta a las crecientes salidas de capitales de corto plazo.

Usualmente las operaciones se efectúan de acuerdo con el monto de la cuota y son realizadas por tramos de 25%, el

primero de los cuales se designa "tramo de reserva" (antiguamente "tramo de oro"), y los siguientes reciben el nombre de "tramo de crédito". Se fijan dos tipos de límites: el total de los préstamos concebidos no pueden ser mayores al 25% de la cuota y éstos son liberados en tramos no mayores al 25% de la misma. La recompra de moneda o cancelación de los tramos de crédito se verifica normalmente en un año. En 1979, sin embargo, dicho período fue extendido hasta los tres años.

Ante dificultades en su balanza de pagos, un país miembro puede utilizar el tramo de reserva y el primer tramo de crédito sin ningún requisito específico.

En consecuencia, mientras en los préstamos comunes la autorización y utilización son simultáneas, el stand-by (entendido como acuerdo de confirmación, crédito provisional contingente) implica dejar los fondos a disposición del país solicitante, pero en forma condicionada.

En razón de los crecientes desequilibrios externos de los países exportadores de productos primarios y de los reiterados planteos por compensar esos desajustes, en 1963 el F.M.I. amplió su política de asistencia financiera a través del financiamiento compensatorio.

Con la profundización de la crisis en los años setenta, el F.M.I. se vio forzado a ampliar la gama de operaciones de sus servicios financieros. Por tal motivo, en 1974 se crearon los servicios de financiamiento del petróleo y el "Servicio Ampliado" (extended arrangement). El primero, de carácter transitorio, tuvo como objetivo atenuar las consecuencias de desequilibrio de la balanza de pagos, provocado por el choque en los precios del petróleo. En un primer momento, este préstamo trató de evitar que los países recurriesen a medidas proteccionistas y significativas

desvalorizaciones de sus monedas para enfrentar los agudos déficits externos. Sin embargo, al poner en funcionamiento el segundo servicio petrolero en 1975, el F.M.I. enfatizó también la necesidad de encarar cambios en la estructura - productiva. (31)

El servicio ampliado, por su parte, estuvo desde un comienzo ligado con la idea de erradicar las distorsiones más profundas en la estructura productiva, y que se manifestaban en los desequilibrios de las balanzas de pagos y el propio comercio mundial. Por ello, los programas financieros por el servicio ampliado se extienden por lo general a períodos de tres años, cancelándose en períodos que varían entre 4 y 5 años, después de efectuado el giro. El límite de crédito contemplado bajo el servicio ampliado es de 140% del valor de la cuota del país miembro.

En 1979, el F.M.I. reforzó aun más su exigencia en el campo de los ajustes estructurales, con la implantación del servicio de financiamiento suplementario. Por su intermedio, se volvió a aumentar el acceso a los países miembros a los recursos del F.M.I., pero sujeto a rígidas condiciones en materia de política económica. Además, con motivo del restablecimiento de este servicio financiero, esta institución recurrió a préstamos gubernamentales, como los que en su oportunidad contrajo para los llamados acuerdos generales para obtención de préstamos y el Servicio Petrolero. (32)

Dado que esta clase de préstamos complementa los obtenidos mediante giros en los tramos superiores de crédito a los giros del servicio ampliado, su condicionalidad asume el mismo contenido que caracteriza a estos servicios. En el primer caso, el límite máximo de este servicio era del - 102.5% de la cuota. Cuando el financiamiento suplementario se combinaba con el servicio ampliado, el límite se elevaba al 140% de la cuota.(33)

Como los recursos asignados al servicio del financiamiento suplementario se agotaron antes de lo previsto, en 1981 el F.M.I. lo reemplazó por la llamada "política de mayor acceso". Este programa conservó la misma orientación del servicio suplementario, aunque elevó el tope de recursos disponibles para un programa anual al 150% del valor de la cuota. Como este tipo de préstamos de reserva y de créditos, servicio ampliado y política de mayor acceso tenían hasta un máximo de 600% de la cuota que aportaban al F.M.I. si el programa es trienal. (34)

1.4.1 Fondos Administrados

Otro mecanismo de asistencia financiera del F.M.I. es que se refiere a los fondos administrados. Estos servicios también son operados por esa institución, se orientan exclusivamente a los países subdesarrollados y tienen como fuente de recursos los préstamos y donaciones gubernamentales extraordinarios.

Bajo esta mecánica de fondos administrativos se encuentran ciertos subsidios que operan sobre determinados préstamos del propio F.M.I.; concretamente, sobre los subsidios al servicio petrolero (1975). Otra modalidad de préstamos con base en fondos administrados es el Fondo de Garantía (Trust Fund).

1.4.2 Derechos Especiales de Giro

Finalmente, resta citar como otra fuente adicional de asistencia financiera, la que surge de las operaciones con los Derechos Especiales de Giro (DEG). Las particulares características de este mecanismo financiero creado para construir un nuevo activo de reserva internacional y una nueva unidad de cuenta, lo dotan de modalidades propias en su emisión, asignación y transacción, muy diferentes de las

de una operación de crédito o de préstamo.

En efecto, los DEG se emiten unilateralmente por el Fondo cuando existe una mayoría de 85% de los votos. Hasta 1982 hubo seis emisiones por un monto total de 21.4 miles de millones de dólares, los que se han distribuido entre los distintos países miembros con arreglo y ponderación de sus cuotas. Este procedimiento ha brindado a los grandes países industrializados un mayor poder de acumulación de esos activos internacionales.

La asignación y empleo de los DEG se contabilizan en cuentas particulares en un fondo operativo para todos los miembros del F.M.I., que obra en forma análoga a una cámara de compensaciones. No obstante, en 1981, todos ellos participaban del mismo, sin desmedro de que otras instituciones fueran también autorizadas a ser tenedoras de DEG.

La asignación de DEG a un determinado país le permite adquirir monedas de otros países, ya sea por necesidades provenientes de la situación de su balanza de pagos, como base de operaciones financieras de SWAPS, préstamos o cancelación de obligaciones con el F.M.I. o alguno de los miembros. Los países que deben facilitar su moneda a cambio de DEG pueden ser designados directamente por el Fondo a través de un acuerdo previo.

El uso de los DEG es automático y no está sujeto a las consultas o condiciones que se imponen normalmente para el empleo de otros recursos del F.M.I. No obstante, se han establecido ciertos límites cuantitativos en sus transacciones. Por una parte, todo país tiene la obligación de mantener un mínimo de DEG en su poder, equivalente al 30% del monto que le fue asignado. Por la otra, todo país debe ceder su moneda por DEG hasta que su tenencia de estos activos no supere el triple de la asignación acumulativa neta

que ha recibido. En todos los casos, los DEG rinden intereses a los países cuyos valores en cartera sean superiores a los que le fueron asignados, los que son pagados por aquellos países que están en la situación opuesta. Esas tasas se revisan cada cuatro meses y actualmente están próximas a las que rigen los mercados internacionales de capital.

Como activo de reserva inconvertible al oro, el DEG se calculó en un principio como unidad de medida internacional con base en una canasta de cinco monedas convertibles o libremente utilizables, cuya ponderación desde 1981 es como sigue: dólar (42%), marco alemán (19%), yen (13%), franco francés (13%), y libra esterlina (13%). Esta canasta de monedas y el peso ponderado de cada una de ellas son susceptibles de revisión cada cinco años (actualmente el DEG es una ponderación de una canasta de 16 monedas). (35)

Las diez organizaciones que han sido autorizadas a ser poseedoras de DEG son las siguientes: El Banco Central de los Estados de Africa Occidental (Dakar), el Banco de Pagos Internacionales (Basilea), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial, Washington), el Banco de Suiza (Zurich), el Banco Nórdico de Inversiones (Helsinki), el Fondo Andino de Reserva (Bogotá), el Arabe (Abu Dabhi) y la Junta Monetaria de Caribe Oriental (San Cristóbal), el Banco de los Estados Africanos (Yaounde) y Banco de Desarrollo Islámico (Jeaddah). (36)

1.5 CONDICIONALIDAD Y GENERALIDADES

La condicionalidad es entendida como elemento esencial de la contribución que el Fondo realiza para aminorar los problemas de balanza de pagos de los países miembros y facilitar el proceso de ajuste internacional. (37)

Los acuerdos de crédito contingente, más conocidos como - crédito "stand-by", entrañan la formulación de programas específicos para la implantación de medidas correctivas y estimulan la celebración de continuas consultas entre el Fondo y los respectivos países miembros acerca del cumplimiento y de la reconsideración de dichas medidas. (38)

Esos acuerdos stand-by rigen durante seis meses, aunque admiten renovaciones de acuerdo con el grado de cumplimiento de las cartas de intenciones; aquí radica justamente una de sus características fundamentales, o sea, esas renovaciones dependen del tipo de cumplimiento de las condiciones estipuladas. (39)

La condicionalidad no sólo se ha restringido exclusivamente a los giros por tramos de crédito. El servicio ampliado, el servicio de financiamiento suplementario y la política de mayor acceso (que lo sustituyó) han estado igualmente determinados por el logro de aquellos ajustes que el F.M.I. considera deseables en cuanto a las orientaciones de políticas económicas. En estos créditos, además del objetivo de atenuar los problemas "transitorios" de balanza de pagos, se suman criterios de más largo plazo tendientes a un ajuste estructural de las economías, sobre todo en sus planos productivos. El plazo de esos préstamos, como ya se señaló, es por ese motivo más extendido. Pero, al mismo tiempo, la condicionalidad de las políticas puede y llega a ser exigente. Inclusive, la propia existencia de esa común condicionalidad, hace que el servicio ampliado y la política de mayor acceso funcionen articuladamente; en otras palabras, sus límites pasan a conectarse entre sí y los tradicionales tramos de crédito. En la comprensión del significado de la condicionalidad, el enfoque técnico del F.M.I. y los criterios con que se instrumenta asumen un papel significativo. (40)

Por otro lado, la principal fuente de recursos del F.M.I. - y mecanismo fundamental sobre el que se asienta la estructura de poder en esa institución - está constituido por las suscripciones de cuotas de los países miembros. Cada revisión de cuotas produce, por consiguiente un incremento equivalente a los recursos disponibles. (41)

En los primeros 25 años de vida del F.M.I., el 25% de la cuota era suscrita en oro y el 75% restante en la moneda del respectivo país miembro. Sin embargo, en los últimos años, esa norma se ha vuelto más flexible, permitiéndose la integración a DEG, de monedas fuertes o incluso con la propia moneda nacional. Concretamente, con motivo de cada revisión de cuotas, el F.M.I. determina cómo debe hacerse la integración, teniendo en cuenta sus necesidades de las distintas monedas. (42)

Una fuente secundaria de recursos está constituida por los préstamos gubernamentales que el Fondo ha obtenido en los países centrales y exportadores de petróleo. Si bien dicha institución está autorizada para contraer esos préstamos en fuentes públicas o privadas, hasta la fecha han sido obtenidos principalmente en entidades gubernamentales. Recientemente ha habido propuestas relacionadas con una mayor aproximación del F.M.I. a las fuentes financieras privadas.

Entre los préstamos más frecuentes, se encuentran los Arreglos Generales para la Obtención de Préstamos (GAB). También cabe añadir los préstamos obtenidos para financiar el servicio petrolero durante los años 1974-1975. En los últimos años, los préstamos contraídos por el Fondo han sido canalizados hacia el servicio del financiamiento suplementario y la política de mayor acceso.

Otros recursos del F.M.I. provienen de la venta de sus stocks de oro. Aunque estos recursos son propios de la

institución, ésta no los considera como tales y los trata como una cuenta administrada.

Por último, las operaciones con los DEG generan una fuente indirecta de recursos para el F.M.I. Pese a que el Fondo actúa como un centro contable de la movilización de los DEG, el depósito de monedas por un valor superior a la asignación estos Derechos se constituyen de hecho en una masa disponible de recursos para la institución. (43)

1.6 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES INTERNAS (DEL F.M.I.)

En términos formales, la máxima instancia de decisión en el F.M.I. es la Junta de Gobernadores, en la cual cada país miembro es representado por un gobernador (que generalmente es su Ministro de Economía o Finanzas o el Presidente del Banco Central). Esa junta tiene asignadas ciertas funciones según el Convenio Constitutivo de la institución. Sin embargo, la gran mayoría de estas funciones han sido delegadas a los Directores Ejecutivos. La Junta continúa manteniendo la capacidad de decisión final sobre la administración de nuevos miembros en el Fondo, la distribución de cuotas y la asignación de DEG. Pero en la práctica más bien ratifica decisiones procesadas previamente ya que sólo se reúne una vez al año, conjuntamente con la Junta de Gobernadores del Banco Mundial. (44)

Una segunda instancia de decisiones es la Junta de Directores Ejecutivos, que es presidida por un director gerente o director general. A este nivel se resuelven los principales asuntos del Fondo. Sin embargo, en forma similar a lo que ocurre en el Banco Mundial, "las decisiones son preparadas antes de las reuniones, lo que implica que el Director General y su equipo tienen una gran influencia sobre ellas". (45)

La Junta de Directores Ejecutivos está compuesta por miembros "indicados" o designada directamente, y "electos". Cada uno de los cinco países que poseen las mayores cuotas en la Institución (actualmente Estados Unidos, Gran Bretaña, República Federal Alemana, Japón y Francia) nombran directamente un director ejecutivo. Si entre los directores no se incluyen representantes del país o de los dos países cuya moneda haya sido más utilizada en los dos últimos años, estos países (como actualmente, Arabia Saudita) pueden indicar un director ejecutivo adicional. (46)

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

La otra instancia dentro de la organización interna del F.M.I. está constituida por su propio staff técnico, que se divide en cuatro sectores. En primer término, están los departamentos por área o regionales, cuya función es el seguimiento, elaboración de los lineamientos básicos de política económica y de financiamiento del F.M.I. por grupos de países. En su mayoría, estos departamentos son dirigidos por funcionarios provenientes de las respectivas regiones geográficas que tienen a su cargo. Una excepción es el caso del Departamento SW1 Hemisferio Occidental, que cubre el área de América Latina y el Caribe, que suele ser presidido por un técnico norteamericano. (47) En segundo lugar, figuran los departamentos funcionales y de servicios especiales, entre los que se destacan el de Investigación y el de Cambio y Refacciones Comerciales, ya que ahí se elaboran los fundamentos teóricos de la política institucional. Finalmente, cabe mencionar los otros dos sectores de actividad representados por el Departamento de Información Estadística y el Servicio de Apoyo.

Entre las instancias formales de decisión, el F.M.I. cuen-

ta además con dos Comités: el Interino o Provisional y el de Desarrollo. El primero (creado en 1975), está encargado de diseñar y proponer las reformas del sistema monetario internacional, cumpliendo exclusivamente una función asesora, reasumiendo los cometidos originalmente asignados al Comité de los Veinte desde 1972. Está integrado por 22 miembros que son propuestos por los países o grupos de países que designan directamente o eligen a los directores ejecutivos, respectivamente. Por su parte, el Comité de Desarrollo, en el que actúan conjuntamente el F.M.I. y el Banco - Mundial, tampoco tiene una función significativa en materia de decisiones. Su cometido es prestar atención al examen de los mecanismos de asistencia financiera a los países sub desarrollados.

En el F.M.I. operan orgánicamente otros dos grupos que si bien no son reconocidos formalmente, sí ejercen influencia real en el proceso de decisiones de esa institución. Uno es el conocido Grupo de los Diez, el cual como ya señalé oportunamente, fue gestor de muchas de las principales medidas tomadas durante los últimos años. Este Órgano además, de las cuestiones monetarias, trata temas de mayor envergadura que, inclusive sobrepasan el estricto marco del F.M.I.

El segundo grupo de expresión dentro del F.M.I. es el Grupo de los 24, que tuvo su origen el Grupo de los 77 países subdesarrollados. Este grupo que representó en cierta medida una respuesta del Tercer Mundo al Grupo de los Diez fue instituido para defender los intereses de los países más débiles y pobres en las discusiones sobre la reforma del sistema monetario internacional. El contacto estrecho que este grupo mantuvo tradicionalmente con la UNCTAD, se fue perdiendo a lo largo del tiempo y actualmente opera en los moldes de la dinámica y los límites que impone el propio F.M.I. (48)

1.7 PODER DE ESTADOS UNIDOS CON EL PODER DE VOTACION

El claro predominio de Estados Unidos en la concepción y puesta en práctica del F.M.I., ha sido subrayado en todos los estudios históricos acerca del mencionado organismo. Es imposible por lo tanto, eludir un análisis de la estructura de poder desigual que desde su origen caracterizó al F.M.I. y la evolución de la misma.

La cuota, además de ser la principal fuente de recursos y base de cálculo para los servicios financieros y asignación de DEG, es la unidad fundamental que mide el poder y voto de un país dado en el F.M.I.; la cuota simboliza, por lo tanto, la gravitación de cada país en el Fondo, tanto al nivel de su participación en las decisiones, como en el origen y empleo de sus recursos financieros.

La cuota se define con base en un conjunto de variables económicas internas del país y su apertura al mercado internacional. Las principales magnitudes económicas a ese respecto están representadas por el ingreso nacional, el nivel de sus reservas internacionales, el monto de su comercio exterior y su relación con el producto. (49)

El F.M.I. lleva a cabo revisiones generales de las cuotas aproximadamente cada cinco años. Sin embargo, en ese intervalo puede realizar también revisiones selectivas, cuando entiende que la cuota asignada a un país encuentra desactualizada por cambios importantes en dicha economía y su inserción en el mercado mundial.

Desde sus inicios hasta 1988, el F.M.I. ha realizado un total de ocho revisiones generales de cuotas. (') Con el transcurso del tiempo, Estados Unidos ha perdido posición en materia de cuotas en el F.M.I. Pese a ello, retiene todavía un 20.6% hacia mediados de ese año. En esa misma -

fecha, el conjunto de los países desarrollados poseía más de 65% de las cuotas, lo que refleja el predominio de ese grupo de naciones en la institución. Cabe anotar la restructuración que se produce dentro del grupo, caracterizada por el retroceso de Gran Bretaña, contrarrestado por la participación creciente de Japón y la República Federal Alemana.

Los países subdesarrollados aumentaron su participación relativa en la distribución de cuotas, incrementando en lo relativo al aumento en el número de sus miembros dentro del citado organismo. Con todo, su mayor participación en los votos (20.8% en 1951 a 34.8% en 1983) se ha centrado principalmente en la mayor asignación de cuotas a pocos países exportadores de petróleo, política que el F.M.I. aprobó con la idea de cumplir un rol más importante en el proceso de reciclaje de los excedentes financieros de esas economías. Si se prescinde de este fenómeno, el grueso de los países subdesarrollados no aumentó significativamente sus cuotas en el Fondo. (50)

Esa estructura de cuotas se refleja casi fielmente en el poder de votación en el F.M.I., en el cual cada país miembro posee 250 votos más un voto por cada 100 mil DEG de su cuota. En función de este criterio, Estados Unidos aun conserva el poder de veto en la institución. (51) En efecto, hasta 1981, las decisiones de mayor envergadura como aquellas que pueden alterar la estructura de poder y/u operaciones de esa institución (revisiones de cuotas generales y selectivas, asignación de DEG, decisiones sobre las reservas de oro, por ejemplo), requerían una mayoría del 80% de los votos. Lo anterior garantizaba el derecho de veto de Estados Unidos. Cuando ese poder se vio amenazado por el descenso de su participación, sobre todo cuando en abril de 1981 autorizó un aumento de la cuota de Arabia Saudita, ese veto efectivo se logró salvaguardar aumentando -

al 85% los votos necesarios para enmendar los artículos del acuerdo del F.M.I. Si a ello agregamos que la mayor parte de las decisiones en esa institución requieren de una mayoría simple, puede inferirse la importancia que adquiere el peso específico de Estados Unidos, el que unido al de los países desarrollados garantiza la concentración de todas sus iniciativas. En ese sentido, aisladamente tomando, el poder los países subdesarrollados, con un tercio de votos, es - prácticamente nulo en el marco de esa organización. (52)

En suma, la distribución de las cuotas y su vinculación directa con la composición de las mayorías estatutarias, otorga una capacidad efectiva de veto a Estados Unidos sobre las grandes orientaciones del F.M.I., a pesar de la mayor participación relativa que ese país ha venido experimentando a lo largo del tiempo en ambos aspectos de cuotas y votos. Además, aliado con los países desarrollados, ello le brinda un poder absoluto sobre las demás decisiones.

1.8 ALGUNAS FORMAS DE CONTROL GUBERNAMENTAL

Los mecanismos de control sobre la gestión del F.M.I. que el gobierno estadounidense se reserva no se retringen a los aspectos organizativos antes citados. "las relaciones de poder que existen entre el F.M.I. y el gobierno de Estados Unidos, se afirma, son sutiles y frecuentemente invisibles". (53)

Esa presencia restringida en los órganos de dirección no minimiza la influencia norteamericana en la política de la institución. En buena parte, porque el rol de director general del F.M.I., si se compara con la presidencia del Banco Mundial, es de menor gravitación y posee menos autonomía relativa de decisión.

Concretamente, el director ejecutivo norteamericano cuenta

con medios reales para influir sobre las decisiones del F.M.I., lo cual contrasta con lo que acontece con otros directores ejecutivos de otros países: "Tiene una oficina en el edificio del F.M.I. en Washington; junto con su pequeño equipo, mantiene contactos regulares con otros miembros de la Junta (de Directores) y con los miembros del personal directivo del F.M.I., que trabaja en temas de interés para Estados Unidos Algunas veces, otras agencias norteamericanas, particularmente el Departamento de Estado, expresan sus puntos de vista directamente a los funcionarios del F.M.I. El Director Ejecutivo de Estados Unidos es probablemente el segundo en el poder, sólo está por debajo del Director General. (54)

La red asesora que, en última instancia, decide el voto del Director Ejecutivo Norteamericano está integrada por el Departamento del Tesoro a través del National Advisory Council (NAC) y el Development Coordinating Committee (DCC). (55) Los criterios que guían ese control de Estados Unidos sobre el F.M.I. y otros organismos financieros internacionales testimonio: "El Secretario Adjunto para Problemas Internacionales del Tesoro Norteamericano y su equipo son responsables por el control constante, la coordinación e instrucción de votación de los directores ejecutivos en las instituciones financieras internacionales. Para cumplir con este objetivo se dispone de un grupo de técnicos que analizan cada una de las propuestas de préstamos, evaluando las políticas macroeconómicas de cada país, los intereses especiales de Estados Unidos, los derechos humanos, problemas de expropiación, suministro de bienes estratégicos, etc. (56)

En tanto los Directores Ejecutivos indicados ocupan el cargo por un tiempo indeterminado, mientras los electos son sustituidos cada dos años, hay una capacidad acrecentada de gestión y eficacia para aquellos países que, como Estados Unidos, cuentan con un director ejecutivo indicado con

tal grado de influencia en asesoría. Por supuesto todo lo contrario ocurre con los países subdesarrollados, a los que además, la propia heterogeneidad de posiciones y problemas reduce o dificulta en su acción conjunta y en su eficacia en el organismo.

En síntesis, desde la constitución misma del F.M.I. hasta las propias modalidades que adoptó su desarrollo, la gravitación de Estados Unidos ha sido permanente pero, si bien los controles que su gobierno ejerce sobre la organización y el funcionamiento del Fondo siguen siendo evidentes y de peso (como el hecho de haber retenido el poder de veto en sus principales decisiones), su hegemonía ya no tiene los tonos indiscutidos de su comienzo. No solo su cuota y poder de voto son más bajos, sino que el poder real ha debido ser compartido más abiertamente con otros países industrializados, en tanto los países subdesarrollados -pese a sus intentos- siguen ejerciendo un papel minoritario y marginal. Dentro de esa estructura de poder paralelamente a lo que ocurre en otros organismos como el Banco Mundial y en general de la economía internacional -Estados Unidos está cada vez más obligado a buscar acuerdos mínimos en un bloque dado a países de significación económica y política, a efecto de guiar al F.M.I. en el texto de la crisis internacional. Así lo demuestran tanto la gran importancia lograda por el Grupo de los Diez y otros organismos conexos al F.M.I., como los obstáculos que Estados Unidos ha encontrado para imponer ciertos puntos de vista a seguir una lógica de intereses más globales e internacionales a los suyos o aquellos que su gobierno puede entender como prioritario en un momento dado. Empero, cabe reconocer que en los últimos años, sobre todo después de 1982, la posición de Estados Unidos como polo hegemónico en la economía mundial ha vuelto a concentrar en ese país una dosis mayor de decisiones del alcance global.

1.9 MARCO TEORICO Y ESTRATEGIAS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1.9.1 ENFOQUE Y POLITICA DE ESTABILIZACION

¿Cuáles son las medidas que el F.M.I. recomienda para encauzar el proceso de estabilización?

Corresponde a estas cuestiones, destacando que la concepción del F.M.I. descansa en atribuir a las políticas económicas gubernamentales la casi exclusiva responsabilidad de los desequilibrios e inestabilidades externas e internas de sus respectivas economías. En especial, las políticas económicas proteccionistas, sus consecuencias en el crecimiento del aparato estatal y el manejo "fuera de las leyes del mercado" de diversas variables, son el blanco de su crítica y el punto de partida para el desarrollo de sus propuestas. En este sentido, cuatro son los frentes que deben ser atacados en una política de estabilización de corto plazo: el cambiario, el monetario-crediticio, el fiscal y el salarial. (57)

En la esfera cambiaria, la sobrevaluación de la moneda nacional (o subvaluación de la moneda extranjera), agravada por altos gravámenes arancelarios y barreras no arancelarias, pesan sobre el desequilibrio en el intercambio con el exterior y el déficit del balance de pagos. Esa política aliena la adquisición desproporcionada de divisas para la importación de bienes y servicios, así como el atesoramiento o la formación de reservas en divisas por parte de personas y -empresas fomentando de ese modo, adicionalmente, la especulación financiera, limitando el crecimiento exportador y deteriorando la posición de reservas internacionales del Banco Central. La primera solución a estos problemas, consiste en devaluar la moneda nacional (respeco al dólar como moneda internacional) en la proporción que haga posible, en pri

mer lugar, el equilibrio entre ingresos y egresos corrientes de divisas y, secundariamente, enfrente los eventuales egresos de capital de corto plazo. El criterio para esa devaluación debe guiarse por el concepto de paridad de poderes de compra entre monedas.

Durante muchos años, esa forma de concebir la devaluación con vistas a alcanzar una paridad fija y realista de la moneda, aceptó ese criterio de cálculo.

En la esfera monetaria-crediticia, como fue señalado, el F.M.I. encuentra otro ámbito de la política económica que fomenta el desequilibrio del balance de pagos y la inflación.

Por un lado, ese fenómeno ocurre como consecuencia de la presión que el Estado realiza por obtener fondos que no provienen legítimamente del ahorro, como manera de financiar su gestión presupuestaria deficitaria. Empleando su autoridad monetaria, el Estado amplía entonces el crédito destinado al sector público (gobierno central y empresas públicas) recurriendo en última instancia a la emisión para sostener su política expansiva de gastos, entre otros, animada por propósitos proteccionistas y de bienestar social.

Por otro lado, según el F.M.I., la política crediticia puede estimular un exagerado endeudamiento privado, utilizando para ello el establecimiento de tasas de interés diferenciales y negativas. Esa política propone, a aumentar la capacidad de adquisición de divisas (para importación y otros fines), a ampliar el nivel de consumo con similares efectos en la balanza de pagos e, incluso facilitar la reconstitución del capital de giro de las empresas ante presiones por aumento de salarios. Esa expansión crediticia a tasas de interés bajas o negativas ocasiona una distorsión de tipo inflacionario, con repercusiones en las cuentas externas por el exceso de demanda que provocó y que se materializa en -

un crecimiento desproporcionado de la cantidad de dinero - creado.

En cuanto a la esfera fiscal, el F.M.I. cuestiona el crecimiento desproporcionado de los gastos públicos respecto a los ingresos, déficit que empuja a aumentar el crédito y la masa monetaria. En particular, hace hincapié en las importantes partidas de transferencias que surgen de las políticas de subsidios a bienes o servicios privados y públicos. O sea, según el Fondo, los conceptos que más afectan el libre funcionamiento de los mercados de bienes y servicios públicos son los más distorsionantes del déficit fiscal.

El objetivo que se señala como central en el campo fiscal es la reducción efectiva del déficit a niveles que se consideran normales o aceptables del punto de vista monetario-crediticio. El establecimiento de un déficit fiscal máximo (entre un 2% y 3% del PIB, aproximadamente), constituye una propuesta tradicional del F.M.I. en esa dirección. (58)

Finalmente, en la esfera salarial, el F.M.I. insiste en que las regulaciones gubernamentales pueden crear o dar continuidad al proceso inflacionario cuando los niveles que se fijan a esos ingresos prescinden de su estrecha relación - con la productividad y el trabajo y buscan su ajuste a la par por encima de la marcha de los precios. Las propuestas al respecto, sugieren la necesidad de restringir el exceso de salarios. Una fórmula basada más bien en una concepción de la inflación impulsada por costos y expectativas, fue considerar que los ajustes de este tipo de ingresos debían realizarse tomando como referencia las metas futuras del nivel general de precios y no los índices de la inflación procedentes, o proceder a desvincular o desfasar los salarios de una indexación plena respecto a la marcha de los precios.

En suma, el enfoque que subyace en las políticas de estabilización que postula el F.M.I. concibe el déficit de la balanza de pagos y la inflación como un fenómeno circunstancial originado en una falla o desvío del funcionamiento económico estimado normal; esto es, en condiciones de equilibrio y estabilidad bajo el supuesto de mercados que operan en competencia perfecta. La responsabilidad en el origen de esas distorsiones monetarias; que se expresan en una sobreevaluación crediticia, se adjudica en definitiva al erróneo manejo de las políticas económicas que impiden el libre funcionamiento de los mercados. Las principales esferas a considerar en una política de estabilización son la cambiaria, monetaria, crediticia, fiscal y salarial. Reestablecer el equilibrio de la balanza de pagos y la estabilidad de precios se estiman requisitos vitales para asegurar una base firme de crecimiento económico de cada nación, alentar el comercio y las inversiones extranjeras y, por consiguiente, dinamitar la economía internacional. (59)

La internacionalización financiera se apoyó en América Latina en una reformación de concepciones monetarias que privilegiaban la unificación de los circuitos internos y externos de capitales y la revitalización de la intermediación financiera. Ese nuevo pensamiento cobró fuerza a partir de los trabajos llevados a cabo en ciertas escuelas norteamericanas que incluyeron explícitamente en los modelos de las llamadas "pequeñas economías abiertas" aplicados en el Sudeste Asiático y el Cono Sur latinoamericano. Autores como Milton Friedman, Harold C. Harberger, Harry G. Johnson, Ronald I. McKinnon, Robert Mundell y Edward S. Shaw, entre los más divulgados, aparecen asociados con este movimiento que alcanza su apogeo a mediados de la década de los años setenta, bajo el título de "enfoque monetario de balanza de pagos". (60)

Como su propia denominación lo indica, el enfoque mencionado

atribuye a los fenómenos monetarios un papel determinante en la evolución de la balanza de pagos. Esta concepción extiende el supuesto de competencia perfecta a nivel internacional y, por ende, defiende un sistema integrado de mercados mundiales a bienes pero también de activos financieros. Según dicho sistema, ningún país - especialmente aquellos que se definen como "pequeños" - podría ejercer influencia sobre los precios de los bienes comercializables y las tasas de interés internacionales. (61)

Bajo esas condiciones, el equilibrio monetario interno (equivalencia entre oferta y demanda monetaria) se impone como elemento de enlace con el equilibrio de la balanza de pagos. Debe hacerse hincapié en que el equilibrio que se pretende es aquel que puede lograrse plenamente a través de stocks o acervos y no los que se alcanzan transitoriamente mediante flujos. Por lo tanto, la condición de su equilibrio de largo plazo sería la que se establece entre el acervo monetario y la demanda de saldos monetarios.

Sobre el supuesto de que un exceso de oferta monetaria provoca cambios en la composición de activos financieros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, el enfoque monetario de balanza de pagos establece un estrecho vínculo entre la creación de dinero y la variación de las reservas monetarias internacionales; ésta última, a su vez, subordinada a los movimientos de capitales con el exterior.

Se propugna así que la inflación interna tienda a un valor equivalente a la tasa de crecimiento de los precios internacionales más la tasa de devaluación cambiaria. Con vistas a ese esfuerzo estabilizador se trata pues, de implantar políticas de tipo cambiario fijo; es decir, en su defecto, de valuaciones programadas por debajo de los índices de precios, siempre y cuando se restrinja el crédito interno para evitar los efectos inflacionarios de origen cambiario.

Simultáneamente se propone operar con tasas de interés internas reales y positivas, apegadas a las que rigen en los grandes centros financieros. El manejo de tipos de cambio fijos o con sobrevaluación programada disminuiría el riesgo en el cálculo de la rentabilidad de las colocaciones financieras externas y favorecería el ingreso de capital.

A todo lo anterior se agrega la recomendación de eliminar las restricciones a la entrada en el negocio bancario privado, las que pesan sobre la concentración de actividades en una misma entidad financiera y las que limitan excesivamente el multiplicador del crédito (encajes). (62)

Si tuviéramos que resumir las implicaciones que este enfoque monetario tuvo sobre la política económica, diríamos que:

- El control inflacionario pasa a girar en torno del tipo de cambio sobrevaluado y los movimientos de capitales con el exterior;
- El equilibrio de la balanza de pagos, cualquiera que sea el déficit de la cuenta corriente, pasa a depender de la capacidad de financiamiento externo;
- La tasa de interés positiva se constituye en un instrumento activo de atracción del crecimiento internacional y de restricción del crédito interno.

En cuanto a los cambios estructurales, con igual orientación realiza el Banco Mundial, conviene esbozar algunos de sus principales lineamientos en lo que más concierne a la gestión del F.M.I. Esencialmente, dicha institución sugiere corregir la distorsión que se observa en la asignación de los recursos (oferta) y el destino de la producción (de manda). Desde su perspectiva, las modificaciones estructu

rales requeridas en el mediano plazo para consolidar la lucha contra la inflación y los problemas de las balanzas de pagos, no guardan ninguna relación con el sugerente pensamiento reformista que distinguió a la CEPAL en los umbrales del decenio de los sesenta. El F.M.I. no aceptó, en consecuencia, la necesidad de políticas comerciales y financieras que contrarresten las desigualdades entre los países centrales y periféricos. Menos aun, participa con la idea de alentar cambios en la producción y la demanda, por ejemplo, a través de reformas agrarias fiscales o redistributivas, controles de precios y mecanismos proteccionistas. En fin, rechaza la necesidad de una participación activa y selectiva de los Estados nacionales en la planificación, la política y la acumulación económicas.

La concepción que subyace bajo el término "Cambios estructurales" no implica para el F.M.I. reconocer ninguna suerte de desequilibrio, inestabilidad o desigualdad intrínseca al funcionamiento capitalista. Por el contrario, es precisamente en nombre de la estabilidad de precios internos, el equilibrio de las relaciones internacionales y la asignación óptima de los recursos que reclaman dichos cambios. Su carácter estructural deriva de la persistencia histórica de las distorsiones que, al entender del F.M.I., deben corregirse y de la necesidad de afectar aspectos de la organización y la dirección económicas que, por lo común no son sensibles a los instrumentos convencionales o cuantitativos de corto plazo.

1.10 UNA GENERALIZACION DE LAS RELACIONES DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL CON AMERICA LATINA

Tradicionalmente, el papel del Fondo Monetario ha sido el de suministrar financiamiento oficial para apoyar programas de estabilización destinadas a solucionar problemas de balanza de pagos.

En 1982 la ruptura de los mercados internacionales de los países en desarrollo creó un papel para el Fondo en la región latinoamericana. Ahora es el "director de orquesta" los ejercicios de refinanciamiento de la deuda entre la región y sus acreedores de la banca comercial. Más que tratar con un problema de flujo de la balanza de pagos debe enfrentarse ahora con el proceso de ajuste de las obligaciones externas de toda Latinoamérica.

Este cambio en el papel del Fondo no pasó inadvertido. En noviembre de 1984, Paul Volcker, presidente de la Junta de Gobernadores y del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos describió este papel de orquestador del Fondo como "esencial" y señaló que "los fundadores del F.M.I. no podrían haber previsto este papel y pocos de nosotros, aun hace unos pocos años podríamos haber apreciado la importancia que asumiría". (63)

Muchos observadores, especialmente en Latinoamérica estiman que el regreso al endeudamiento normal y voluntario ante los mercados de capital es una perspectiva muy lejana. De ahí que estén preparados para un largo período de este nuevo papel del F.M.I. en la Región. Por su parte, Williamson afirma que "El Fondo Monetario tiene un papel tanto de las políticas internas apropiadas como de intermediario financiero internacional prudente". (64)

La interrogante más amplia que se presenta en este contexto está relacionada con la compatibilidad entre los pagos del servicio de la deuda y la reanudación del crecimiento del producto total bruto de la región. Aquí, el Fondo podría ser un "defensor de los países deudores" frente al mundo industrial, pero las decisiones políticas relevantes están obviamente más allá de su control; sin embargo, existen - algunos puntos específicos del F.M.I. que pueden presentarse bajo los acuerdos de refinanciamiento actuales.

En primer lugar está la renovada necesidad urgente de la naturaliza de la condicionalidad del F.M.I., diseñada para evitar la exterminación de la demanda interna, que ha sido una característica recurrente de los programas del Fondo en la Región.

Otro punto importante se refiere al papel del Fondo no como financiero sino como intermediario entre los países deudores y los acreedores privados.

Finalmente está el tema de la integración entre el F.M.I. y el Banco Mundial, dada la naturaleza estructural de los problemas de la balanza de pagos de Latinoamérica. (65)

El Banco ha desempeñado un papel de escasa importancia en la crisis económica por la que atraviesan actualmente los países de América Latina y el Caribe; ha sido incapaz de evitar la contracción del flujo de recursos hacia la Región y, a excepción del Programa de Acción Especial, destinado a acelerar los desembolsos, su participación en el diseño de medidas de emergencia para hacer frente a la crisis ha sido insignificante; por lo tanto ¿Cuál podría ser la contribución del Banco para la superación de la crisis regional y qué papel podría éste desempeñar en el restablecimiento del flujo de recursos financieros hacia América Latina?

Prácticamente todos los análisis coinciden en afirmar que en América Latina no mejorará su acceso a los mercados internacionales de capital mientras no se restablezcan las condiciones para un reordenamiento de sus economías. En consecuencia la Región se encuentra en una fase de transición en la que el Banco, cuantitativa y cualitativamente, podría tener una función muy importante; podría ser además de fuente de recursos financieros, un destacado catalizador de flujos privados de capital hacia la Región.

En realidad la situación actual del Banco vis-a-vis América Latina es similar a la que ésta enfrentó cuando inició sus operaciones en 1947. En ese entonces sus actividades se encaminaron a la reconstrucción de los países europeos devastados por la guerra y la promoción del desarrollo en otras regiones. La situación de varios países latinoamericanos es ahora muy semejante a la que experimentaron países como Italia y Bélgica en los primeros años de la posguerra.

La contribución del Banco a la recuperación y el desarrollo de América Latina debería servir para contrarrestar las políticas de contracción de la demanda que propone el F.M.I., con lo que estaría cumpliendo su objetivo fundamental de estimular el desarrollo de los recursos y las facilidades "productivas en los países en desarrollo", como lo prescribe el artículo 1° de su Convenio Constitutivo. Para que esto sea posible, sin embargo, es necesario que exista consistencia entre la capacidad del Banco de expandir sus préstamos para proyectos y la capacidad de los países de proveer los fondos de contrapartida. (66)

Por otra parte, a pesar de los vuelcos espectaculares en la balanza de pagos, los programas recientes del F.M.I. en Latinoamérica se han visto caracterizados por una secuencia de revisiones e interrupciones, debido a la falta de cumplimiento con las metas internas de dichos programas. El incumplimiento ha sido en realidad una característica generalizada de los programas del F.M.I. en todo el mundo. (67).

La experiencia reciente de Latinoamérica confirma una idea compartida por muchos de que hay algo mal con los criterios de condicionalidad del Fondo y reafirma la necesidad de mejorarlos. (68)

En el orden de ideas relativas al Fondo, se observa que los criterios de desempeño sobre variables denominadas en dólares, tales como reserva de divisas y endeudamiento externo, ya son una característica de sus programas. En una ausencia de reversión de la fuga de capitales estos criterios restringen en forma efectiva la cuenta corriente, ya que la inversión directa es generalmente de pequeña magnitud y reacciona lentamente. Por sí misma la cuenta corriente no aparece como un criterio de desempeño sino como una meta de los programas. La razón es la afirmación del personal del Fondo que sostiene que la cuenta corriente es un resultado u objetivo de las políticas de cada país, no una variable o instrumento de ellas. Así, dada la tasa cambiaría, el personal prefiere atacar la cuenta corriente a través de las variables de política interna tales como el dé cifit fiscal. (69)

Sin embargo, la promoción de las exportaciones y la situación de importaciones son objeto de las políticas gubernamentales en los países en desarrollo, tanto a través de con troles administrativos como de instrumentos relacionados con el mercado. La balanza comercial puede ser considerada como incluida por dichas políticas comerciales, afectadas por los intentos de reducir los déficits presupuestarios gubernamentales. La paridad cambiaria es quizá el instrumento más importante para la promoción de exportaciones y sustitución de importaciones. (70)

Finalmente existen muchas medidas e instrumentos que un país puede utilizar para cambiar los resultados comerciales al mismo tiempo que cumple con sus obligaciones con la comunidad internacional, bajo los acuerdos del F.M.I. y el GATT pero la realidad es que los países hegemónicos deben permitir a los subdesarrollados actuar internamente, porque se haya implícito que el F.M.I. no participe en la economía de un país y observamos aspectos sociopolíticos

en los que interviene con el propósito de "garantizar" sus "inversiones o préstamos" o intermediaciones financieras hacia los países regionales, con lo cual los atan económicamente y políticamente, a esto se le conoce como condicionalidad del Fondo.

2. ALGUNOS ASPECTOS HISTORICO-LEGALES SOBRE EL F.M.I.

Uno de los objetivos fundamentales del Convenio del F.M.I. radica en evitar que sus miembros realicen prácticas que interfieran de una u otra manera en los pagos de operaciones comerciales y otras transacciones en cuenta corriente (según se definen en el propio Convenio) o con transferencias de beneficiarios hechas en sus propias monedas derivadas de recientes transacciones corrientes. Con esto, se intenta permitir a las partes que intervienen en la transacción del poder operar en los mercados que consideren más convenientes, con la plena seguridad de que pueden percibir más ingresos en tal o cual mercado y emplearlo en otros mercados. Este aspecto del Sistema Monetario Internacional se describe como un sistema multilateral de pagos y transferencias para las transacciones internacionales corrientes, o como la convertibilidad de las divisas para los fines de dichas transacciones. Otra característica de este sistema multilaterales que pide a sus miembros que eviten prácticas de tipo de cambio múltiples, es decir, que apliquen distintos valores a sus monedas según las categorías de las transacciones o en las operaciones de cambio con diferentes divisas, así como acuerdos discriminatorios. Cualquiera de estas medidas tendrían un efecto restrictivo que redundaría en perjuicio de un sistema multilateral de pagos.

Un tercer objetivo del Convenio consiste en ayudar a los miembros a cumplir sus obligaciones al tenor del mismo, permitiéndoles el uso de los recursos del F.M.I. Se asigna a cada miembro una cuota que determina su aportación a los recursos del F.M.I., que afecta su poder de voto dentro de la organización, así como una serie de derechos y obligaciones contenidas en el Convenio.

Normalmente, las tres cuartas partes de la cuota son pa-

gaderas en la propia moneda del país y el saldo en oro.

Si algún miembro confronta dificultades, o si prevé posibles problemas de balanza de pagos puede someter a la aprobación del F.M.I. una solicitud para la compra de moneda de otros miembros a cambio de la propia. El país obtiene divisas extranjeras con dicha transacción, pero además gana tiempo, lo cual le permitirá adoptar y seguir medidas correctivas. De esta manera, los miembros pueden evitar cambios en su paridad monetaria por razones transitorias, - que podrían convertirse en depreciaciones competitivas una vez desaparecidas las condiciones que las causaron. (71)

El monto de la asistencia financiera que un miembro puede obtener es proporcional a su cuota, pero el F.M.I. tiene la flexibilidad para otorgar dispensas respecto a los límites. Normalmente, el plazo de pago es de 3 a 5 años después de la venta de divisas por el F.M.I. La forma inversa de esa transacción consiste en la recompra por parte del miembro, con activos de reserva, de una cantidad de su propia moneda equivalente al valor de las divisas extranjeras que hubiere comprado al F.M.I. La cantidad de su propia moneda que debe rá adquirir puede ser reducida por tanto si el F.M.I. fuese a vender dicha moneda a otros miembros que la necesiten, lo que es poco probable, dado que serían onerosas para el país miembro agobiado todavía por la carga de sus propias dificultades de balanza de pagos. (72)

Por otro lado, el Sistema Monetario Internacional funcionó bien durante los 12 años que duró la primera etapa. Contribuyó a la recuperación económica y siguió a la Segunda Guerra Mundial de un crecimiento sin precedente del comercio.

El comportamiento del oro resultó una fuente constante de dificultades. El convenio prohibía la compra-venta de oro entre las autoridades monetarias de los miembros a precios

incompatibles con la paridad de divisas.

En vista de la insuficiencia de las existencias de oro para fines monetarios, la convicción de que el metal debería funcionar primordialmente como un activo de reserva, y el riesgo de que la proliferación de transacciones con prima, incluso las no proscritas por el Convenio, pudiera poner en tela de juicio los valores paritarios, hicieron durante los primeros años de su existencia a la institución, pedir colaboración directa de todos sus primeros miembros para impedir ventas transnacionales con prima. Este esfuerzo fracasó y más tarde, cuando las circunstancias mejoraron, se reabrieron los tradicionales mercados de oro de la pre-guerra. Este acontecimiento equivalió a reconocer que el oro era un artículo útil para las artes y la industria, pero también dio a las instituciones privadas la oportunidad de asesorar les como reserva de valor o de invertir de manera especulativa contra las divisas.

Sin embargo, las vicisitudes del oro no fueron la sola razón que indujo a poner en tela de juicio su papel en el sistema monetario internacional. En cierto sentido, el oro era la reserva de última instancia debido al compromiso contratado por Estados Unidos de comprarlo o venderlo libremente por dólares en transacciones con autoridades monetarias de los otros miembros, los cuales, fundándose en dicho compromiso, estaban dispuestos en tener reservas en dólares bajo el sistema de cambio de oro. Durante muchos años, mientras Estados Unidos incurría en déficit de balanza de pagos, los dólares que como resultado de ello se sumaban a la reserva de otros miembros eran bien recibidos, pero hasta cierto punto, tales adiciones ya no pudieron verse con buenos ojos.

El mundo se enfrentaba con un alarmante dilema, ya que el

peligro resultaría muchísimo mayor si la cauda de este fenómeno, es decir, los persistentes déficits en la balanza de pagos norteamericana, fuese suprimida. En tal caso, el mundo se vería privado de la principal fuente de reservas adicionales. Así pues, parecería ser necesaria ya una solución satisfactoria al "problema de la liquidez internacional", que no consistía en constantes situaciones de dólares.

El incremento general de las cuotas del F.M.I., si bien es deseable por otros conceptos, no resuelve el problema de la liquidez. Los recursos potencialmente disponibles debido al aumento de las cuotas, sólo lo están en realidad si algún miembro tiene dificultades en su balanza de pagos y puede satisfacer las normas fijadas por la política del F.M.I. para el uso de sus recursos.

El activo creado por la Primera Enmienda del Convenio del F.M.I., la cual entró en vigor el 28 de julio de 1968, recibió el nombre nada espectacular de Derechos Especiales de Giro (DEG) su objeto es servir como complemento de otros activos de reserva, y no como sustituto. (73)

La asignación del DEG no quedó sujeto a la condición de que los otros activos deberían perder su calidad de activos de reserva, pero tampoco se puso como condición de que deberían conservar dicha calidad. La unidad de valor de los DEG se define con base en determinada cantidad de oro, que resultó ser igual al valor paritario del dólar estadounidense antes de sus dos recientes devaluaciones, y ahora es un promedio ponderado de 16 monedas duras.

Es obvio que la enmienda que dio existencia legal a los DEG es dirigista en su filosofía. Se trataba de proteger al incipiente activo, para lo cual se impedía que los miembros participantes pudieran descartarlo de sus tenencias,

pero también se evitaba que acumulara una proporción indebida del mismo. Tales medidas habían de perjudicar la reputación y de retardar la evolución de los DEG como activos de reserva.

La invención de los DEG constituyó un acontecimiento notable en el desarrollo del Derecho Monetario Internacional; sin embargo, el sistema monetario internacional siguió padeciendo graves trastornos. Cada vez resultaba más claro que el sistema de paridades creado por el Convenio del F.M.I estaba sujeto a una creación obsoleta. El Convenio concede a los países miembros el derecho de expedir cambios a la paridad a fin de remediar algún desequilibrio fundamental, no obstante los miembros no están obligados a proponer un cambio tal en ciertas circunstancias. (74)

El proyecto contemplaba el restablecimiento de un sistema de paridades, pero con mayor flexibilidad, a diferencia del pasado. Es decir, permite una mayor amplitud de los márgenes para las transacciones cambiarias, y la validez de la flotación de las monedas en determinadas circunstancias. La segunda enmienda legalizó efectivamente la situación con respecto a los acuerdos cambiarios, en la que existe una diversidad de prácticas. Por ejemplo, algunas monedas flotaron independientemente, otras lo hicieron conjuntamente y otras más, se han vinculado a alguna divisa o combinación de divisas, o a los DEG. Ninguno de los países miembros - mantuvo para su moneda un valor de paridad conforme a las entonces disposiciones del convenio. El postulado básico de la segunda enmienda relacionada con los arreglos cambiarios fue la libertad de elección, pero no de comportamiento.

Este postulado significó que cada país miembro pudo elegir por sí mismo métodos cambiarios por adoptar.

Pero en la aplicación de los mismos habría de aceptar cier

tas obligaciones, las cuales eran de carácter permanente; es decir, prevalecerían no sólo durante cierto período inicial al entrar en vigor la segunda enmienda, sino en todo momento, sin importar la dirección que esos arreglos cambiarios podrían tomar en el futuro. Los miembros se comprometieron a colaborar con el F.M.I. y entre ellos mismos para garantizar la existencia de arreglos cambiarios ordenados y a promover un sistema estable de tipo de cambio.

Los redactores de la Segunda Enmienda han subrayado, no obstante que su desideratum es la estabilidad del sistema. Por consiguiente, los países miembros están bajo la obligación permanente de promover un "sistema estable de tipos de cambio".

Hay que diferenciar dentro de las modificaciones de los tipos de cambio y las modificaciones propias del sistema monetario internacional. Las estipulaciones de la enmienda propuesta admiten que es poco probable que el sistema permanezca estático. Por tanto, el F.M.I. estará en condiciones de tomar decisiones que recomienden la introducción de arreglos cambiarios generales, sin limitar con esto la libertad de los países miembros de elegir los arreglos cambiarios que prefieran, la mayoría de votos necesaria para la elección de tales decisiones será del 85% del total, en donde cabe inferir que al tomarse una decisión había una gran probabilidad de la aplicación de los arreglos generales encomendados en ella, pero habría de considerar que sólo uno de los miembros, Estados Unidos, tenía más del 15% del voto total, pero desde luego la votación combinada de otros países puede impedir la adopción de alguna decisión propuesta; o sea absteniéndose de votar o bien oponiéndose.

El objetivo básico de la Segunda Enmienda, en lo que al oro se refiere, fue la gradual reducción de su papel, dentro del sistema monetario internacional. De acuerdo con la en

mienda del Convenio, no habría un precio oficial para el oro, y los miembros estarían en libertad de comprar y vender el metal en el mercado o entre ellos. El valor de los DEG ya no se definiría en términos del oro. Toda referencia al metal será eliminada de aquellas estipulaciones que reconocían su posición especial dentro del sistema monetario internacional. (75)

Las obligaciones del F.M.I. de usar o recibir oro en sus operaciones y transacciones serían eliminadas del Convenio. Los DEG y, en algunos casos las divisas, se usarían como métodos de pago.

Una sexta parte de las tenencias de oro del F.M.I. deberá ser distribuida entre los miembros, en proporción con sus cuotas al 31 de agosto de 1975, al precio oficial vigente, y otra sexta parte se venderá tomando como base el precio del mercado. El excedente obtenido por la diferencia entre el precio del mercado y el oficial sería empleado por el F.M.I. en beneficio de los países miembros en vías de desarrollo. El convenio enmendado dará al F.M.I. facultades para disponer de los otros dos tercios de sus tenencias en forma análoga, con base a decisiones tomadas por el 85% del total de votos. Los ingresos que excedan el precio oficial vigente podrán destinarse a operaciones y transacciones especiales, incluso aquellas que pudieran beneficiar a los miembros en vías de desarrollo que se encontraron en dificultades.

El convenio enmendado expresó el objetivo de convertir a los DEG en el activo principal de reserva del sistema monetario internacional. Es poco probable que los DEG puedan asumir tal posición, salvo que la creación de otras reservas o se reduzca espectacularmente o se emita una mayor cantidad de DEG. Mientras tanto podría mejorarse la calidad

de los DEG a fin de prepararlos para ocupar un papel más importante. Ya se ha hecho notar que el valor unitario de los DEG dejaría de ser expresado en términos de oro. Este cambio había sido anticipado por la decisión de valorar los DEG en términos de una combinación de cantidades específicas de divisas de 16 países miembros que hubieran participado en el total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios con un porcentaje equivalente al 1% sobre el promedio, durante determinado quinquenio. Esta decisión se adoptó en vista de que la determinación de que la convertibilidad oficial del dólar en oro rompió el eslabón que unía las divisas y el oro a través del dólar estadounidense.

En tales circunstancias, y tomando en cuenta el principio de lo práctico, el F.M.I. aplicó, para sus propios fines una valoración ficticia del oro basada en una canasta ponderada de divisas. De acuerdo con la enmienda la autoridad que el Fondo tiene para decidir la forma de valorar los DEG ya no se verá impedida por los nexos de esos derechos con el oro.

El valor de capital de los DEG está estrechamente ligado a la tasa de interés que éstos ganan de acuerdo con la política con las autoridades monetarias hacia los DEG como activo de reserva. Es por esto que la Segunda Enmienda dio al F.M.I. una mayor discreción para decidir la tasa de interés adecuada.

Se introdujeron mejoras a los DEG, entre las más importantes se encuentran la libertad de todos los participantes de transferir entre ellos los DEG, sin que tenga que mediar una autorización general o especial del F.M.I., asimismo, no se eliminó del Convenio la obligación de mantener cierto saldo promedio de DEG en el transcurso del tiempo, aunque sería más fácil para el F.M.I. modificar o abrogar cualesquiera reglas de cuando en cuando deban ser aplicadas a

fin de lograr dicho propósito.

La modificación sustancial del convenio sólo representa una parte del camino hacia la reforma del sistema monetario internacional, según se señala en el proyecto del Comité de los Veinte, aunque es obvio que las nuevas estipulaciones que tratan de los arreglos cambiarios, del oro y de los de rechos especiales de giro no establecen prescripciones firmes.

2.1 ENMIENDA DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL F.M.I. LA REFORMA DEL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL

El 15 de agosto de 1971, Estados Unidos decidió sacudirse ciertas restricciones que ya resultaban inaceptables y ejercer una mayor autonomía en lo que toca a sus políticas internas, primeramente suspendió la convertibilidad en oro u otros activos de reserva de los saldos en dólares en poder de las autoridades monetarias de otros miembros del F.M.I.

2.2 ARREGLOS CAMBIARIOS

El convenio constitutivo del F.M.I. da por sentado que cada uno de los miembros fijará la paridad de su moneda en términos del oro, como común denominador. Todos y cada uno de los miembros tienen la obligación de hacer efectiva la paridad de su divisa mediante la adopción de las medidas conducentes a asegurar que las operaciones cambiarias efectuadas dentro de su territorio que incluyen a su propia moneda y a la de cualquier otro miembro, se llevarán a cabo dentro de los márgenes estrechos en torno de la relación de paridad de ambas monedas; es decir, la razón entre una y otra, basada en su respectiva paridad.

A cada miembro del Fondo se la ha asignado una cuota, dato

que afecta o determina una amplia gama de derechos y obligaciones. Por ejemplo, determina la suscripción del miembro, afecta el monto de las monedas de otros miembros que puede comprar el F.M.I. y es la base para las asignaciones del DEG. La cuota determina también el número de votos que puede tener un miembro. Cada uno tiene 250 votos básicos más uno adicional de cada parte de su cuota igual a 100 000 dólares en DEGs debiendo considerar que no puede alterarse la cuota de miembro alguno sin su consentimiento.

El Convenio Enmendado impondrá a los miembros la obligación de realizar estos intercambios a un tipo de cambio preestablecido. De acuerdo con la enmienda del 25% del incremento de la cuota, antes pagadero en oro, deberá saldarse en DEG; pero el F.M.I. puede decidir que el total o parte de esta proporción sea cubierta en las monedas de otros miembros, con anuencia de ellos, o en la moneda del miembro que hubiere de hacer el pago. El saldo de la suscripción de cada miembro sigue siendo pagadero en su propia moneda. Con motivo de la sexta revisión general, se decidió emplear los tres medios de pagos para cubrir la porción de "oro".

En relación con los Arreglos Generales de Préstamo (AGP), el F.M.I. había pedido prestado y liquidado el equivalente a 3 155 millones de DEG antes de los acuerdos que se realizaran en relación a empréstitos por el equivalente a 2 560 millones de DEG, bajo los AGP, con el fin de ayudar a financiar transacciones conforme a un acuerdo de crédito contingente con el Reino Unido. No se presentó ningún obstáculo legal en relación con este último acuerdo. Los AGP son arreglos contingentes según los cuales ocho de los principales miembros industrializados del F.M.I. y los bancos centrales de otros - dos, se han comprometido, al adherirse a una decisión del F.M.I. en vigor el 24 de octubre de 1962, a considerar las solicitudes que el F.M.I. le haga de prestar determinadas cantidades en sus respectivas monedas para contribuir al

financiamiento de transacciones entre cualquiera de los 10 miembros y el F.M.I. La decisión -que tiene el aspecto de un tratado o estatuto- estipula que si se suscitara alguna cuestión de interpretación en cuanto dicha decisión no comprendida dentro de los alcances del artículo XVIII del convenio del F.M.I. tal cuestión deberá ser resuelta por mutuo consentimiento del F.M.I., del participante que suscribe la cuestión y de las demás partes participantes. No se hace ninguna referencia a la ley aplicable respecto a cuestiones no comprendidas en el artículo XVIII. (76)

2.3 ACUERDOS SOBRE PRESTAMOS A TRAVES DEL FONDO FIDUCIARIO

Acuerdos con Entidades de Carácter Privado

El Convenio Constitutivo del F.M.I. nada dice acerca de las leyes que rigen los contratos del tipo a que nos hemos referido, y nada más puede encontrarse en otras partes del "corpus juris" del F.M.I. La mayoría de los contratos celebrados por el F.M.I. con entidades privadas se han concentrado a asuntos relativos a empleos, servicios, suministros de materiales y otras cuestiones administrativas. En su mayor parte estos contratos no contienen alguna cláusula de ley aplicable, pero ocasionalmente los contratos para el suministro de materiales y servicios -en particular para la construcción de los edificios que albergan al organismo- han especificado una ley aplicable. Suelen referirse a la ley de la jurisdicción donde se ejecutan. En su redacción se hace un esfuerzo para eliminar la necesidad de completar las condiciones, o de tener que interpretarlas, haciendo referencia a cualquier sistema integral. En la práctica, en la redacción de los contratos se intenta no renunciar a la inmunidad del F.M.I. en lo referente a demandas o ejecuciones y en lo relativo a no establecer algún procedimiento para resolver las disputas con excepción de los casos en que es obligatorio el arbitraje comercial en los contratos de construcción.

Ya hemos visto que el F.M.I., como fideicomiso, está vendiendo oro en beneficio de su fondo fiduciario. Este metal se ha estado ofreciendo en subastas públicas durante un período de 4 años por lo cual el F.M.I. celebra una serie de transacciones con entidades privadas.

2.4 INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

La estructura actual del F.M.I. está formulada por la Junta de Gobernadores, los Directores Ejecutivos, el Director General y el personal de la Junta de Gobernadores. Está compuesto por un gobernador y un suplente nombrado por cada miembro. El directorio ejecutivo está compuesto actualmente por 20 directores de los cuales 5 son miembros que hayan aportado las mayores cuotas y 15 son elegidos por el resto de los miembros. Cada director ejecutivo nombra a un suplente. El presente convenio confiere ciertas inmunidades y - privilegios a:

"Todos los gobernadores, directores ejecutivos, suplentes funcionarios del F.M.I.... "

- i) gozarán de inmunidad en cuanto a procedimientos judiciales, en relación a los actos realizados por ellos en el desempeño de sus funciones oficiales, excepto cuando el Fondo renuncie a esta inmunidad...
- ii) cuando no sean nacionales ...
- iii) disfrutará del mismo tratamiento ... (77)

Por otro lado, y de acuerdo con la Segunda Enmienda, el F.M.I. tendrá la facultad de crear un nuevo órgano: El Consejo (en tonces se regirá por las estipulaciones del anexo D. El párrafo 5, inciso C de dicho anexo estipula lo siguiente: "El artículo IX, sección 8 se aplicará a los consejeros, sus alternos y asociados y a cualquier otra persona que tenga derecho a asistir a las reuniones del Consejo).

Las inmunidades y privilegios del Convenio original serán ampliadas por la Segunda Enmienda para hacerlas extensivas a numerosas personas relacionadas con las actividades del F.M.I. En relación con esto último cabe señalar a ciertos Comités de la Junta de Gobernadores. El Comité "Ad Hoc" para Reforma del Sistema Monetario Internacional y Asuntos / Conexos (Comité de los 20) fue sustituido por el Comité interino sobre el Sistema Monetario Internacional al que se le considera como predecesor del Consejo. Además se ha establecido un Comité Ministerial conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco Mundial y del F.M.I. sobre la transferencia de los recursos reales a los países en desarrollo (Comité de Desarrollo) los miembros de estos comités son Gobernadores del Fondo, en el caso del Comité de Desarrollo, Ministros, u otros funcionarios de rango comparable. Las / resoluciones de la Junta de Gobernadores del F.M.I. -y en el caso del Comité de Desarrollo los de la Junta de Gobernadores del Banco - que establecen estos comités estipulan asimismo que los miembros de los comités tendrán asociaciones suplentes, delegados y asesores. (78)

Las inmunidades y privilegios del F.M.I. se extienden a los activos del fondo fiduciario. El Convenio expresa que "todos los activos y bienes del F.M.I." deberán mantenerse en la cuenta general excepto ciertos activos especificados que deberán estar en la cuenta especial de giro. (79)

3. UNA INTRODUCCION A LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA

La crisis de los últimos años ha modificado sensiblemente el carácter y la naturaleza de la inserción de América Latina en la economía mundial. Uno de los rasgos característicos de la nueva situación lo constituye la excesiva vulnerabilidad de la región frente a las políticas económicas de los países industrializados.

El acceso a los recursos externos de América Latina requiere, para atender adecuadamente sus obligaciones financieras y promover un nivel adecuado de importaciones, con un proceso de recuperación y desarrollo de sus economías y está determinado por variables tales como las tasas internacionales de interés, el comportamiento de la demanda de los países industrializados y los niveles de proteccionismo. Estas variables condicionan en gran medida el comportamiento de las exportaciones y el servicio de la deuda de los países latinoamericanos y, por lo tanto, determinan el monto de recursos con los que pueden contar estos países para hacer frente a sus necesidades de desarrollo.

Una evaluación de la capacidad hegemónica de Estados Unidos debe ser vista a distintos niveles. En el campo financiero, parece obvio que la expansión del sistema internacional está liderada por la banca norteamericana y el hecho de que el dólar se rijan como la moneda mundial otorga a esta hegemonía una fortaleza superior a la del pasado. Sin embargo, simultáneamente es posible detectar elementos que proyectan una situación de debilidad para el mediano plazo y que harían difícil que se mantenga por mucho tiempo lo que hemos presenciado en 1984-89, tiene que ver en lo fundamental con el endeudamiento externo de Estados Unidos.

Al comenzar la segunda mitad de la década en curso, éste se ha transformado en el país con mayor endeudamiento externo mundial tras haber superado a Brasil y México. A ello se agrega la magnitud de su déficit fiscal y la creciente brecha en la cuenta corriente de su balanza de pagos que alcanza cifras estratosféricas, tales tendencias ponen en duda la fortaleza del dólar como moneda mundial en el mediano plazo y parece minar las posibilidades de que esa hegemonía financiera se mantenga inalterada durante mucho tiempo.

PROTECCIONISMO

El proteccionismo de los países industrializados, estimulado por la resistencia al ajuste estructural, el creciente desempleo y los desajustes en los tipos de cambio, actúa como un filtro importante que limita el impacto favorable que la recuperación de las economías desarrolladas debía haber tenido sobre los países en desarrollo, es sumamente difícil cuantificar las consecuencias de las medidas proteccionistas en cuanto a la pérdida de comercio, especialmente debido a las barreras no arancelarias.

LOS PRECIOS DE LAS EXPORTACIONES

Los precios de los productos básicos no petroleros han sido objeto de estudios exhaustivos que muestran su vulnerabilidad a las fluctuaciones de las políticas macroeconómicas de las principales economías industrializadas.

El impacto de estas fluctuaciones de las tasas de interés sobre las economías de los países en desarrollo es sumamente complejo, ya que afecta el crecimiento de la demanda de los países industrializados y en consecuencia, como ya se ha discutido, los precios y el volumen de sus exportaciones.

También influyen sobre el tipo de cambio real que, a su vez, condiciona el volumen, los precios y la competitividad de sus exportaciones. El impacto más directo e importante de las citadas fluctuaciones de las tasas de interés en los países industrializados se manifiesta, por supuesto, sobre el servicio de la deuda. (81)

Generalmente, en la actualidad es reconocido que el fuerte aumento de las tasas nominales de interés en Estados Unidos ha sido una causa determinante del deterioro de la posición de las balanzas de pagos de los países en desarrollo desde los fines de los años 70. Si la caída en los precios petroleros iniciada a finales de 1981 se mantiene, es de esperarse que Venezuela y aun más México se vuelvan eventualmente mucho más vulnerables a las variantes de las tasas de interés que anteriormente.

Aunque algunos países deudores pueden tener éxito en sus políticas de ajuste mediante un aumento de las exportaciones, es obviamente imposible que todos los países tengan éxito, especialmente cuando la tasa de crecimiento de comercio mundial está relativamente estancada. Para que todos los países de América Latina se ajustasen se requeriría de todas maneras, una revisión del comportamiento de las exportaciones.

En términos dinámicos, la relación comercio-deuda en cada economía es determinada por la necesidad de que -dadas ciertas condiciones relacionadas con el comportamiento de las importaciones- la tasa de crecimiento de las exportaciones supere la tasa nominal de intereses (82) con el fin de evitar mayores aumentos en la relación deuda-exportaciones.

En este contexto que algunos países -aun rigiendo el programa de ajuste con el F.M.I.- se apartaron progresivamente de

las recetas tradicionales del organismo, que otros se resistieron a sellar acuerdos con el mismo y que se perfeccionaron instancias de coordinación regional como el Consenso de Cartagena.

El reconocimiento de estos hechos se realiza con base en el cambio de enfoque de las autoridades económicas norteamericanas sobre el problema del endeudamiento externo de la Región, materializado en la propuesta de Baker. Lanzado en Seúl el 7 de octubre de 1985, este plan enfatizó en el "ajuste con crecimiento", una idea que venía siendo impulsada por el Banco Mundial y, en cierta medida por los propios países deudores. Este cambio significaba reconocer que la crisis de la deuda se había originado en la existencia de problemas de solvencia. La situación de insolvencia, sólo superable en el largo plazo, generaría un círculo vicioso de estancamiento y mayor insolvencia de los deudores. La razón es obvia: para reestructurar la economía en el sentido de mejorar la capacidad futura de servicio de la deuda se requiere expandir la inversión y retomar el crecimiento. Esto sólo es posible con un mayor financiamiento externo que permita reducir la transferencia de recursos al exterior. (83)

Los intentos de concertación latinoamericana en el campo económico siguieron centrados especialmente en el problema de la deuda externa; tema que ha ido adquiriendo una connotación cada vez más política, habiendo adquirido el tema comercial una renovada vigencia en función de la proximidad de las reuniones del GATT y de los esfuerzos del SELA. (84)

En este sentido, a lo largo de los años 1985 y 1986, se efectuaron una serie de reuniones destinadas a perfilar una posición conjunta ante esos problemas, en particular el de la deuda externa.

Aquí, debe mencionarse que el hecho de que entre el 6 y el

8 de diciembre de 1987, al realizarse la XI reunión del Consejo Latinoamericano, el SELA celebra su X aniversario de creación, razón por la que se invocó de manera muy particular estas circunstancias. Al finalizar la reunión, se emitió un comunicado denominado "Declaración de Caracas":

DEUDA EXTERNA (85)

El carácter esencialmente estructural y externo de la crisis económica que sufren los países de la región.

La deuda externa es un grave obstáculo al desarrollo regional.

La deuda no puede ser pagada sin desarrollo económico sostenido.

La deuda ha venido a representar un problema político y de asignación de recursos para el desarrollo.

Debe haber corresponsabilidad entre deudores y acreedores.

Necesidad de diálogo político, pues la deuda requiere para su solución de un tratamiento integral ...

;; ... Ese diálogo debe tomar en cuenta, entre otras cosas: ... limitación del pago servicio de la deuda a un porcentaje del ingreso proveniente de la exportación compatible con necesidades de desarrollo y requerimiento económicos y sociales". (86)

En lo que se refiere a la reacción de los países industrializados y los organismos multilaterales a las comunicaciones enviadas por el Consenso de Cartagena, ésta ha sido casi nula, particularmente en lo que se refiere a la última enviada a la cumbre de Tokio, donde estos países se limita-

ron a reiterar su apoyo al Plan Baker (ya rechazado por los banqueros, según declaraciones de mayo del 86 del vicesecretario Mulford) y a mencionar que los países en desarrollo se beneficiarían de la baja generalizada de los intereses y de los efectos secundarios del mayor crecimiento de los países ricos, si adoptaban las medidas de ajuste adecuadas; es decir, se insistió en la "receta" clásica.

Otros foros, por lo general poco publicitados, pero de creciente importancia en lo que se refiere a la concertación sobre temas económicos en la región, son los que:

Las reuniones de "Gobernadores Latinoamericanos, de Filipinas y España ante el F.M.I. y el Banco Mundial" que se realiza en septiembre una vez al año.

Las reuniones de "Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos y de España que se realizan con regularidad 2 veces al año.

Las reuniones de "Gobernadores de Bancos Centrales del Continente Americano", que se realiza una vez al año aproximadamente en mayo.

Los Gobernadores Latinoamericanos, de Filipinas y España ante el F.M.I. y del Banco Mundial comparten y controlan 3 sillas en los directorios de estas instituciones con un poder de voto de algo menor al 10 % en conjunto, que si se administra bien es lo suficientemente representativo para ejercer influencia en los temas de política global que concierne a los intereses regionales y que se discuten y negocian en estos cuerpos directivos. (87)

En lo referente al problema de la deuda externa, la crisis que lleva ya varios años se sigue agravando. Por ello, las últimas reuniones y los últimos comunicados del Consenso -

de Cartagena insisten en resaltar la importancia y la urgencia de una solución a este problema a partir de compartir los costos del mismo con los países desarrollados que en parte lo han ocasionado.

Los hechos más importantes que se deben resaltar con relación a los trabajos y a la coordinación realizada en seno del Consenso de Cartagena son las respuestas regional conjunta al denominado Plan Baker, que cada vez es más claro y que resulta no solamente insuficiente, sino al parecer irrealizable en su concepción actual dada la renuencia de los Bancos Comerciales a entrar en dicho esquema y, en segundo lugar, la inmediata respuesta que se dio a la crisis desatada para algunos países con la baja de los precios del petróleo, a partir de una coordinación entre Venezuela y México, respuesta que se canalizó con toda propiedad y efectividad a través del Consenso de Cartagena, resaltando el impacto en la capacidad de pago de la Región.

En los últimos años se ha registrado en América Latina, la convergencia de al menos dos fenómenos de signos contrarios: la vuelta a la sociedad civil y la consolidación de la democracia en un buen número de países de la región, por un lado y, por el otro, el agravamiento de la crisis mundial y de su impacto sobre las Economías Latinoamericanas, particularmente debido a la carga del servicio en sus enormes deudas imponen en situación de elevar las tasas de interés; - acortamiento de los plazos de los créditos internacionales; pérdida de competitividad de las exportaciones regionales y creciente proteccionismo en los países industrializados. Esta convergencia ha creado, sin embargo, nuevos espacios de actuación para el área. Por un lado, la globalidad y enormidad del problema de su endeudamiento externo evidencia claramente la inviabilidad de respuesta individuales y aisladas como en el pasado. Por otro lado, las exigen-

cias de la consolidación de las democracias latinoamericanas plantea en términos de solución a problemas financieros que no cancelen ni el crecimiento ni las legítimas aspiraciones del sector social, han coadyuvado a generar un clima propicio para el establecimiento de fórmulas de negociación diferentes, para el diseño de soluciones imaginativas y, - fundamentalmente, para el búsqueda de respuestas latinoamericanas a problemas latinoamericanos.

En el campo económico-financiero, la evaluación del problema de la deuda externa como un fenómeno regional, llevó a los 11 países endeudados de América Latina a reunirse en - torno al llamado Consenso de Cartagena, con el ánimo de for - mar un primer foro de discusión en esta materia, del que pu - dieran también emanar propuestas de acción concretas, res - petando la soberanía de cada país, incrementarán, no obstan - te, su poder de negociación al verse apoyados cada uno de ellos por el conjunto.

3.1 UN ACERCAMIENTO A LA PROBLEMATICA POLITICO-ECONOMICA DE AMERICA LATINA

La crisis de la deuda ha originado escasez de recursos ex - ternos para financiar el crecimiento económico y ha sugerí - do a ciertos sectores que la inversión extranjera podría compensar la salida de divisas para el pago de intereses. (88)

La cauda más importante de la crisis de los años ochenta en América Latina está constituida por una reacción insufi - ciente frente a los cambios operados en la economía mun - dial. Ni siquiera durante la fase de rápida expansión (1955-1980), se superó el carácter más bien "pasivo" de su integración. Por lo tanto, la crisis del endeudamiento es, simultáneamente, una crisis del modelo de crecimiento. Só lo la modificación de sus lineamientos fundamentales posi - bilita una "integración activa" en la economía mundial.

Algunos elementos de este proceso de transformación están poniéndose ya de manifiesto.

La Región no se adecuó suficientemente al cambio estructural del comercio mundial hacia la creciente importancia de los productos manufacturados. Por consiguiente, en las tres décadas pasadas su participación en las exportaciones mundiales fue decreciendo más marcadamente que aquella de las restantes regiones en desarrollo. (89)

Como consecuencia de los problemas existentes en la exportación de materias primas, en América Latina se ha vuelto necesario, desde hace tiempo, encarar una mayor actividad exportadora de bienes industriales.

Durante los años setenta, imposible modificar las posiciones de poder y negociación internacionales mediante la formación de carteles y del "diálogo Norte-Sur". En los ochenta, se ha reducido el potencial de negociación del Sur, mientras que los países industrializados imponen sus intereses más claramente que nunca desde la Segunda Guerra Mundial. Los Estados Unidos pasaron de su habitual política de poder y economía a una "política de fuerza". Los países industrializados manipulan las reglas de juego de la economía mundial en su favor, tal como lo demuestran la evolución del comercio agropecuario mundial y la caída de los precios para los productos primarios de los países en vías de desarrollo. Su proteccionismo afecta, en especial, la producción a precios favorables de los países en vías de desarrollo, cuyas ventajas de localización se ven, al mismo tiempo, amenazadas por las "nuevas tecnologías".

América Latina efectúa una cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el exterior. (90) Los Estados acreedores aún no se han visto obligados a un mayor esfuerzo por disminuir el problema de la deuda externa, recursos financie-

ros adicionales acuden sólo en el marco de la renegociación de la deuda, representando un eficiente instrumento de dominación. Estos se vinculan a programas de ajuste que, de acuerdo a la capacidad negociadora de cada nación, aspiran a la aplicación, más o menos intensiva, de una política económica neoliberal, a una "apertura hacia fuera.

La intervención y regulación del Estado no garantizan por sí solas evolución dinámica alguna. Tampoco en América Latina faltan ejemplos de fracasos de la gestión estatal. Esto se expresa claramente, en la mentalidad proclive a abusar de las subvenciones en el sector económico estatal, al intervencionismo múltiple, pero con frecuencia, irrelevante desde el punto de vista estratégico, la distorsión en los precios mediante privilegios, y la concepción de la clase media, empeñada muchas veces, en la expansión del sector público para su propio sostenimiento. (91)

Entonces, el problema no reside en si el Estado debería ser un "agente decisivo" en el proceso de desarrollo, sino en qué medida posee capacidad de gestión y de reforma suficientes para la transformación de la sociedad. Los procesos de desarrollo no pueden ponerse en marcha por estrategias de "export-lead-growth" ni pueden crearse con ello tampoco los requisitos necesarios para una "integración efectiva" en el mercado mundial.

Las previsiones realizadas para el período 1985 a 2000 por organismos internacionales especializados no son optimistas en cuanto a que las economías industrializadas vayan a crear impulsos significativos para los países en desarrollo. Por ejemplo, el Banco Mundial en su "World Development - Report, 1984" presenta distintas estimaciones de crecimiento posible entre 1985 y 1995. Una estimación baja y una estimación alta se presentan en el cuadro 1.

En el caso de los países industrializados de economía de mercados, el escenario de crecimiento bajo se basa en el mantenimiento de las condiciones prevaletientes en 1980-1985; el crecimiento sería algo mayor y se estima en 2.5% promedio anual para el lapso 1985-1995. En este caso, los déficits fiscales continuarán junto con más inflación y de empleo elevado; las medidas proteccionistas aumentarán, amenazando las exportaciones de los países en desarrollo y las posibilidades de que puedan servir sus deudas externas acumuladas.

CUADRO 1
 CRECIMIENTO DE ECONOMIAS INDUSTRIALIZADAS
 Y EN DESARROLLO. 1960-1995
 (cambios porcentuales promedios anuales)

	1960-73	1973-79	1980-85	1985-95	
				Estimación Baja	Alta
Crecimiento de economías industriales	4.9	3.8	1.9	2.5	4.3
Crecimiento de economías en desarrollo	6.3	5.2	2.8	4.7	5.5
Crecimiento de exportaciones	6.3	3.1	5.5	4.7	6.4
- Manufactureras	14.9	10.6	8.1	7.5	9.7
- Prod. primarios	5.0	0.9	4.0	2.1	3.4
Crecimiento de importaciones	6.4	5.9	3.2	5.1	7.2

Fuente: World Development Report (1984)

En el escenario de crecimiento alto, la tasa acumulativa - anual sería de 4.3%. En este caso, el desempleo se reducirá, la inflación sería de 3.5%; la tasa de cambio del dólar se estabilizaría; el déficit fiscal se reduciría, las tasas de interés caerían y las inversiones se verían estimuladas, haciéndose poco necesarias las medidas proteccionistas, con lo que los países en desarrollo podrían expandir sus exportaciones y servir mejor la deuda externa y como se restablecería la confianza en los inversionistas crecerían nuevamente las corrientes de capital hacia las economías periféricas. Lo que el Banco Mundial no dice es cómo los países industrializados lograrían estos resultados.

Con respecto a los países en desarrollo, el Banco trabaja también con dos escenarios. El de bajo crecimiento muestra una tasa anual promedio de 4.7%, muy por debajo del período 1960-1973 (6.3%) y el período 1973-1979 (5.2%), aunque obviamente mejor que entre 1980-1985. En términos per cápita el crecimiento sería de 2.7% anual entre 1985 y 1995. Todo esto supone que los países industriales (2.5% anual). Si se considera que el crecimiento es muy diverso en el - Tercer Mundo, se puede concluir que posiblemente en algunas regiones o subregiones el ingreso por persona puede disminuir más; tal es el caso de Africa donde habría una baja anual de 0.5%.

Con respecto al escenario de crecimiento alto, los países en desarrollo aparecen creciendo a un 5.5% anual, una tasa equivalente a las de 1973-1979. Esta mejor tasa es el reflejo de una mayor demanda por las exportaciones de los paises en desarrollo, el crédito estará sujeto a nuevas tasas de interés. Los países exportadores se beneficiarían de un aumento de 6.4% en las exportaciones correspondiendo a 9.7% a manufacturas y 8.4% a materias primas; todo ello siempre que, se introduzcan cambios tecnológicos importantes.

PROYECCIONES DE LA ECONOMIA MUNDIAL
1985 a 2000
(TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL)

Escenarios y Grupos de Economías	1980-1985	1985-1990	1990-2000
A. Continuación de las tendencias actuales economías desarrolladas de mercado	2.1	2.5	2.1
Economías centralmente planificadas	3.8	3.7	3.6
Economías en desarrollo	4.5	5.0	4.5
B. Mejoramiento moderado de las políticas			
Economías desarrolladas de mercados	2.7	3.2	3.5
Economías centralmente planificadas	4.0	4.4	4.5
Economías en desarrollo	5.5	6.0	5.7
C. Cumplimiento de las metas de la Estrategia Internacional de Desarrollo			
Economías desarrolladas de mercado	3.6	5.0	5.5
Economías centralmente planificadas	4.2	5.0	5.5
Economías en desarrollo	6.5	7.4	7.1

Fuente: ONU.- Preliminary Draft and Over all Socio-economic
oct. 1981. New York. p' 13

ESTO TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

América Latina no ha perdido su importancia económica. Su población asciende a 360 millones de habitantes y el PNB latinoamericano no ha cesado de aumentar. Según cifras de CEPAL, el producto interno bruto al costo de factores, subió de 46 mil millones de dólares en el año 1945 a 60 mil millones en 1950; a 77 mil millones en 1953; a 99 mil millones en 1975, año de recesión internacional. (92) El producto interno bruto alcanzó 320 mil millones de 1980. A partir de ese año comienza una nueva recesión per cápita, que se duplicó entre 1945 y 1970 (subió de 350 dólares constantes a 720) para llegar a los 1000 dólares en 1980; posteriormente comenzó a descender por razones bien conocidas, resultantes del extraordinario endeudamiento latinoamericano, la recesión internacional y las desafortunadas políticas implantadas en ciertos países durante los últimos diez años.

Vista desde otro punto, América Latina representa un mercado de enorme magnitud; su capacidad de importación fluctúa entre los 80 y 100 mil millones de dólares, de modo que su demanda de productos manufacturados y de bienes de capital no puede ser subestimada por los países industrializados ni por los demás países en desarrollo.

La forma que adoptará el nuevo patrón de interrelaciones de América Latina con la economía mundial aún no está determinada ni decidida por completo. Existen grados de libertad para influir en la reinserción de la Región en el contexto de la economía internacional del futuro, así como existe también un margen de maniobra para definir las relaciones políticas internacionales de los países de la Región.

El desarrollo de la capacidad científica y tecnológica jugará un papel de primer orden como condicionante del papel de reinserción que finalmente prevalezca al agotarse el período de flexibilidad y desacoplamiento relativo. Durante

los próximos años (coincidiendo con el período de turbulencia en el contexto internacional) se generará un espacio regional para comprender esfuerzos científicos y tecnológicos orientados hacia las demandas sociales y económicas internas.

Sin duda, el problema más grave es el endeudamiento de la Región. Para servir los intereses de la deuda, América Latina se ha empeñado en un proceso persistente y penoso de ajuste a las nuevas circunstancias, hecho que se ha traducido no sólo en la falta de crecimiento de la mayoría de las economías de la Región, sino también en un retroceso per cápita, a los niveles alcanzados hace diez o hasta 20 años.

(93)

Durante esta década, América Latina se ha convertido en un país exportador neto de capitales hacia el mundo desarrollado. Se trastocó así una tendencia histórica, lo que ha sido consecuencia, en lo esencial, de las exorbitantes tasas de interés con que se sirve la deuda externa. Los excedentes de divisas se han obtenido, en su mayor parte, comprimiendo las exportaciones y no expandiéndolas. En esa evolución influyen las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados así como el deterioro acelerado de la relación de precios del intercambio.

Para que América Latina vuelva a la senda de desarrollo económico y social, debe contar, por lo menos, con un incremento constante de las exportaciones, lo que implica detener las políticas y prácticas proteccionistas de los países industrializados que afecten a la Región; éstos deben tolerar una posición deficitaria en su intercambio con las naciones latinoamericanas. Además, es preciso alejarse de la absurda situación actual en que la Región exporta capitales y lograr nuevamente que América Latina reciba un ingreso neto de financiamiento. Para cumplir este objetivo será ne

cesario establecer un mayor orden en las políticas macroeconómicas de los países industrializados, que son las que elevan las tasas de interés y fomentan el proteccionismo. (94)

Asimismo, habría que consolidar el proceso democrático: lograr que no se limite a los procesos electorales, sino que sea el marco jurídico institucional y social en que se propenda a eliminar las inequidades que siguen siendo una característica del desarrollo latinoamericano.

Por otra parte, el sistema de cooperación internacional que apareció después de la Segunda Guerra Mundial fue un poderoso factor de promoción y canalización del desarrollo económico del mundo capitalista en los siguientes 20 años; además, el funcionamiento de las instituciones de cooperación desarrolladas (como el F.M.I., Banco Mundial y GATT) sirvió para consolidar una división internacional del trabajo fundada en la relación entre centro y periferia. Asimismo, este ordenamiento ha entrado en una honda crisis a partir del decenio de 1970 al agotarse los impulsos de largo plazo que impartieron ese dinamismo y surgir con ello una economía mundial cada vez más lenta y desequilibrada y hay que agregar que la actual interrogante implica necesariamente un deterioro de la superestructura internacional de la cooperación y de las negociaciones internacionales. Finalmente ha comenzado a gestarse y a difundirse en los centros una evolución tecnológica que modificará a fondo la división internacional del trabajo y, por consiguiente, la estructuración del sistema centro-periferia.

El sistema de relaciones internacionales que surgió de la Segunda Guerra Mundial se traducía en una amplia red de instituciones políticas y económicas de carácter multilateral, destinada a canalizar y regular el entendimiento entre los Estados. Nunca antes en la historia se había logrado entretejer una trama tan universal y compleja de or-

ganismos internacionales.

En esta red de organismos, algunos cumplen papeles esenciales para el funcionamiento financiero, monetario y comercial del mundo desarrollado, como ocurre con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Con estas instituciones se espera el poder económico de los grandes centros industriales, y su funcionamiento no es ajeno a la pugna entre ellos ni a la forma como influyen sobre las regiones en desarrollo del mundo.

En la promoción del desarrollo, las actividades del Banco Mundial revistieron en gran medida la forma de créditos condicionados, que beneficiaban a la periferia al proveerla de infraestructura básica, pero que se usaban para la adquisición de los bienes y servicios suministrados por las empresas privadas de los países centrales. Algo parecido sucedió con instituciones análogas, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional de Desarrollo para citar a dos de especial importancia para las economías latinoamericanas. Al no establecerse un trato preferencial para los proveedores latinoamericanos de bienes de capital, se fomentó la adquisición masiva de equipos provenientes de los centros. De este modo, la asistencia para el desarrollo fue un actor ambivalente. De un lado, limitaba el desarrollo tecnológico autónomo de las regiones periféricas, lo que inhibía la adecuada expansión de las industrias de bienes de capital. De otro lado, proveía la infraestructura esencial para el desarrollo latinoamericano.

En la esfera comercial, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio promovió un trato uniforme e igualitario por parte de cada país con respecto a cualquier otro, en materia arancelaria. Sus normas se basaron en las manufacturas,

en que las ventajas comparativas estaban del lado de los centros, e hicieron caso omiso de los productos primarios, en que las ventajas comparativas favorecían a la periferia.

En virtud de las normas del GATT, tendieron a liberarse los aranceles para el comercio de manufacturas, pero los centros aplicaban elevados subsidios y una fuerte protección a su actividad agrícola interna. Durante el decenio de 1960 -y gracias a la influencia del sistema generalizado de preferencia de UNCTAD- se agregó la parte IV al GATT, cuyas disposiciones prevén la posibilidad de un tratamiento diferenciado en favor de los países en desarrollo.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha, como lo suponían varios estudios realizados por la CEPAL, la elasticidad (precio e ingreso) de la demanda de manufacturas, en relación con las correspondientes elasticidades de la demanda de productos primarios, se tradujo en una elevación sistemática de la participación de las manufacturas en el valor del comercio mundial. Como los países en desarrollo eran exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas, sus balanzas comerciales acusaban un déficit crónico, con el endeudamiento consiguiente.

Por efecto de estas asimetrías básicas, el sistema económico mundial, y en particular el comercio -basado en el principio de liberación- no llevaban a un desarrollo equilibrado y estable, sino que se traducían en tendencias al desequilibrio estructural y a la distribución inequitativa de sus frutos. De ahí la necesidad de la cooperación proclamada por la UNCTAD a base de las ideas de la CEPAL.

En la esfera monetaria y financiera, estos desequilibrios eran controlados cíclicamente aplicando medidas restrictivas sugeridas por el Fondo Monetario Internacional a los

países deficitarios y deudores, para lograr el ajuste de sus balances con el exterior.

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, ensayada por la mayoría de los países grandes y medianos de América Latina, apuntaba un mayor desarrollo - autocéntricos que redujera la vulnerabilidad de la estructura productiva regional frente a las fluctuaciones del comercio internacional. Esta orientación no siempre puede conciliarse con el aperturismo comercial y financiero preconizado por el GATT y las instituciones de Bretton Woods. (95)

A la luz de los acontecimientos económicos del decenio de 1970 se aprecian con mayor claridad el sesgo y las deficiencias que caracterizan el funcionamiento de algunas instituciones creadas en la posguerra. Las actividades del Banco Mundial, el BID y otros organismos intergubernamentales en materia de asistencia oficial para el desarrollo, perdieron importancia relativa con el proceso de privatización y transnacionalización financiera registrado en el decenio de 1970. Las normas y reglamentos del GATT se veían transgredidos crecientemente por las nuevas formas de comercio administrativo, inspiradas en la necesidad de los centros de proteger su nivel interno de actividad y empleo. Asimismo, las complicaciones financieras y comerciales derivadas de una economía mundial más lenta y más desequilibrada han alterado la situación de liquidez y los balances de pagos, lo cual menoscaba la utilidad y la eficacia del F.M.I., particularmente en lo que atañe a la gestión de la deuda externa. Estos problemas perjudican las relaciones entre centro y periferia.

Las asimetrías estructurales de la relación Norte-Sur exigen un Nuevo Orden Económico Internacional que integre la superreestructuración internacional. Este nuevo orden promovido por la organización de las Naciones Unidas desde co-

mienzos de la década de los setenta, es hoy más que nunca condición esencial para reasumir un desarrollo armónico en la economía mundial y mitigar, en algún grado, las peligrosas consecuencias de la reestructuración económica mundial que está originando la evolución tecnológica.

Sin embargo, desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó (1° de mayo de 1974) la Declaración y Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, han transcurrido más de diez años de debates, consultas y negociaciones entre los países desarrollados y en desarrollo en una multitud de foros, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, los resultados han sido muy desalentadores.

El objetivo de los países en desarrollo, tema central del llamado diálogo Norte-Sur, es la creación de un nuevo marco internacional de relaciones, más equitativo, que les permita una mayor participación y poder de decisión en tres esferas íntimamente vinculadas entre sí: productos básicos, comercio y asuntos monetarios y financieros.

En materia de productos básicos se pretende, en esencia, lograr mejores condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, y una mayor participación de los productos en los sistemas de comercialización, distribución y transportes, así como un mayor grado de industrialización de las materias primas en los propios países productores. Todos estos temas continúan siendo objeto de estudio y no han sido objeto de medidas concretas.

En el sector comercial, los países en desarrollo proponen detener e invertir las tendencias proteccionistas y avanzar hacia la liberación del comercio internacional. Procuran establecer un conjunto de reglas y principios que lleven a un sistema comercial internacional más justo y equitativo.

En el área financiera y monetaria, el propósito de los países en desarrollo es articular un nuevo sistema monetario internacional que responda a sus necesidades y permita una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus intereses. Frente a la creciente y grave escasez de flujos financieros, se procura una expansión de los recursos para los países en desarrollo. Estos provendrían de las instituciones financieras internacionales mediante una asignación adicional de derechos especiales de giro, un aumento de las cuotas del F.M.I. y la ampliación del servicio de financiamiento compensatorio. Hasta ahora, ninguno de esos planteamientos ha sido aceptado, ni se ha progresado en las iniciativas sobre la reforma del Sistema Monetario Internacional.

El monto neto de las inversiones y los préstamos externos ha sido más bajo que las remesas netas de intereses y utilidades. Con ello, en 1984 América Latina debió efectuar (por tercer año consecutivo) una cuantiosa transferencia neta de recursos hacia el resto del mundo. Esta transferencia fue de unos 26 700 millones de dólares, que con ser inferiores a los 30 000 millones de 1983, significó para la capacidad de importar de la Región una reducción cercana al 24% del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

La crisis actual podría desembocar en una reacción latinoamericana que se caracterizaría por ciertos rasgos que conviene señalar. La restricción externa y la penuria de divisas están obligando a los gobiernos a imponer una creciente regulación del poder importador regional y a un papel más activo del Estado en el control y administración del comercio exterior. Para resolver el problema del desempleo y subsanar las carencias que presenta la capacidad productora regional, podrían fortalecerse las formas, las instituciones y los mecanismos de la planificación compatibles con la vi-

gencia del mercado. La menor capacidad para importar quizá estimula la actividad industrial, para reemplazar con oferta latinoamericana una afluencia de importaciones a que ya se tiene acceso.

El apremio por reactivar la producción nacional y regional de América Latina y por lograr un equipamiento que permita su expansión a largo plazo sugiere proceder a un examen pragmático de la política exterior y de las negociaciones internacionales. La situación de emergencia que deriva de la escasez actual de divisas legitima la utilización de las formas administrativas de protección y de intercambio compensado, con el objeto de mantener los niveles de actividad y de empleo, promover el equipamiento de la producción y, en general, impulsar la acumulación de capital.

Perspectivas del Comercio Latinoamericano: (96)

Las perspectivas de una expansión sostenida del comercio latinoamericano hasta finales de este decenio dependen de una serie de factores, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

1. La recuperación económica mundial, la cual está supeditada a las políticas macroeconómicas de los países industriales, sobre todo de los Estados Unidos, por el papel rector que tienen sus economías en el sistema financiero y monetario internacional.
2. El comportamiento de los productores básicos, por la dependencia de América Latina con respecto a las exportaciones de productos básicos -y la estrecha relación entre el comportamiento de los precios y la evolución de la actividad económica mundial- no se abrigan mayores esperanzas de una recuperación de las economías regionales basadas en la exportación de materias primas.

3. Las tendencias proteccionistas. No son favorables las perspectivas de impedir el resurgimiento del proteccionismo en los países industrializados, pese a los numerosos compromisos sobre el particular que éstos han suscrito en los últimos años.
4. Las políticas de ajuste. Si se mantienen sin alternación los procesos actuales de ajuste recesivo, algunos países de la Región llegarían a situaciones difíciles de manejar tanto económica como socialmente. Las posibilidades de efectuar un ajuste expansivo en el futuro dependerán en buena parte de las condiciones externas que definen la expansión comercial de América Latina, tales como la reactivación económica mundial, los precios internacionales de las principales exportaciones latinoamericanas, el monto del financiamiento externo neto y el nivel de las tasas internacionales de interés.

En general las perspectivas y resultados de las negociaciones internacionales futuras dependerán de la capacidad de negociación de los países en desarrollo, la que descansa en gran medida, en su propia iniciativa. El primer paso es acentuar la cooperación y la solidaridad entre estos países. Además es evidente la necesidad de revisar los objetivos, procedimientos y estrategias de las negociaciones futuras con los países industrializados, a fin de que el diálogo sea más eficaz y no acarree las mismas frustraciones que ha registrado hasta ahora.

Políticas y Opciones Negociadoras en las Esfera Comercial:

1. Las políticas de ajuste estructural deben considerarse como una nueva dimensión del futuro sistema comercial. Ha resultado incorrecta la hipótesis de que ese ajuste se producirá en forma autónoma por el libre juego de las fuerzas del mercado.

2. Merece atención la forma en que se tratarán los procesos que están fuera de las disciplinas y obligaciones del GATT o que no son tratados adecuadamente por el sistema actual de comercio.
3. Será preciso lograr la participación activa de todos los países y la interacción entre los diversos subsistemas.
4. Es necesario establecer un fuerte vínculo entre comercio y desarrollo, e incorporarlo al Sistema Generalizado de Preferencias, evitando la introducción de nuevos conceptos como los de graduación y reciprocidad.
5. El sistema de comercio debe volver a funcionar sobre bases estables. Para ello se requieren nuevas iniciativas en las esferas del empleo, la estabilidad monetaria y la transferencia de recursos a los países en desarrollo.

No se podrían alcanzar estos objetivos sin el concierto de voluntades de los distintos grupos de países. Un elemento que deberá recalcarse de las negociaciones futuras es que el orden actual no sólo ha dejado de ser funcional para los países en desarrollo, sino que también ha dejado de convenir a los propios países desarrollados.

Además, cabe insistir en que la amplitud del proteccionismo ha sido una de las causas determinantes del deterioro de los principales fundamentos del sistema de comercio internacional. Frente a esa situación, las medidas que podrían concertarse en el plano regional son de dos tipos, a saber, las de carácter preventivo, para evitar la apertura de investigaciones en contra de las exportaciones regionales y la eventual imposición de nuevas medidas.

La contribución más importante de América Latina en favor

de la reactivación mundial sería la de seguir luchando por obtener un mayor reconocimiento de la importancia creciente de los países en desarrollo para el funcionamiento de la economía mundial, así como la necesidad de un enfoque integral.

El análisis del tema de la deuda hace destacar la interdependencia entre los países en desarrollo y los desarrollados. Asimismo, se comprueban las estrechas relaciones entre los sistemas monetarios financieros y comerciales. Una fórmula mancomunada de servicio de la deuda debe subordinar los acuerdos de ampliación de plazos y rebajas de intereses al objetivo primordial de posibilitar el crecimiento de América Latina. Paralelamente, el logro de convenios en tal sentido permitirá a la Región aumentar el volumen importado desde los países industrializados, lo que contribuiría al proceso de reactivación de la economía mundial.

Es indispensable volver a plantear el sentido de los elementos de los sistemas de integración en América Latina. La dependencia y la vulnerabilidad estructurales externas de la Región reafirman la necesidad de sentar las bases de un desarrollo económico y social más dinámico, sólido, equitativo y autónomo.

Pese a los obstáculos que se oponen a la integración, y a los errores que pueden haberse cometido en la aplicación de algunos instrumentos, estos procesos siguen ofreciendo a la Región la posibilidad de impulsar un crecimiento económico basado en su propio potencial y de estrechar los vínculos entre los países para que las naciones de América Latina y el Caribe pueden, mancomunadamente, resolver los problemas de su inequitativa inserción en la economía internacional, fortaleciendo su poder de negociación frente al resto del mundo.

Finalmente, apuntaré que los participantes en el Seminario sobre Políticas de Ajuste y Grupos más vulnerables en América Latina, realizado en Bogotá los días 20 y 21 de febrero de 1986, revisaron la actual situación económica de América Latina, señalando que durante los últimos cinco años consecutivos la mayoría de los países de la Región registraron un crecimiento negativo del producto interno bruto per cápita. Durante 1985, la recesión económica continuó afectando a 18 de los 23 países para los cuales existe información, a pesar de los enormes esfuerzos y sacrificios de los gobiernos, empresarios, obreros y hogares, y el continuo y positivo comportamiento del sector de exportación en varios países. Las limitaciones que han sido impuestas al crecimiento económico por un ambiente externo adverso, continúan siendo muy fuertes. Entre estas limitaciones están las obligaciones exorbitantes altas del servicio de la deuda externa, bajos precios en los productos primarios y el estancamiento del volumen de exportación de bienes manufacturados. (97)

Debido a persistentes desequilibrios en el sector externo -y a la ausencia de nuevos flujos de capital- muchos, sino todos los países de la Región, están siendo forzados a adoptar programas de ajuste que están afectando notablemente los niveles de importación, el nivel de actividad económica, el empleo y los niveles de vida, un ajuste dramático y de consecuencias socioeconómicas negativas, parece haber llegado a ser común en América Latina durante los años 80. El número de países que están llevando a cabo programas de estabilización por su propia cuenta o con ayuda externa, ha crecido sustancialmente.

3.2 DEL AUGE DEL COMERCIO EXTERIOR DE LOS AÑOS 60s. A LA CRISIS PETROLERA

Desde mediados de los años 60 la evolución del comercio mundial, tanto por su dinamismo como por su mayor apertura al abastecimiento desde América Latina, fue ampliando paulativamente las posibilidades de la Región. El potencial de diversificación y expansión que no había existido en el decenio de 1950 alteraba uno de los elementos decisivos que había caracterizado el estilo de desarrollo de algunos países desde los años 30.

Los cambios comerciales y políticos externos derivaban de la recuperación de Europa, del surgimiento del Japón, de la aparición de una incipiente multipolaridad y de un mayor grado de distensión posterior a la guerra fría. La nueva situación traía aparejados un mayor dinamismo y capacidad de acceso al comercio mundial, una ampliación potencial del grado de acción de los países en desarrollo, y un mayor interés de la inversión extranjera por participar en la actividad latinoamericana. (98)

Las economías europeas que habían absorbido un porcentaje apreciable de capitales en la posguerra, liberaban una parte de ellos y la transnacionalización de las empresas adquiría un fuerte impulso.

Tampoco debe olvidarse que el triunfo de la Revolución Cubana significó un cambio radical de estilo de desarrollo para uno de los países de la Región. Ya en 1961 Estados Unidos replicaba en Punta del Este con nuevo proyecto de modernización mediante el cual la Región se incorporaría más plenamente al sistema económico mundial, en que el capital extranjero jugaría un nuevo y decisivo papel.

Como consecuencia de estos fenómenos y de las dificultades

económicas y políticas de carácter interno descritas anteriormente, a mediados de los años 60 se comenzaron a gestar cambios en las políticas destinadas a modificar el estilo previo de desarrollo económico. Este primer intento de cambio de estilo debió darse por terminado cuando la crisis de satada en 1973 y los importantes cambios que se introdujeron en escenarios internacionales a patir de 1974, obligaron a nuevos cambios cualitativos en los estilos de desarrollo.

En esta primera etapa, que abarca desde mediados de los años 60 hasta la crisis de 1973-1974, paulatinamente los países fueron alterando sus políticas económicas en un esfuerzo destinado a aprovechar el dinamismo del comercio exterior y el surgimiento de nuevos polos de demanda. Se fomentaron esquemas de integración o cooperación en los planos regional, subregional y bilateral, tratando de otorgar a los mercados externos un papel más importante que en la etapa anterior; se intentó encuadrar la industrialización en mercados más amplios y extender el avance del progreso técnico a la agricultura para aprovechar las nuevas condiciones externas; se atribuyó un papel importante al fomento de las exportaciones; y simultáneamente, a medida que mejoraban los ingresos corrientes y de capital del balance de pagos, se exploró la liberación de las importaciones y se tendió a uniformar las tasas cambiarias. Todo ello con el objeto de eliminar las distorsiones del pasado y crear condiciones para una incorporación más plena a la economía capitalista central.

Se formaron también las legislaciones que afectaban al capital extranjero con la doble finalidad de captar mayores montos de inversión extranjera directa y de ceder a las presiones externas. En algunos países se limitaba su acción y se imponían límites a los retornos del capital, en esta etapa se privó el criterio de atribuir un papel complementario al capital extranjero, limitando su acción a los seg

tores productivos y restringiendo su acceso al financiero. No obstante, en los sectores de demanda más dinámica y tecnología más avanzada, la penetración del capital extranjero fue significativa. Por otra parte, en lo referente a los recursos naturales, excluida la agricultura, hubo una inclinación generalizada a su nacionalización, lo cual permitió a los países mantener o recuperar el control de su actividad minera y energética. (99)

Los cambios externos vinieron acompañados por cambios en las políticas internas. La transformación productiva constituyó un cambio de énfasis más que de dirección. La industrialización siguió siendo su rector, pero los proyectos consideraron ahora no sólo el mercado interno sino que intentaron complementarlo con los mercados subregionales o mundiales. Esto supuso, en algunos casos, elevar el grado de explotación de los recursos naturales que se exportaban, ya fueran tradicionales o nuevos. En otros, requirió incorporar los insumos intermedios básicos o a los bienes de capital.

En varios países se intentó aplicar reformas en el sector agrario. En teoría, se perseguía simultáneamente una ampliación del mercado interno, por la incorporación a los mercados monetarios de grupos hasta entonces marginados.

En los países centroamericanos la expansión agrícola moderna diversificó la oferta en el plano nacional -incorporándose productos tales como algodón, azúcar y carne en países que no exportaban- y se orientó hacia el mercado norteamericano. Dadas las dificultades de expansión de la frontera agrícola, en algunos países el crecimiento implicó presión sobre las tierras ya ocupadas y desplazamiento de campesinos dedicados a cultivos tradicionales o de pequeños finqueros. (100)

Las nuevas condiciones externas brindaban oportunidades pero su aprovechamiento distaba de ser fácil en el marco del estilo prevaleciente hasta entonces. Era imprescindible que cambiaran las funciones de otra naturaleza con la empresa transnacional y condiciones diferentes de funcionamiento para el comercio y el financiamiento externo.

Muchos países llevaron a cabo importantes modificaciones en la estructura institucional de sus economías. Paulatinamente en los gobiernos avanzaron en la planificación de sus actividades, tanto de corto como de largo plazo.

La creciente capacitación de las burocracias y tecnocracias públicas permitió llevar adelante importantes inversiones, tanto en infraestructura como en sectores industriales y, asimismo, manejar políticas económicas que permitieron ejecutar estrategias de largo plazo y adaptarse a las cambiantes condiciones externas. (101)

También se avanzó, aunque con mayor disparidad, en las reformas impositivas, administrativas y agrarias. Naturalmente, estas reformas, especialmente la agraria, despertaron mayores reacciones que el resto, de modo que los logros distaron de los objetivos que se habían propuesto. (102)

Los resultados económicos de este período pueden sintetizarse, para la Región en su conjunto, en notable aumento del dinamismo económico y visible ampliación del papel del comercio exterior en la transformación productiva. Tal sín tesis oculta, sin embargo, un amplio abanico de resultados.

Entre mediados de los años 60 y 1974 el dinamismo económico de la Región superó el 6.5% anual, y entre 1970 y 1974 superó el 7%. La aceleración del crecimiento fue común a la gran mayoría de los países. En algunos países exporta-

dores netos de petróleo, especialmente en Venezuela, el incremento más reducido del producto se vió acompañado por un efecto positivo en la relación de intercambio y apreciable dinamismo del ingreso nacional. (103)

Los dos países de mayor magnitud económica y demográfica aceleraron notablemente el crecimiento económico, muy especialmente Brasil, cuyas tasas promedio bordaron al 9% anual. - Tal crecimiento se apoyó en un fuerte proceso de industrialización y en un aprovechamiento creciente de los recursos naturales, incluida una expansión de la frontera agrícola. (104)

Otros países pequeños como Bolivia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, combinaron la dinámica incorporación de nuevos recursos naturales a sus productos de exportación con el avance en las primeras etapas de la industrialización, pues habían comenzado el período con limitados progresos en ese proceso. Lograron de esta forma elevadas tasas de crecimiento económico. La modernización agrícola e industrial permitió también a Guatemala y Colombia crecer aceleradamente. (105)

En contraste con estos éxitos, los países del Cono Sur, que habían marchado a la vanguardia de la Región en sus procesos de transformación económica y social, sólo consiguieron crecimientos moderados e inclusive muy reducidos.

La disparidad de resultados verificada en el dinamismo económico se observa también en el comercio exterior. Los cambios en las políticas económicas y las nuevas condiciones del comercio exterior permitieron que en el período 1965-1974 el crecimiento anual del volumen de las exportaciones alcanzara o superara el 7% en ocho países y el 8% en seis de ellos. (106)

Algunos países que habían comprimido intensamente sus coeficientes de importación, como Brasil y México, hicieron crecer aceleradamente sus importaciones y dieron una mayor flexibilidad a la oferta. El primero de estos países se constituyó en un caso notable al alcanzar una tasa promedio - anual de 19% de crecimiento del volumen de sus importaciones, las cuales si bien en parte pueden haberse destinado a acumulación de existencias, facilitaron la transformación industrial y el crecimiento económico alcanzado durante el período. Por el contrario, algunos de los países pequeños y medianos vieron reducirse el ritmo de crecimiento de sus importaciones, hecho que repercutió negativamente en su dinamismo económico; las importaciones de Perú y de los países centromericanos, excepto Costa Rica, crecieron a tasas anuales de entre 3 y 5%, muy inferiores a las del período anterior. (107)

En términos políticos, este período muestra importantes cambios. La transformación en las condiciones externas pareció brindar sustento económico, los vínculos políticos y económicos con los centros. Proponían, por tanto, reorganizar la estructura misma del sistema productivo como también el carácter del Estado y de la sociedad civil. Tal alternativa obligaba a contener el salario y el gasto público, otorgar énfasis a las economías exportadoras basadas en las ventajas comparativas y deshacerse de un sector industrial atrasado, para vislumbrar en un futuro posible, una nueva economía industrial selectiva y altamente modernizada. El proyecto no podía menos que enfrentarse con la antiqua demanda popular.

Este agotamiento terminó resolviéndose en algunos casos a costa de la democracia y la participación. Sin embargo, los aspectos económicos del proyecto no marcharon siempre por las vías previstas por sus impulsores. (108)

En el campo social y político, un grupo de países había enfrentado el desafío manteniendo el sistema democrático, mientras en otros predominaban élites en las que los sectores militares tenían importancia creciente. (109)

Sin embargo, a principios de los años 70, los intentos por establecer un nuevo estilo estaban sólo delineados. Los cambios económicos no estaban aún consolidados para sustentar con estabilidad los nuevos esquemas políticos. El equilibrio entre la acumulación acelerada, la estabilidad de los nuevos mercados y la búsqueda de una vía de transformación productiva en el mediano y largo plazo no se había logrado aún. (110)

Los dos países de mayor tamaño económico y demográfico parecían avanzar mejor y aumentar su distancia del resto; pero los de menor tamaño, inclusive los que habían alcanzado mayor dinamismo, tenían todavía una estructura productiva industrialmente incipiente y dependían decisivamente de los mercados externos. Sus mercados internos pequeños y generalmente concentrados, no permitían por sí solos garantizar una vía estable para la transformación productiva. (111)

Los países exportadores de petróleo aparecían con mayores posibilidades de estabilizar sus procesos, por su privilegiada conexión con la economía mundial, mientras en los países del Cono Sur, los cambios políticos y los intentos de reorientación se dieron hacia finales del período, cuando comenzaron nuevamente a cambiar las condiciones internacionales.

Los años siguientes vendrían a demostrar cuán inestable y dependiente de las condiciones externas era lo alcanzado, y pondrían de manifiesto las fallas que tenían los nuevos estilos de desarrollo que se habían intentado impulsar. (112)

3.3 IRRUPCIÓN DE LA BANCA TRANSNACIONAL, ENDEUDAMIENTO Y CRISIS

Desde mediados de los años 70 se gestaron en la economía internacional cambios de la mayor importancia. Se expandió notablemente el papel de la banca transnacional. Aumentó significativamente la oferta de recursos financieros para los países en desarrollo y muy especialmente para América Latina. Se aceleró la inflación mundial y subieron las tasas de interés. (113)

Las variaciones en los precios internacionales ocurridos a partir de 1973 originaron cambios importantes en la situación de balance de pagos de los países latinoamericanos. Las fuentes de abastecimiento de la energía comercial evolucionaron en América Latina en un sentido similar al de la economía mundial. En 1950 los hidrocarburos abastecían algo más de un tercio del consumo mundial de energía comercial, proporción que se elevó a más de dos tercios en 1975, relegando el carbón a un plano secundario. América Latina registró porcentajes aún más elevados, debido al acceso barato del petróleo y a las limitaciones de uso que imponía la mala calidad del carbón.

La política generalizada de consumo no coincidía ni con la distribución espacial de la producción a nivel de los países ni en general con las reservas de hidrocarburos. Así, al cambiar radicalmente los precios entre 1973 los países de la Región enfrentaron situaciones muy difíciles. Los exportadores netos de petróleo tuvieron un fuerte incremento de sus ingresos y disfrutaron por algunos años de excedentes importantes en su balanza comercial. Unos pocos países se manifestaron con grandes déficits de la balanza de pagos. (114)

Las notables diferencias de comportamiento a que pudo indu

cir esta situación fueron anuladas en buena parte por la influencia de la banca transnacional. En efecto, el atractivo de un endeudamiento fácil se reflejó en el hecho de que casi todos los países incurrieron en un fuerte endeudamiento. Dicho de otra forma, tarde o temprano en el período 1979-1980 las economías terminaron alterando sus políticas económicas para tener acceso a permitir la entrada a los abundantes recursos financieros. La irrupción económica y política de la banca transnacional en los estilos de desarrollo dió origen a formas muy disímiles de transformación económica y social en la Región. (115)

En un extremo, los dos países de mayor magnitud económica y demográfica utilizaron el endeudamiento externo para llevar adelante nuevas etapas de sus procesos de industrialización.

Durante dicho período México realizó un gran esfuerzo por expandir su producción petrolera, la que le permitiría transformarse en los años 80 en uno de los principales exportadores de petróleo a nivel mundial. El volumen de sus importaciones creció a tasas cercanas al 12%, debido en buena parte a que el país aún no tenía la capacidad productiva interna que le permitiera realizar planes más ambiciosos.

El sector estatal se fortaleció con la expansión de las empresas públicas. El sistema político no sufrió modificaciones profundas, no obstante que el poder de la banca transnacional se fortaleció a medida que aumentaba el endeudamiento. En ambos casos la expansión real y potencial de las exportaciones seguía reforzando su intento de incorporación como semiperiférica a la economía internacional. Se mantuvieron vigentes en el sector productivo reglas para las empresas transnacionales, no financieras, que permitieron visualizar un estilo en que los factores internos man-

tenían una cuota apreciable de poder en la alianza de gobierno.

En el otro extremo, los países del Cono Sur llevaron a cabo un cambio radical en sus políticas económicas. Se trataba de poner en práctica un estilo neoliberal de inserción en la economía internacional. Para el efecto, se liberaron las políticas comerciales y financieras externas, reduciéndose los aranceles a niveles muy bajos al menos en Argentina y Chile. Se dieron asimismo, grandes facilidades de acceso a las empresas transnacionales, bancarias y no financieras. (116)

En un principio el énfasis pareció situarse en el fomento de las exportaciones. Sin embargo, el explosivo dinamismo de las importaciones creó déficits comerciales y de cuenta corriente que paulatinamente hicieron imprescindible contar con nuevo financiamiento externo. Por ello, la política económica se concentró en los aspectos financieros, llegándose a privilegiar la conservación de un interés real elevado y tasas de cambio subvaluadas. De esta forma, se hicieron contradictorias las políticas de fomento de las exportaciones con las de captación de nuevo financiamiento externo. Se tiende así a acentuar el rasgo monopólico del capitalismo, su carácter especulativo y la subordinación del sector productivo.

En los países en que se permitió en mayor grado este tipo de operaciones, el sector público fue perdiendo el control del proceso financiero. A través de una política crediticia en que aparecieron nuevas y diversas formas de cuasidineró, la política monetaria perdió parte de sus efectos y el Estado su capacidad de control. Otro tanto sucedió con las posibilidades de endeudamiento que adquirió el sector privado con el exterior sin pasar por el control del

sector público. En los casos en que se difundió esta práctica, el sector público perdió parte del control sobre el balance de pagos, que sí lo recuperaría en la crisis cuando en ocasiones se le presionó para que avalara estas deudas. A la vez, las políticas cambiarías producían efectos patrimoniales y operativos en todos los sectores endeudados. (117)

Los sectores productivos endeudados pasaron a depender no sólo de las política monetaria y crediticia externa, sino también de las tasas internacionales de interés y de la situación de balanza de pagos.

Finalmente, los grupos dominantes se enfrentaron con la -reorganización del sistema interno para facilitar la implantación de una nueva modalidad de dependencia. Para asegurar su participación en el Poder, y como ya se dijo, fue necesario que en ocasiones cambiaran su centro de actividad pasando del sistema productivo al sistema financiero.

3.4 DESENCADENAMIENTO Y NATURALEZA DE LA CRISIS

Durante 1981 la generalidad de los países latinoamericanos se precipitó en una crisis económica y financiera que puede considerarse la más profunda y prolongada desde la crisis mundial de los años 30. En ella se combinan de manera acumulativa factores negativos de origen externo e interno.

Se venía gestando, o se pretendía reimplantar, una política de crecimiento económico que se basaba en los principios liberales de las relaciones económicas nacionales e internacionales. Se basaba en una visión particular del funcionamiento de la economía internacional, en la validez de las señales del mercado en un pronóstico de la evolución del mundo desarrollado.

En el plano teórico, se asignaba a la producción de relaciones externas más amplias un papel de mayor significación en el proceso de desarrollo que el que se había tenido en el pasado. No obstante ello, los distintos países y grupos de opinión difería en cuanto a la función que debían desempeñar esas relaciones externas. Para algunos el comercio externo debía ser motor fundamental del crecimiento, otros le asignaban el papel de complemento imprescindible en una transformación productiva orientada en lo fundamental por el mercado interno. En cualquiera de los casos se aspiraba a incrementar la participación del comercio exterior en el proceso económico nacional.

Era frecuente que la ulterior evolución de la producción en los países desarrollados y del comercio mundial serían relativamente favorables. La recesión del bienio 1974-1975 en los países industriales se atribuyó en proporción significativa a los efectos del alza del precio de los combustibles, aunque no se desconocía la acción de otros factores. Cierta recuperación de las tasas de crecimiento de algunos países desarrollados en el período 1974-1979 (más paulatinamente se superaría la crisis de los combustibles y que pronto ese crecimiento se aceleraría). Así, el comercio mundial volvería a desempeñar un papel muy activo en la Región. - Alentaba ese optimismo el dinamismo que mostraban las exportaciones latinoamericanas, pues se pensaba que si en un período mediocre de la economía mundial se lograban esos resultados aún más en el futuro próximo. (118)

La evolución del comercio exterior y el financiamiento externo durante el período 1976-1980 sirvió para sustentar en muchos países el convencimiento que, al seguir las señales del mercado, estaban superando con un crecimiento moderado un fuerte período de crisis. Durante este período las exportaciones crecieron en volumen y valor a los ritmos más rápidos

de la posguerra. Las importaciones aumentaron también, y en algunos años lo hicieron a ritmos sorprendentes en los países del Cono Sur y en algunos países exportadores netos de petróleo. Simultáneamente en la mayoría de los casos y de los años, se mantuvo el déficit en el balance comercial de bienes y servicios. Así, se dio el hecho, poco frecuente en el desarrollo de posguerra, de un comercio muy dinámico y a la vez permanentemente deficitario en el mediano plazo. (119)

El veloz incremento del valor de las exportaciones tuvo orígenes dispares. En los países exportadores netos de petróleo y combustibles se originó en el incremento de los precios, combinándose en algunos casos con caídas y en otros con aumento de los volúmenes exportados. En el resto de los países se dieron circunstancias distintas tales como desviaciones de producción previamente destinada al mercado interno, diversificación de la producción de materias primas, mayor transformación industrial de las materias primas exportadas y ampliación de las exportaciones de manufacturas. En este último caso se aprovechaba la capacidad previamente instalada y aún no utilizada o en período de maduración, y la rápida ampliación que había tenido en algunos países el sector industrial. La evolución de los precios fue muy desigual, por lo que el esfuerzo interno que acompañó al crecimiento del valor de las exportaciones fue también muy diferente. (120)

El financiamiento externo fue creciendo apreciablemente para atender los déficits del balance comercial y los crecientes compromisos derivados de la inversión directa y de la deuda externa, como consecuencia de lo cual el monto de los intereses fue aumentando en cifras absolutas y relativas - por la doble vía de los incrementos de la deuda y del alza de las tasas de interés. (121)

En efecto, en la medida en que se utilice la relación entre deuda y valor de las exportaciones como de los indicadores más significativos de la capacidad de pagos externos de un país, el elevado crecimiento de la última variable tiende a sustentar un mayor endeudamiento. Durante el período - 1976-1980 las exportaciones alcanzaron valores cercanos al 20%, y las tasas de interés nominal se mantuvieron en valores cercanos al 10%. En estas circunstancias, aun en los países para los cuales la relación antes mencionada tuviese valores elevados, era posible justificar el mayor endeudamiento si se razonaba bajo ciertos supuestos; así, por ejemplo, si la relación era cercana a tres, como sucedió ya en algunos países, ella podía mantenerse en ese nivel si la deuda como el valor de las exportaciones crecían en 20%; la mitad del nuevo endeudamiento permitía sustentar un importante déficit comercial y un incremento de las reservas monetarias. (122)

Así, en la medida en la que se suponía estable una situación de rápido crecimiento del valor de las exportaciones y de las tasas nominales bastante menores, era posible ampliar el endeudamiento externo sin riesgos en cuanto a la capacidad de pagos externos, y a la vez mantener grandes déficits comerciales y expandir las reservas. Esta evolución brindaba un grado de libertad apreciable en el campo de la política económica y del propio manejo político de los gobiernos. De hecho, en muchos casos las políticas cambiarias, crediticias, fiscales y de reservas internacionales contribuyeron a estimular el gasto interno, lo que produjo un auge transitorio que estimuló las necesidades de financiamiento externo.

Lamentablemente, tras esta forma de razonar había numerosos supuestos que de no ser acertados podían traer graves problemas. Por eso, ya en 1977 la Secretaría de la CEPAL en sus

estudios de perspectiva, llamó la atención acerca de la vulnerabilidad que entrañaba el nivel de endeudamiento al que se estaba llegando.

A partir de 1981 los hechos se apartaron de los supuestos optimistas que postulaban las políticas que daban primacía a las relaciones económicas y financieras externas. En la mayoría de los casos empeoró simultáneamente la situación de los diversos factores considerados, situación que condujo a una honda crisis de balanza de pagos y de la modalidad de crecimiento.

La confianza en la recuperación de la economía de los países desarrollados se vio contradicha por la reducción del crecimiento en 1981, y luego por una caída en 1982. El comercio mundial tendió a estancarse y se exacerbaron las tendencias proteccionistas en las economías centrales.

La inflación mundial cedió en cierta medida y la tasa nominal de interés creció a niveles reales desconocidos en la posguerra. La relación del intercambio empeoró para la gran mayoría de los países.

En 1982 la situación empeoró aun más. La caída de los precios de muchos productos primarios terminó por desplomar la relación de precios del intercambio, a la vez que se mantenían, o se acrecentaban, las tasas reales de interés. El valor de las exportaciones decreció por primera vez en muchos años, y la relación entre deuda y exportaciones alcanzó, en casi todos los países, valores sin precedentes, con índices cercanos a cuatro en los tres países más endeudados; a su vez, la deuda a menos de un año superaba en un país el valor de las exportaciones y crecía rápidamente en el resto. (123)

3.5 LAS POLITICAS DE AJUSTE ECONOMICO Y FINANCIERO

La evaluación del comercio mundial y del proteccionismo hizo evidente, que al menos en corto plazo, la mayor parte del problema de la deuda debería resolverse en el campo financiero.

Para muchos países era evidente que el problema más grave - en el campo del endeudamiento estaba en la renovación de los créditos, especialmente los de corto plazo. Estos se acercaban en algunos casos al valor total de las exportaciones y sobrepasaban, como es obvio, toda capacidad de pago. Simultáneamente, los intereses que debían cancelarse superaban las posibilidades de superávit en el balance comercial de bienes y servicios, o de disminución de reservas. Por lo tanto, no se trataba de renovar los vencimientos o parte de ellos, sino que, por el contrario, era imprescindible - conseguir el otorgamiento de nuevos créditos. Por su parte, los acreedores trataban de reducir al mínimo el nuevo financiamiento neto que debían otorgar. (124)

Históricamente y a partir de 1981, la mayoría de los países deudores iniciaron un proceso de renegociación que se hizo acompañar de políticas de ajuste interno destinadas a satisfacer los requerimientos de un determinado programa de balance de pagos. En estos procesos han participado activamente los gobiernos de la Región, la banca transnacional y el Fondo Monetario Internacional, la banca transnacional no ha reconocido corresponsabilidad en la situación y, como es natural en quien se sitúa en tal postura, ha promovido mayores esfuerzos internos para garantizar una mayor capacidad de pagos externos; por ello ha condicionado la renegociación de la deuda a la firma de convenios con el Fondo, mismo que incorporan las conocidas reglas de condicionalidad de las políticas internas. (125)

Algunos países han procedido a negociar esa condicionalidad a partir de sus propias estrategias y políticas nacionales, y en ciertos casos se aprecian desviaciones considerables de lo que han sido los ajustes tradicionales.

Los principios generales de la condicionalidad tradicional son ampliamente conocidos. En relación con la orientación general del desarrollo y reafirman las supuestas ventajas de la liberación de las economías, de la reducción del sector público y de la ampliación del sector privado, y subrayan el importante papel que debería tener el comercio internacional como orientador de la asignación de recursos. En cuanto a la interpretación de la crisis, hace hincapié en el exceso de gasto público y en lo inadecuado del sistema de precios importantes ante las nuevas circunstancias, y muy especialmente el tipo de cambio. Por consiguiente, frente a presiones inflacionarias o a déficits agudos de balance de pagos, las políticas nacionales deberían lograr la reducción del déficit fiscal y público, el ajuste de los salarios reales, la limitación de créditos internos y el endeudamiento del sector público, y el incremento de los ingresos positivos y el de los precios controlados, la eliminación de subsidios, y un superávit en la cuenta comercial externa. (126)

Comparados con convenios realizados en otros períodos, ahora se destaca en términos generales, un cambio de énfasis, al hacerse hincapié en la cuenta comercial externa y aceptarse una mayor flexibilidad en los límites que se solía establecer para algunas internas, como las relativas a la inflación.

La naturaleza de estos acuerdos y sus finalidades han sido materia de opiniones y planteamientos encontrados durante toda la posguerra. Sin embargo, en las actuales circunstancias son más polémicas que en el pasado, por varios motivos.

En particular, se cuestiona actualmente: a) El papel central atribuido al comercio internacional, en circunstancias en las que éste ha perdido dinamismo y se han acentuado las presiones proteccionistas en los países desarrollados; b) La eficacia de medidas macroeconómicas globales en circunstancias en las que la crisis ha hecho más evidente la heterogeneidad económica y social de las economías de la Región, y c) La limitación de la acción del sector público en momentos en que el sector privado aparece sobrepasado por la complejidad de los problemas y reclama la intervención de los gobiernos para enfrentarlos.

Por otro lado, los resultados en términos económicos y sociales no han resultado satisfactorios en todos los casos. Las caídas en la producción y en el empleo sobrepasan lo originalmente supuesto, y a partir de 1983 han tendido a acentuar se los síntomas de estancamiento, cuando no de franca caída de la producción. Algunos países, sin embargo, han logrado controlar los efectos más inmediatos de la crisis, en particular en lo relacionado con sus problemas de balanza de pagos. (127)

Las mayores dudas se generan en torno a si las economías latinoamericanas tendrán capacidad para soportar el actual estado recesivo durante más tiempo, de no cambiar rápidamente las condiciones de la economía mundial. En efecto, el esfuerzo pertinaz por lograr un superávit relativamente elevado en el balance comercial de bienes y servicios, lo que supone generalmente un superávit aun mayor en el comercio de bienes, ha originado efectos que sobrepasan las meras caídas en la producción. Actualmente se están gestando profundos desequilibrios en el campo ocupacional, inflacionario y presupuestario, y en algunos casos se ha comenzado a desmantelar plantas en un proceso que amenaza con ampliarse; a la vez, cunde el desaliento empresarial, se abandonan pro

yectos de aplicación y, con toda probabilidad, se provoca la desinversión en muchos rubros productivos.

Asimismo, es evidente que dichas políticas han distribuido en forma inequitativa los costos externos e internos de la crisis. En lo que se refiere a lo externo, se castiga fuerentemente a los países latinoamericanos y se premia a la banca internacional. Las renegociaciones se llevan a cabo como si la mala asignación de los préstamos, cuando la hubo, o las elevadas tasas reales de intereses, hubieran sido exclusiva responsabilidad de los deudores y no existiera obligación alguna de repartir los costos. Además, en ellas se aplican sobretasas, multas y costos que elevan aun más las tasas de intereses y la utilidad potencial de los bancos. También, se han aplicado condiciones para obtener la garantía del Estado en créditos que se otorgaron sin ella al sector privado. En cuanto a lo interno, gran parte de los costos se han transmitido a los sectores de menores ingresos, de lo cual son prueba elocuente los altos índices de desocupación y la caída del salario real. (128)

En resumen, hasta ahora el proceso de ajuste, no obstante está gestando, e inclusive sobrepasando los superávits comerciales que perseguía, al resultado en muchos casos poco eficiente, destructor e inequitativo, lo que obliga a efectuar una revisión profunda de él. Para ello, se hace necesario encontrar soluciones comerciales y financieras externas que distribuyan en forma más equitativa y gradual los costos de un ajuste.

3.6 LA DEUDA EXTERNA

Con la crisis económica internacional de principios de los ochenta se interrumpió la evolución hacia una economía mundial cada vez más integrada.

Con la crisis, los desequilibrios y desigualdades de la economía mundial se han agudizado y las transformaciones, en favor del desarrollo del sistema de relaciones económicas internacionales, se han postergado una vez más. Por esta razón los países en desarrollo se han visto cada vez más desvinculados de la economía mundial; durante los ochenta (que han sido calificados como el "decenio perdido de la crisis") los países en vías de desarrollo, en especial los de América Latina, han perdido un terreno en sus procesos de desarrollo que no será fácil y que tomará tiempo recuperar. Los niveles de productos por habitante que la Región registró, en promedio, en 1984, fueron 10% inferiores a los correspondientes a 1980, y equivalentes, por tanto, a los que ya se habían alcanzado entre 1976 y 1978. Estamos en la situación de hace ocho o diez años y nos tomará por lo menos los próximos cinco volver a donde habíamos llegado hace cinco. Sin duda, el "decenio perdido de la crisis". (129)

Quizá en otros aspectos relacionados con el desarrollo social, los patrones de distribución del ingreso, los niveles materiales de vida de las mayorías populares, la pérdida de terreno haya sido mayor que la correspondiente al producto bruto real por habitante. Si éste ha sido el caso, el esfuerzo para el fin de siglo se antoja incuantificable. (130)

Durante los últimos años, a partir de la explosión del endeudamiento externo ocurrido en agosto de 1982, la negociación financiera internacional se vinculó estrechamente como en las naciones avanzadas, cuestiones tales como el nivel y la tendencia de las tasas de interés, la magnitud de los pagos por servicio y amortización, la posibilidad de interrupciones en la continuidad del servicio, las negociaciones con los bancos acreedores y el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) se convirtieron no sólo en temas dominantes del debate público, sino en asuntos centrales en

el cuadro más amplio de las relaciones entre los gobiernos de unos y otros. Así, la cuestión del endeudamiento ha ocupado constantemente el centro de la atención y la preocupación internacionales. (131)

A pesar de su extremada complejidad y de sus muy amplios alcances, los elementos que condujeron a la explosión del endeudamiento externo en agosto de 1982, pueden describirse brevemente. El ya citado documento del Grupo de los 24 acaba de hacerlo con admirable precisión (que puede sin embargo, acotarse): "El endeudamiento externo de los países en desarrollo se incrementó de manera sustancial durante los años setenta (y los primeros del presente decenio). Este aumento tuvo cuatro (principales) características: primera, los préstamos provenientes de los bancos privados se convirtieron (por mucho) en el principal canal para la transferencia de recursos de los países superavitarios a las naciones deficitarias; segunda, estos préstamos fueron proporcionados en condiciones (sensiblemente) más duras (en especial, en cuanto a la tasa de interés variable que se aplicó) y a plazos de vencimiento más cortos (mucho más cortos, llegando por momentos a dominar los contratados a menos de un año) que los créditos para financieras multilaterales (los que prácticamente dejaron de crecer en términos reales); tercera, un relevante pequeño número de los países (concentrado en América Latina) contrajo la mayor parte de la deuda; y, finalmente, las corrientes financieras provenientes de los bancos comerciales y las condiciones en las que se proporcionaron siguieron un comportamiento pro-cíclico, tendiendo a ser mayores (y a ser activamente promovidas por los bancos que literalmente asediaban a los países deudores - instándolos a contratar nuevos financiamientos) y de condiciones (relativamente) más concesionales cuando los precios de los productos básicos de exportación se comportaban favorablemente y a reducirse (hasta casi eliminarse) y endurecer (notablemente) sus condiciones cuando declinaban los -

ingresos por exportación. (132)

La crisis y sus secuelas afectaron profundamente el comportamiento de la economía, el comercio y las finanzas internacionales. El impresionante déficit comercial norteamericano exacerbó las presiones en favor de la protección y de la restricción del comercio y orilló al condicionamiento del acceso a ese mercado a diversas exigencias de reciprocidad. El no menos impresionante déficit fiscal generó una extraordinaria demanda de recursos, que redujo los fondos disponibles para financiar la inversión y el desarrollo en el resto de la economía mundial y elevó extraordinariamente su costo en términos reales.

Con la crisis, los países en vías de desarrollo perdieron terreno en forma muy considerable de manera que los niveles de producción por habitante, ingreso e importaciones que en términos generales habían alcanzado a finales de los setenta no habrán de recuperarse sino hacia finales del presente decenio. Por ello, se ha señalado, que en especial para América Latina, los años ochenta habrán sido el "decenio perdido de la crisis". Esta significó, para el mundo en desarrollo, una desvinculación parcial de la economía mundial, que no será sencillo reparar. (133).

Por primera vez desde finales de la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional se contrajo o permaneció estancado durante tres años consecutivos, en lo que se vivió un ambiente de progresiva desarticulación del sistema abierto y multilateral de comercio, que no fue corregido por la notable expansión de los intercambios registrada en 1984. Aumentaron las barreras proteccionistas y las medidas restrictivas.

En buena medida, las acciones de restricción comercial se -

orientaron primordialmente hacia los países en vías de desarrollo que habían logrado alcanzar cierta dinámica y eficacia en cuanto a sus exportaciones. De hecho se abandonó el principio del trato especial para los países en vías de desarrollo, uno de los elementos básicos del sistema de comercio internacional de la posguerra.

En el ámbito financiero, durante los primeros años del presente decenio la economía mundial operó con niveles de tasas de interés sin precedente ("las más altas de la era cristiana"). Los efectos de estos niveles de rédito sobre la disponibilidad, y sobre la carga por servicio de la deuda, llegaron, por momentos, a ser inmanejables para los países deudores e insostenibles para el conjunto de la economía mundial. Prácticamente se suspendieron las corrientes de recursos financieros destinadas a los países deudores -quedando de hecho cegada para ellos una importante fuente de financiamiento. (134)

Las posiciones de competitividad internacional de los diferentes países quedaron sujetas a alteraciones súbitas y caprichosas. Así, en el terreno abandonado por la crisis se produce, en agosto de 1982, la explosión del endeudamiento. Corresponde a México detonarla, al anunciar su imposibilidad de continuar atendiendo el servicio de la deuda.

"A finales de 1982 el servicio de la deuda externa mexicana estaba suspendido. Su monto total ascendía a 87 400 millones de dólares, que representaban casi el 54% del producto interno bruto. Su estructura de vencimiento se encontraba recargada excesivamente en el corto plazo: 46% de la deuda debía pagarse, según los términos contratados, en un plazo no mayor de tres años, y 27% durante 1983. En esas condiciones, la deuda externa era impagable". (135)

En el conjunto de América Latina, la situación resultaba también insostenible: El valor acumulado de la deuda externa resultaba superior a la mitad del producto bruto regional y equivalente a tres veces las exportaciones anuales.

En los veinte meses siguientes a la explosión del endeudamiento (entre agosto de 1982 y abril de 1984) cada uno de los países deudores se esforzó por responder a los problemas resultantes, mediante esfuerzos extremados. Ninguno consideró la opción de acudir a acciones unilaterales (individual o colectivamente) que conllevaran al riesgo de provocar el colapso del sistema financiero internacional. Este interés fue compartido por los gobiernos de los países desarrollados, la Comunidad Bancaria Internacional y los organismos financieros multilaterales. Así, fue posible organizar una primera serie de operaciones de renegociación y proveer financiamiento de emergencia.

Cartagena: El planteamiento básico (136)

1. Corresponsabilidad entre deudores y acreedores.
2. Voluntad de cumplimiento de los compromisos de pagos externos.
3. Diálogo político sobre el problema de la deuda.
4. Tratamiento caso por caso.
5. Simetría del ajuste. Observando la evidente asimetría con la que se ha manejado el esfuerzo internacional de ajuste, que ha colocado prácticamente toda la carga sobre los países deudores.
6. Interacción deuda-financiamiento-comercio. Frente a la

preferencia por tratar los problemas de la economía internacional en compartimientos estancos. "Existe una estrecha vinculación entre los problemas de la deuda, el financiamiento y el comercio, para fortalecer la capacidad de pago de la Región".

7. Abatimiento de las tasas de interés.
8. Financiamiento compensatorio de las alzas en las tasas de interés.
9. Prórroga al pago de intereses.
10. Introducción de nuevas características en las operaciones de renegociación.
11. Generalización de las características de las operaciones de renegociación.
12. Complementación de las operaciones de renegociación.
13. Modificación de las regulaciones bancarias en los países acreedores.
14. Propuestas relativas a los organismos financieros multilaterales. Se presenta una serie de propuestas referidas a las políticas y actividades del F.M.I., del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entre ellas:
 - a) La asignación de un volumen mayor de recursos y el fortalecimiento de la capacidad crediticia de estos organismos y la aceleración y aumento de la utilización de sus recursos;
 - b) Una nueva asignación de derechos especiales de giro,

compatible con las necesidades de liquidez de los países en desarrollo, el aumento de los plazos de los programas de ajuste y la ampliación del acceso a los resultados del F.M.I.; y

- c) La revisión de los criterios de condicionalidad del Fondo, con vistas a "asignar prioridad al crecimiento de la producción y del empleo", "excluir el impacto de la elevación de las tasas de interés" en la apreciación del cumplimiento de las metas fiscales y de balanza de pagos de los programas de estabilización y modificar "las metas monetarias acordadas", - para absorber alzas imprevistas en la tasa de inflación".

Lo que sí puede asegurarse desde luego es que el proceso de Cartagena constituyó un importante componente para la evolución del problema del endeudamiento y para la percepción del mismo por parte de otros países desarrollados, de la comunidad bancaria internacional y de los organismos financieros multilaterales, así como, más ampliamente, de la opinión pública internacional.

Los participantes en la "cumbre" habían recibido comunicaciones de los siete presidentes latinoamericanos, mediante las cuales las instaban a dar muestras de una voluntad política positiva para responder al presionante problema de endeudamiento.

Las preocupaciones expresadas por los países en desarrollo y las dificultades políticas y económicas que tienen que enfrentar muchos de ellos, existe disposición para "examinar con mayor profundidad los problemas financieros internacionales que afectan en particular a los países en desarrollo, en el Comité de Desarrollo" (FMI-BIRF), al que se conside-

ra "un foro adecuado y ampliamente representativo para este fin". Además, se reconoce que "las tasas de interés internacionales elevadas, o incluso el alza, podrían exacerbar los problemas de los países deudores". (137)

Finalmente, se anuncia que los participantes han convenido, inter alianza en "mantener y, de ser posible, incrementar las corrientes de recursos hacia los países en desarrollo; en confirmar la estrategia adoptada frente a los problemas de la deuda y seguir aplicándola y perfeccionándola con flexibilidad". (138)

Durante el segundo semestre de 1984, un buen número de países deudores, sobre todo latinoamericanos, llevaron a cabo una segunda serie de procesos de reestructuración, atendiendo, en general, los lineamientos establecidos en el Consenso de Cartagena: Tasas de interés relacionadas con el costo de captación, reducción en los márgenes, comisiones y otros gastos, establecimiento de perfiles de pago adecuados, períodos multianuales de reestructuración, entre los más importantes. Tal fue el caso de Argentina, Brasil, México y Venezuela, entre los más destacados.

Sin embargo, unos cuantos meses después, a partir de la primavera de 1985, el ambiente de la opinión internacional respecto del problema de la deuda experimentó una brusca modificación. La complacencia generalizada que había denominado los enfoques hechos públicos en el otoño-invierno últimos, dejó de manifestarse y nuevamente apareció el sentido de urgencia. Esta modificación fue reflejo, desde el punto de vista de los planteamientos de Cartagena, del hecho de que muchos de ellos no se atendieron y de que la evolución de la economía, el comercio y las finanzas internacionales dio un giro, en el presente año, que la aparta del comportamiento esperado. En efecto:

- a) Se acentuó la incertidumbre con respecto al comportamiento de las tasas de interés. Si bien se observaron reducciones importantes, que produjeron alivios de alguna significación en la carga del servicio, si se consideran, como también señala el documento citado del Grupo de los 24, "los diferenciales y las caídas en los precios de las exportaciones, resulta que las tasas de interés reales pagaderas sobre los créditos bancarios por los países deudores, son insostenibles en el largo plazo, ya que exceden las tasas probables de crecimiento en el ingreso real y en el valor de las exportaciones". (139)
- b) Continuó manifestándose una acentuada volatilidad de corto plazo y una persistente desalineación de los tipos de cambio, que provoca bruscos e incontrolables en los precios relativos a los productos y servicios de exportación y altera, por tanto, las posiciones de competitividad internacional de los distintos países; aumenta el riesgo cambiario implicado en las transacciones corrientes, incrementando con ello la necesidad de reservas, y eleva la incertidumbre respecto de los futuros ingresos de divisas derivados de la exportación de bienes y servicios. Todos estos factores inciden negativamente en la perspectiva de continuada atención del servicio de la deuda.
- c) Se dejó sentir un rápido deterioro de las perspectivas de crecimiento sostenido de los países desarrollados, provocado por la súbita y acentuada desaceleración de la economía norteamericana, que ha hecho aun más incierta la perspectiva económica para la segunda mitad de los ochenta: ya se cuestiona el supuesto de un quinquenio de "crecimiento lento pero sostenido" y empieza a atribuirse mayor probabilidad a una nueva recesión.

- d) Se advirtió una clara agudización de las tendencias proteccionistas y de las acciones restrictivas del comercio internacional, que afecta directamente las posibilidades de exportación de los países deudores. "Casi todos los principales países deudores -señala el Grupo de los 24- después de haber registrado una fuerte expansión de sus exportaciones durante 1984, ahora están experimentando una desaceleración en el ritmo de crecimento de sus ventas al exterior.

A pesar de que en los países desarrollados el discurso oficial sigue favoreciendo a un sistema abierto y multilateral de comercio (que tiene en el GATT su expresión institucional) en la práctica, se orienta hacia un - "sistema" restrictivo y bilateralizado, que tiene su expresión institucional en una amplia gama de arreglos especiales, de naturaleza limitativa: acuerdos de "comercialización ordenada", limitaciones "voluntarias" a la exportación, distribución de mercados, fijación de cuotas y contingentes, entre otros, establecidos casi siempre al margen del GATT. La incidencia sobre los países deudores es clara; se abaten las posibilidades de crecimiento de las exportaciones y de otros ingresos no reembolsables de divisas.

- e) Continuaron siendo muy insuficientes los flujos de reursos financieros destinados a los países deudores. Se ha acentuado la renuncia de la comunidad bancaria a canalizar nuevos financiamientos, postergándose, mucho más allá de lo previsto hace uno o dos años, el momento del establecimiento de las corrientes voluntarias. Por otra parte, se ha mantenido la insuficiencia de los préstamos de instituciones multilaterales de financiamiento, por la continuada oposición de algunos países desarrollados a autorizar incrementos sustanciales de

su capital o a modificar la relación entre capital y - créditos y que se incremente significativamente su capacidad de préstamo. Ambos factores han determinado que tienda a perpetuarse una situación en la que los países deudores se han convertido en exportadores netos de recursos financieros.

En el caso de América Latina, los pagos hechos a los bancos por servicios de la deuda se han elevado a 30 000 millones de dólares en 1983 y 27 000 millones de dólares en 1984, lo que ha exigido generar superávit comerciales equivalentes a alrededor de dos tercios de las importaciones totales y a más del 10% del PBN total de la Región.

- f) También se pusieron de relieve las evidentes dificultades -tanto de orden económico como social y político- que conlleva el prolongar indefinidamente los procesos de ajuste recesivo puestos en práctica por los principales países deudores.

Así, se ha tornado necesario prolongar y hacer más severos los procesos de ajuste, con consecuencias negativas crecientes en los diversos órdenes de la vida de los países deudores. Esta situación alimenta temores respecto de la estabilidad política y de la continuidad de los sistemas democráticos en muchos de ellos.

Es claro que estos órganos, así como sus instituciones matrices, el F.M.I y el BN, seguirán ocupándose del tema del endeudamiento y de las cuestiones interrelacionales del financiamiento y el comercio; empero, no parece que exista ninguna oportunidad inmediata de que se constituyan en foros adecuados para el diálogo político, con las características y objetivos que han

planeado los países firmantes del Consenso de Cartagena.

- g) Como resultado entre otros factores, de las discusiones de los comités Provisional y de Desarrollo, tanto los países desarrollados como las naciones en desarrollo se han orientado a definir nuevas propuestas en materia de reforma del sistema monetario internacional. Las presentadas por el Grupo de los Diez no hacen alusión explícita, ni contienen propuestas concretas en materia de endeudamiento, como si las cuestiones relativas al sistema monetario internacional pudiesen ignorar este problema, así como el correlativo de la transferencia de recursos. En cambio el documento del Grupo de los 24 sí recoge un valioso análisis y algunas proposiciones sobre el problema de la deuda y el de la transferencia de recursos.

Respecto del BIRF, se hizo notar que, hasta el momento, ha jugado un papel apenas marginal en la crisis del endeudamiento. El Plan Baker supondría, se dijo, un cambio radical a este respecto. El Banco Mundial debería, en primer término, aumentar sus préstamos, por lo menos hasta el límite de su capacidad, ya que en los últimos años no se han realizado todos los desembolsos que podría haber efectuado. Esto supondría créditos anuales "de entre 13 500 y 14 000 millones de dólares, frente a compromisos efectivos de sólo 11 400 millones de dólares en el último año financiero". Por otra parte, debería, también, aumentar los créditos asociados a programas de ajuste estructural, que actualmente representan apenas una fracción de los préstamos por proyectos. Se subrayó también que el Banco podría propiciar activamente un mayor número de operaciones de cofinanciamiento, impulsando una mayor canalización de fondos provenientes de otras fuentes. (140)

Al dar a conocer de manera gradual los principales elementos de su iniciativa, el Secretario del Tesoro Baker no olvidó subrayar, muy enfáticamente, las acciones que, de acuerdo con su concepción, correspondería adoptar a los países deudores. Las recomendaciones de Baker resultaron por completo previsibles: aplicar de la "economía abierta", dando por supuesto que la misma resultara - igualmente efectiva en todos los casos. En este sentido, no deja de ser curioso que al mismo tiempo que se mantiene inflexiblemente la necesidad de manejar el problema del endeudamiento caso por caso, con el argumento básico de que la diversidad de situaciones y necesidades de los países deudores hace imposible un manejo colectivo o globalizado, se mantenga también y con énfasis semejantes, que una determinada combinación de políticas económicas sí resulta adecuada para todos los casos olvidando, aparentemente, la diversidad de condiciones y circunstancias.

Citán

La prensa señaló el tipo de políticas que el Secretario Baker espera que adopten los países deudores, con el objeto declarado de restaurar las condiciones para el crecimiento de sus economías: apertura amplia a las importaciones procedentes de los países avanzados, como requisito para mejorar el acceso de sus exportaciones a los mercados de estos últimos; apertura a las inversiones extranjeras privadas, desmantelamiento de las regulaciones de los mercados financieros y de los sistemas de controles cambiarios; detención de las fugas de capital al exterior rigideces en el mercado de trabajo; reformas en los sistemas fiscales; mecanismos de fijación de precios relacionados con los mercados; transferencia al sector privado de las empresas públicas consideradas ineficientes seguidas implacablemente por reducciones generalizadas del gasto gubernamental, entre muchas otras.

Al presentar su plan, Baker no dejó duda alguna respecto de que la "eligibilidad", la posibilidad de participación en el mismo, estaría limitada exclusivamente a aquellos países que estuvieran dispuestos a aplicar la receta pregonizada. (141)

En Seúl, durante las asambleas anuales del Fondo y el Banco, se produjeron dos primeras manifestaciones de estos hechos: "Los principales bancos acreedores han hecho saber al señor Dilson Funaro, Ministro de Hacienda de Brasil, que no están dispuestos a aceptar una reestructuración multianual de su deuda, a menos de que su país adopte antes un programa formal de ajuste con el F.M.I. (142)

Por otra parte, en la metrópoli coreana se dijo también que "la administración Reagan consideró a México como candidato para poner a prueba su nueva estrategia internacional en materia de deuda" (para lo cual Estados Unidos se acercaría al Gobierno de México y exploraría si está interesado en iniciar conversaciones en los términos del nuevo programa). (143)

Al apreciar los elementos de condicionalidad asociados con el Plan Baker cabe recordar que los programas tradicionales de ajuste suponen el establecimiento, con la aprobación del F.M.I., de algunos objetivos macroeconómicos que normalmente están relacionados con la magnitud del déficit público, la posición de la balanza de pagos de las reservas internacionales y de la tasa de inflación. Empero, el país en cuestión dispone de cierta latitud para determinar la combinación de políticas que le permitan alcanzar los objetivos convenidos con el Fondo. En cambio, con el Plan Baker parece proponerse una suerte de "condicionalidad global" que, en lugar de plantear objetivos puntuales, compromete orientaciones generales de política -como la política co-

mercantil externa, el tratamiento a la inversión extranjera privada y la función de la empresa pública, entre otras. (144)

Esta tesis sigue una secuencia cronológica y a grandes rasgos se pueden identificar tres períodos bien definidos: el que va de finales de 1982 a principios de 1985, cuando se aplicaron las primeras y complejas respuestas a la crisis de la deuda; el que abarca de mediados de 1985 a mediados de 1986, caracterizado por un repentino deterioro del ambiente económico externo, y el que de 1986 en adelante, que es cuando se inicia la aplicación de las actuales políticas y estrategias.

La evolución de la economía mexicana, que orilló a que en agosto de 1982 se reconociera que el país era incapaz de - cumplir con los pagos programados de su deuda externa, ha sido resumida recientemente de la siguiente manera: (145)

Los importantes descubrimientos de petróleo llevaron al país al auge económico a finales de los años setenta. La desaparición efectiva de las restricciones externas durante este período movió al gobierno a estimular la expansión de la economía, a través de una vigorosa expansión del gasto del sector público, principalmente en el renglón de lo energético. El gasto privado también tuvo un papel importante en el crecimiento de la economía.

En el período comprendido entre 1978-1982, la demanda interna agregada excedió a la oferta interna, y las importaciones aumentaron en más de 30% anual en términos reales. Las favorables condiciones de crédito externo y el aumento de los ingresos por exportaciones petroleras facilitaron la rápida expansión del gasto interno. Simultáneamente, la inflación pasó el 17% en 1978 al 28.8% en 1981.

Hacia mediados de 1981 hubo un deterioro en el entorno externo caracterizado por menores precios internacionales del petróleo, niveles muy altos de tasas de intereses y una recesión severa en el mundo industrializado. Esta situación, aunada a un crecimiento considerable del déficit fiscal interno, provocó incertidumbre respecto de la posibilidad de mantener la cotización del peso y la debió marcadamente. Para financiar el creciente déficit fiscal, el gobierno absorbió una mayor proporción del ahorro interno y recurrió al crédito externo en magnitudes sin precedentes.

A lo largo de 1982 las relaciones comerciales y financieras de México con el resto del mundo se deterioraron de una manera progresiva. Al agotarse las fuentes externas de crédito, las reservas internacionales registraron un veloz abatimiento, y un gran número de empresas privadas nacionales suspendió sus pagos de intereses a deudores extranjeros. Mientras tanto, la producción industrial cayó en términos absolutos, las presiones inflacionarias ganaron mucha fuerza y el peso se depreció radicalmente.

Entre diciembre de 1981 y diciembre de 1982 la depreciación del peso frente al dólar en el mercado libre fue del orden del 470%. Esta sorpresa sin precedentes en la historia de nuestro país tuvo serias repercusiones en los precios y en la actividad económica; para finales de 1982 la economía mexicana se enfrentaba con el peligro de la hiperinflación y de un empeoramiento severo de la recesión. (146).

Específicamente en el frente externo, la situación de la deuda era la siguiente:

A finales de 1982 el servicio de la deuda externa mexicana estaba suspendido. Su monto total ascendía a 87 400 millones de dólares, que representaban casi el 53% del producto

interno bruto. Su estructura de vencimientos se encontraba recargada excesivamente en el corto plazo; 46% de la deuda debía pagarse, según los términos contratados; en un plazo no mayor de tres años, y 27% durante 1982. En esas condiciones, la deuda externa era impagable.

Para reducir sustancialmente el déficit del sector público -considerado como uno de los principales factores inflacionarios- se hicieron sustanciales reducciones en el gasto gubernamental, incluyendo el renglón de los subsidios. Así mismo, se buscó aumentar los ingresos del país mediante una política de precios activa para los bienes y servicios del sector público y de mejoras en la administración fiscal.

Para mejorar la situación externa de pagos se decidió mantener un tipo de cambio subvaluado, que aumentase la competitividad de las exportaciones y desalentara tanto las importaciones no esenciales como la fuga de capitales. También se introdujo una política de tasas de interés que buscaba mantener rendimientos reales positivos. Asimismo, se dio prioridad a las medidas de promoción de exportaciones, se redujeron drásticamente las importaciones y se renegoció la deuda. (147)

Se esperaba que estas medidas (que implicaban grandes pérdidas a costo plazo en materia de crecimiento, empleo y niveles de ingresos y bienestar) al combinarse con reformas estructurales a largo plazo -particularmente en las áreas de comercio e inversión externos y de las empresas públicas- prepararían el terreno para la reanudación del crecimiento económico del país.

Los resultados alcanzados durante los primeros años del programa de ajuste no fueron siempre los que se esperaban. Una evaluación oficial reciente hace el siguiente balance:

Las finanzas públicas mostraron una sustancial mejoría; la balanza de pagos se fortaleció marcadamente; la tasa de crecimiento del endeudamiento externo se redujo de una manera radical; disminuyeron las presiones inflacionarias desde la recesión de 1983. (148)

La reducción del déficit del sector público fue espectacular; como porcentaje del producto interno bruto se redujo a la mitad en 1983 (bajó de 17.1 a 8.9) y se redujo aun más (a 7.7) en 1984. (48A)

La balanza en cuenta corriente pasó de posiciones deficitarias de 12 500 y 6 200 millones de dólares, en 1981 y 1982 respectivamente, a excedentes de 5 400 millones en 1983 y 4 200 en 1984. (148B)

La economía se estancó en 1982, con una tasa de crecimiento real negativa del 0.5%; continuó en recesión durante 1983, con un decrecimiento del 5.3% y volvió a elevarse en 1984, alcanzando finalmente una tasa del +3.7%. (48C)

El empleo en general se mantuvo estancado entre 1982 y 1984. La caída drástica de 1983 apenas fue compensada por el aumento registrado al año siguiente. Durante este período, el número total de empleados disminuyó en 3 millones mientras que la fuerza de trabajo creció en 2.6 millones. (148D)

Los salarios se deterioraron de manera muy evidente durante el período 1983-1985. El salario mínimo cayó en términos reales en una tasa anual promedio de 9.5% (SHCP). (149)

3.7 AJUSTE ESTRUCTURAL A LA CRISIS

Restricción externa al crecimiento. La marcada pérdida de dinamismo del comercio mundial ha ocasionado una caída en

los términos de intercambio (en 1985 se redujeron en 3%, acumulando un deterioro de más de 16% en el lustro 1981-1985). Esta situación se suma a las dificultades creadas por el pago de intereses sobre la enorme deuda externa (a fines de 1985 ascendía a 368 000 millones de dólares) y las altas tasas de interés. En 1985 la relación intereses-exportaciones fue de 36%. Esto, a su vez, ha significado que el déficit de cuenta corriente que prevaleció hasta 1981 debió reducirse radicalmente (el monto de dicho déficit en 1984 era solo 7% de lo que fue en 1980). Lo anterior, a su vez, requirió una drástica caída en las importaciones. De hecho el valor -en moneda constante- de las importaciones en 1984 equivalió al 60% de lo que fueron en 1980. Dada la alta dependencia externa de la Región, para proveerse de bienes intermedios y de capital, la caída en las importaciones contrajo el ingreso y el consumo (el consumo por persona en 1984 fue 13% inferior a lo que había sido en 1980). Lo anterior es particularmente grave cuando se comprueba que prácticamente no ha habido un efecto de arrastre del crecimiento de los países desarrollados sobre las economías de la Región. Esto ha implicado que el conjunto de la población debió ajustarse a un nivel de ingresos menor; el cual no aumentará significativamente mientras las economías de la Región no estén en condiciones de crecer en forma más autónoma. Dicha autonomía se refiere tanto a la superación de la dependencia excesiva de las importaciones (dada la disponibilidad de divisas), como a la generación de fuentes internas de dinamismo económico.

(149A)

La Crisis de Balanza de Pagos

En la mayoría de los países de la Región. La crisis de balanza de pagos, aunada a un alto déficit fiscal, ha generado desequilibrios financieros que, a su vez, han producido un repunte de las tensiones inflacionarias. De hecho la tasa

media simple del alza de precios al consumidor para la Región aumentó del 57% al 61% anual entre 1980 y 1985. Además de - las distorsiones que la alta tasa de inflación produce, ésta ha tenido un serio impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. (Citar (149B))

El efecto de la crisis sobre el mercado de trabajo tendió a hacer aun más regresivo el impacto agregado de ella. En forma adicional a los cuatro efectos que a continuación se detallan, debe considerarse un cambio tecnológico necesario y que, sin duda, tendrá un efecto negativo sobre el empleo en el sector productor de bienes.

Como dato estadístico hubo un aumento en la desocupación - abierta a niveles promedio cercanos 6% en 1980 y a 8.3% en 1984. (150)

También se ha registrado un aumento en el subempleo visible que se manifiesta en una reducción de la jornada promedio de trabajo. En estudios de países realizados por PREALC (1983) -para Argentina, Costa Rica, Chile y Perú- se descubre que en todos los casos al menos se ha duplicado la proporción de personas que laboran menos de 35 horas semanales y desearían trabajar más. (151)

El desafío para la segunda mitad de los 80 consiste en producir una modalidad de ajuste que tienda a reformular las bases del crecimiento económico, de tal suerte que éste pueda repuntar en las actuales condiciones de restricción de divisas y asegurar un carácter equitativo. La equidad y la satisfacción de las necesidades básicas necesariamente requerirán de una redistribución de los ingresos (PREALC, - 1985). El crecimiento, por otra parte, pide disminuir la dependencia de recursos externos y promover las exportaciones. Para que el crecimiento sea equitativo y estable se

debe adecuar la estructura de la oferta a la estructura de la demanda, que surgiría de la redistribución, a la vez que maximizar la generación de empleo productivo. Sólo estas transformaciones estructurales permitirán lograr una amplia irradiación del progreso económico.

Aumentar la inversión (y consecuentemente la redistribución de los ingresos) constituye una empresa difícil ya que, en principio, ambos esfuerzos deben provenir de los grupos más privilegiados que, por esta misma razón podrían presentar dificultades para participar del necesario consenso social que apoye la implementación de esta estrategia.

Al respecto, de la Piedra demostró que en 1981 alcanzaba con un 3.6% del PIB regional para cubrir el déficit de pobreza. De producirse una transferencia de esta magnitud, - es probable que -en la mayoría de los países- la estructura distributiva que resulte, no difiera radicalmente de la que existía a principios de los 70. Por otra parte, este conflicto puede reducirse si se asegura un ritmo de crecimiento relativamente alto. (152)

Existen dos grandes consecuencias del endeudamiento externo: Primera, la necesidad de comprimir las importaciones y de afectar el pago de la deuda externa la mayor parte del saldo del comercio exterior y de reducir al extremo el gasto público económico que tienen como eje el pago de la deuda externa y que en la mayoría de los casos son excesivas.

Según estimaciones preliminares, a finales de 1985 la deuda externa total de América Latina ascendía a 368 000 millones de dólares, de los cuales un poco más de las tres cuartas partes correspondía a Brasil, México, Argentina y Venezuela. Lo anterior significa, en el contexto latinoamericano, que la relación entre los intereses pagados y las ex

portaciones de bienes y servicios fue de 36%. (153)

Por otro lado se aprobó una declaración en Cartagena, Colombia, que propone un mejoramiento sustancial en las condiciones de la deuda, tales como una drástica e inmediata reducción de la tasa de interés en el mercado mundial; la adopción por los bancos internacionales para las negociaciones y nuevos créditos de una tasa de referencia que no supere los costos efectivos de captación de fondos en el mercado; la reducción al mínimo de los márgenes de intermediación, la eliminación de comisiones y, durante el período de renegociación, la abolición de los intereses en mora; que se tenga en cuenta el perfil de la deuda y la capacidad de recuperación económica y de pago de cada país; que no se comprometan los ingresos de exportación por encima de porcentajes razonables; y que se rechacen las presiones de los acreedores para transferir al sector público el riesgo comercial del sector privado.

3.8 NATURALEZA DEL AJUSTE ORTODOXO Y SUS EFECTOS MAS RELEVANTES

El número de países latinoamericanos que se han sometido a programas de estabilización se han multiplicado durante los últimos años. En 1979 sólo 4 países latinoamericanos estaban sujetos a programas de estabilización, en tanto que en 1983 su número había aumentado a 13. (154)

La mayoría de los paquetes de ajuste tienen características semejantes. Se proponen, por lo general, dos objetivos principales; mejorar las cuentas externa y reducir la tasa de inflación. Se considera que estos objetivos son necesarios para lograr el crecimiento económico a mediano plazo. Desde un punto de vista analítico, los programas de estabilización y ajuste predominantes comprenden generalmente

los elementos siguientes: (155)

Políticas que actúan sobre la demanda. Estas tienen por objeto restringir la demanda total, con la consiguiente reducción de importaciones y generalmente, del nivel de producción. Estas políticas suelen incluir medidas de contración monetaria y crediticia, así como de austeridad presu-puestaria.

Políticas de expansión de la oferta. Tienden a transferir los recursos hacia la producción de bienes comercializables en el exterior, desviándolos de la producción de bienes de consumo interno.

Reformas constitucionales. Que hacen énfasis en liberación del comercio, en menor papel del Estado en la economía, mayor papel del mercado.

Cabe mencionar aquí algunas otras características importantes de las políticas ortodoxas de estabilización y ajuste ya que, como lo veremos mas adelante, tienen consecuencias en el crecimiento y la distribución del ingreso y la riqueza. Estas son:

- Su brevedad relativa.
- El predominio de las políticas macroeconómicas en detrimento de las políticas con objetivos específicos.
- La continua negación a considerar los efectos de dichas políticas en la distribución del ingreso o su impacto en grupos sociales determinados.

4. LA POLITICA Y LA ECONOMIA EN LAS ADMINISTRACIONES MEXICANAS DE 1934 A 1982.

Como un antecedente histórico y mayor comprensión de esta tesis, se hace un breve análisis de los gobiernos de Lázaro Cárdenas a López Portillo en un intento de mantener la intervención de la administración pública en los asuntos económicos.

4.1 ADMINISTRACION DEL GENERAL LAZARO CARDENAS

En los años treinta se dictaron políticas importantes que permitieron al sistema crediticio funcionar de manera eficiente y que permitiera al gobierno contar con mayores recursos, terminando con ellos la era de las escases del circulante y coadyuvando a que la actividad económica alcanzara mejores niveles. En aquel entonces se trazó una política impositiva baja conforme a los ingresos de la población. Asimismo, se esperaba que los inversionistas de la población. Asimismo, se esperaba que los inversionistas actuaran de acuerdo a ello y lograr una recuperación económica.

Al desarrollo alcanzado durante el Cardenismo constituyeron algunos factores externos: la recuperación de la economía mundial, la sustitución de una política "hostil" por parte de los Estados Unidos por la llamada del "buen vecino" de Roosevelt. Además, se debe considerar que la política nacionalista del General Cárdenas fue determinante para detener la inversión extranjera en el país. Asimismo, el ingreso y el ahorro tenían niveles bajos por lo que el gobierno acudió al financiamiento inflacionario, haciendo que la demanda global superara a la capacidad productiva del país. Para cubrir los déficits presupuestales acudió al Banco de México, tomó algunas medidas como: la desmonetización de la plata y la prohibición de su exportación,

crea la Ley Monetaria y el circulante se realizó con billetes emitidos por el Banco de México de 1935 de curso forzoso y poder liberatorio ilimitado con inconvertibilidad en metálico. Además, el sistema monetario se hizo flexible y la circulación pudo modificarse de acuerdo con las necesidades económicas permitiendo al gobierno afrontar sus programas económico-sociales.

Para 1936 el descenso del precio internacional de la plata (obligado por la falta de compra de USA), obligó al gobierno a retomar nuevas medidas, entre ellas que circularan otra vez las monedas metálicas, recuperando el billete su convertibilidad. Asimismo las obras públicas y su derrama monetaria permitió el crédito interno, pero conforme avanzaba el tiempo las compañías extranjeras petroleras sacaban sus depósitos al exterior complicando la situación cambiaría por "fuga de capitales".

La situación con el tiempo se hizo crítica, ya que el gobierno necesitó recursos para culminar las obras iniciadas y se produjo el fenómeno inflacionario por exceso de circulante no soportado, justificando con políticas populares lo anterior.

Por otra parte, para evitar inicialmente una depreciación de nuestra moneda se acudió a la utilización de la reserva monetaria hasta que ésta se agotó sin resolver los problemas de economía nacional y agravándolos aun al retirarse del mercado de cambios el Banco de México dejando fluctuar la moneda lo que acarreó una devaluación, resultando beneficiados los exportadores.

Hay que hacer resaltar, que en este gobierno se crea la banca mixta, dejando el exclusivismo privado para la historia.

4.1.1 El Momento Económico

A partir de 1936 se efectuó un cambio radical en la forma de financiar el gasto público.

La política, en lugar de beneficiar directa y exclusivamente al capital privado, rectificó su orientación para favorecer las obras de infraestructura económica, la redistribución del ingreso, y el gasto social. (156)

Se desarrollaron, principalmente, las comunicaciones, las obras de irrigación; se llevó a cabo la reforma agraria y las consiguientes expropiaciones de tierras y de maquinaria agrícola; se incrementaron notablemente los créditos destinados al fomento cooperativo y al ejidal, se nacionalizaron los ferrocarriles y se produjo la expropiación petrolera.

A la iniciativa privada no sólo le ajustó la política agraria, la laboral y social, del gobierno, sino su decidida intervención en la esfera económica.

Como nunca antes, la acción del Estado se dejaba sentir en todas las esferas de la vida económica y social. En dos años -1936-1937- el por ciento del presupuesto federal destinado al gasto económico creció más del 40%, y en los años siguientes se mantuvo ligeramente por debajo. (157)

La política de gastos sobrepasó rápidamente la capacidad de recaudación del gobierno, que se vio entonces en la necesidad de recurrir a un presupuesto deficitario; es decir, poner una mayor cantidad de dinero en circulación para estimular la economía en espera de que la producción agrícola e industrial aumentara y contrarrestara ese proceso inflacionario. (158) Pero el capital no respondió a los incentivos del mercado y el proceso inflacionario se dejó sentir claramente a fines de 1938. (159) Los precios se elevaron

de 1937 a 1938, en promedio de 100 a 126.3 (160) afectando al poder adquisitivo de los sectores más amplios de la población puesto que el incremento de los precios se acentuó en los artículos de primera necesidad: alimentos, vestido, utensilios y muebles. (161)

La situación se puso grave; la iniciativa privada, al sentirse amenazada por la Ley de Expropiación de 1936, por el respeto al derecho de huelga y por la política cardenista en general, comenzó a retirar capital de la banca mexicana y a enviarlo al extranjero; la inseguridad hizo cundir la desconfianza hasta los pequeños ahorradores, que retiraron también sus fondos. Como remanente, en 1938 las compañías petroleras sacaban fuertes cantidades de los bancos mientras el gobierno norteamericano, en represalia, se negaba a prorrogar el convenio con México sobre la compra de plata. Todo ello produjo a la natural escasez de divisas y de fondos en la banca privada mexicana. (162)

Exceptuando a los trabajadores sindicalizados (quienes por las reformas efectuadas llegaron a participar del 30.5% de la renta nacional). (163) Y al millón seiscientos mil ejidatarios (41.8% de las personas ocupadas en la agricultura), beneficiados por el reparto agrario, pocos ciudadanos apreciaron el valor de las reformas políticas y económicas llevadas a cabo. La iniciativa privada y la llamada clase media, que evaluaban el bienestar nacional por el tamaño de sus carteras y cuentas bancarias, se tornaron rabiosamente anticardenistas, y los artesanos, los pequeños comerciantes y los sectores de campesinos no beneficiados por el reparto agrario abundaron en la misma opinión. Todo ello hizo que en 1938 el tema de la sucesión se tuviera que plantear con especial premura.

4.1.2 El Momento Político

Con la reorganización del PRM adquirió vuelo el asunto de la sucesión presidencial. A mediados de 1938 la resolución parecía ya impostergable, tenía pues que escogerse juiciosamente al sucesor. ¿De nuevo caería la responsabilidad de la decisión en el ejecutivo en turno, o se les dejaría a los sectores del nuevo partido?

El período presidencial de Cárdenas llegaba a su fin. Por ello Cárdenas, encabezó un amplio movimiento que afectó políticamente a casi todos los aspectos de la vida nacional. Las huelgas, la acción directa contra los terratenientes, - la expropiación de bienes nacionales en poder de empresas extranjeras y otras medidas tradicionales internas de los grupos y las fuerzas nacionales, así como los conflictos y las coyunturas internacionales, para reclamar la nación, y para los sectores más desposeídos, nuevos derechos y más autonomías.

En un período brevísimo, de 1936 a 1938, realizó una serie de reformas sin precedentes. En su gobierno se acabó con la hacienda y con el hacendado como formas de organización agraria y de grupo social; se debilitó al gran empresario agrícola al perder éste gran parte de las tierras más productivas, pues mediante la reforma agraria se le expropió alrededor del 50% de las tierras de cultivo del país.

El Estado, ya como propietario de tierras, y por lo mismo con la facultad de intervenir y planear la producción agricola del país, pudo crear un beneficio social fuerte al - que benefició con estas tierras: el del ejidatario. En lo laboral, Cárdenas apoyó el movimiento de sindicalización que incorporó e hizo solidarios a cientos de pequeños nuevos sindicatos con los sindicatos de la industria más fuertes y de más prestigio del país. Todos una vez organiza-

dos en una central única, la CTM, quedaron bajo el control gubernamental al ser incorporados al PRM. Con la expropiación petrolera, se abrió el camino al estado mexicano para ejercer una soberanía económica que hasta entonces se consideraba prebenda exclusiva del capitalismo privado. Así, el gobierno de Cárdenas logró proporcionar al estado una mayor capacidad de intervención en la vida económica y una mayor autonomía y fuerza política al incorporar al partido oficial, el PRM, los dos grandes sectores de la población: obreros y campesinos.

4.2 LAS ADMINISTRACIONES DE MANUEL AVILA CAMACHO Y MIGUEL ALEMAN

En este período gubernamental se vio influido en todos sus aspectos por la Segunda Guerra Mundial. Hubo escasez de diversos bienes necesarios, elevación de precios, euforia económica, etc. Los primeros perjudicaron a la gran masa de la población y en lo último se enriqueció un reducido sector, acentuándose la disparidad de los niveles de vida. A consecuencia de la guerra aumentó el medio circulante, que coadyuvó a la devaluación de la moneda en años posteriores. Pero debe considerarse que por la situación prevalenciente internacional, México fue depositante importante de capitales extranjeros dado que ofrecía seguridad y permitió liquidez bancaria y crédito.

Es de importancia reflejar que el país exportó lo que tuvo a su alcance de materias primas e inició su industrialización consiguiendo superávit en balanza de pagos y comercial, con lo que aumentó su reserva monetaria

Por otra parte, existió escasez relativa de productos básicos (se exportaban) y de piezas manufacturadas con lo que se enriquecían especuladores y monopolistas a costa de las carencias populares.

En 1944, México se convierte en miembro del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Reconstrucción y Fomento.

Según James W. Wilkie, Avila Camacho prosiguió la política (iniciada durante el régimen de Cárdenas) de asignar una proporción creciente del gasto público al fomento económico - (que representó en promedio el 40% del gasto total). (164) Disminuir levemente el gasto de tipo social (se mantuvo alredor de 16%) y mantener la tendencia a reducir paulatinamente el gasto administrativo.

La prioridad concedida a la política de gasto para el fomento económico se comprueba al analizar fuentes más recientes. Según ellas, la inversión en transportes y comunicaciones representó el 55.1%; la destinada al sector agrícola, en su mayor parte a irrigación, significó el 15.6% y la inversión social, el 10.7%. Es decir, la inversión gubernamental se orientó sobre todo a la creación de una amplia infraestructura para alentar la inversión privada. La inversión pública en la industria, en su mayor parte en energía eléctrica y en petróleo, no alcanzó la importancia que llegaría a adquirir en el sexenio siguiente, pero aun así representó el 9.9% de la inversión pública total.

La proporción de la inversión pública dentro de la total varió durante el sexenio. En 1939 se elevaba al 38%, en los años de escasez de importaciones (1942-1943), con la consecuente retracción de la inversión privada, pasó a representar alrededor de la mitad de la total y disminuyó los dos años siguientes hasta representar apenas un tercio de la misma en 1946.

El gobierno de Avila Camacho prosiguió con la política de - financiamiento deficitario.

El financiamiento de la inversión pública durante 1939-1941

se había hecho con recursos internos exclusivamente; desde 1942 se empezaron a utilizar los externos aunque llegaron a representar un porcentaje apreciable durante el sexenio.

En conclusión el estado mexicano mantuvo una política de impuestos bajos y de exenciones fiscales.

Las autoridades estaban conscientes de las fuertes ganancias que estaban obteniendo los empresarios y subrayaba que el aumento de algunos impuestos directos habrían permitido al gobierno allegarse más fondos para sus propios gastos e inversiones.

En el terreno de las exenciones fiscales, el gobierno se movió de prisa, una de sus primeras medidas fue la promulgación, el 13 de mayo de 1941, de la Ley de Industrias de Transformación. Su antecedente había sido un decreto, publicado el 17 de febrero de 1940, en el que se concedían - exenciones de impuestos por cinco años a empresas nuevas en materia de renta, utilidades, del timbre, de importación de maquinaria y de materias primas que no se produjeran en el país, y de exportación. (165)

Al acercarse el fin de la guerra, por el temor a sus efectos negativos sobre el crecimiento de la industria ante el resurgimiento de la competencia de otros países, dicha Ley fue constituida por la llamada de Fomento de Industrias de Transformación que entró en vigor en febrero de 1946. (166) Incluía algunos cambios para facilitar su ejecución y, más significativamente, se señalaba el criterio para facilitar las ramas industriales que deberían ser beneficiadas. Las exenciones se concedían por 10, 7 ó 5 años según se tratara de industrias fundamentales, de importancia económica o de otras.

Durante la primera mitad de la década de los cuarentas la

política arancelaria tuvo un papel relativamente secundario en lo que a proteccionismos se refiere. Internamente se suscitaban dudas sobre la conveniencia de las medidas proteccionistas.

Al terminar la década del 30 había aumentado la preocupación gubernamental por canalizar recursos financieros a la industria, labor que se encomendaría principalmente al Banco de México y la Nación Financiera (NAFINSA), empresa que adoptó, desde 1939 una política tendiente a la creación y ampliación de industrias mediante la adquisición de obligaciones hipotecarias, preferentes y comunes.

Bajo el gobierno de Avila Camacho continuó esta tendencia. En su primer informe insistió el Presidente en el interés del gobierno en estimular las inversiones y mejorar las posibilidades de crédito para industriales y agricultores y, entre tanto, se crearon algunos organismos oficiales. Una de las primeras medidas que la reforma, en 1941, de la Ley Orgánica del Banco de México que habría de convertirle en uno de los principales instrumentos de la política económica - del gobierno al ampliar su control sobre la vida financiera del país.

En 1942, se quiso reforzar esta política de canalización de créditos a la industria al intervenir el Banco por primera vez en la regulación del crédito, exigiendo a los Bancos asociados y el resto con los documentos comerciales.

Con Avila Camacho se precisó que su función principal sería el financiamiento de la industria del país, en especial de la industria básica, para lo cual tendría que efectuar toda una serie de operaciones. Se le asignaron las de vigilar y regular el mercado nacional de valores y de créditos a largo plazo; promover la inversión de capitales en empresas; servir de apoyo a las sociedades financieras o de inversión -

cuando concedieran créditos con garantía de valores; proporcionar asesoría y actuar como agente de los gobiernos federal, estatales o municipales en las emisiones; llevar a cabo la contratación, conversión, etcétera, de valores públicos, y otras tareas complementarias.

Se le asignaron también facultades para crear empresas que no fueran atractivas para la iniciativa privada por requerir inversiones, o por la inseguridad o tardanza en la obtención de utilidades.

A la emisión de títulos financieros que NAFINSA llevaba a cabo desde 1937 para captar también el ahorro interno se le dieron nuevas modalidades. Desde 1941 se expidieron estos títulos en dólares, pagaderos en México o en Nueva York a elección del tenedor. Al año siguiente se emitieron los "Títulos Financieros Producción", en moneda nacional con garantía prenda sobre créditos otorgados a empresas industriales en lugar de quedar garantizados con valores públicos y privados.

(167)

Los recursos así captados permitieron a NAFINSA apoyar a la empresa privada, contribuir a la creación de industrias básicas y, sobre todo, financiar una parte cada vez mayor de la inversión pública en infraestructura. El monto total de su financiamiento aumentó de 20.1 millones de pesos en 1940 a 802.3 millones en 1945.

La industria mexicana respondió muy favorablemente a los alientos que le dieran la expansión de la demanda interna y externa y las políticas gubernamentales de fomento industrial. Aunque en su momento se exageró un tanto el incremento de la producción de este sector por el "vertiginoso" avance de los precios.

Debe hacerse notar que estas elevadas tasas de crecimiento

de la industria se debieron menos a fuertes aumentos en la inversión industrial que a un uso más intensivo de la capacidad instalada. Una proporción importante de los aumentos de la producción se obtuvo a base de dos o tres primeros años del sexenio, e incluso disminuyó en 1942; comenzó a recuperarse en 1944, y recibió un fuerte impulso en 1945 y 1946, hasta duplicar los niveles de 1939.

INVERSION BRUTA EN LA INDUSTRIA, 1939-1946
(MILLONES DE PESOS 1950)

AÑO	TRANSFORMACION	PETROLEO	ELECTRICA
1940	160	34	8
1941	186	24	9
1942	120	24	17
1943	208	26	16
1944	339	41	38
1945	550	108	23
1946	841	105	51

FUENTE: Raúl Ortiz Mena, Et Al, El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capacidad del exterior, México, NAFINSA, 1953, página 34.

La industria manufacturera estuvo en este sexenio muy cerca de utilizar su capacidad al máximo; en la mayoría de los casos en que se tuvo capacidad ociosa se debió a la escasez de materias primas, energéticos o transportes suficientes y adecuados. Y fueron precisamente las industrias que llegaron a los cuarenta con un excedente de capacidad las que mejor pudieron aprovechar la coyuntura.

Las industrias más dinámicas serían así, productos alimenticios, textiles, indumentaria, productos químicos, fundición y manufactura de artículos metálicos, madera y muebles, y la construcción. La del petróleo y la eléctrica crecieron más lentamente.

Por su lado, Miguel Alemán dio a su mandato una orientación procapitalista y sivió al fortalecimiento del sector paraeg tatal, tanto en la industria, como en la agricultura y los servicios. Además, fue preocupación central de su gobierno industrializar al país y en aras de este objetivo permitió que el capital extranjero entrara en grandes cantidades. El Presidente permitió esto argumentando que el bajo nivel del ingreso y del ahorro dificultaban la formación de capital. Abundando en el tema, el propiciar la entrada de capital externo la conceptualización de industrialización de Alemán - muy simplista trajo como consecuencia la creación de empresas de lujo y de bienes innecesarios que no ayudaban al desarrollo del país sino al enriquecimiento de unos cuantos.

(168)

Con el fin de incrementar la producción agrícola se importó gran cantidad de implementos y maquinaria, destinados a los grandes distritos de riego, a las nuevas y grandes explotaciones agrícolas capitalistas creadas en virtud de las reformas al 27 Constitucional, fundamentalmente el amparo agrario y la ampliación en superficie de la "pequeña propiedad".

La política gubernamental de fomento a la industria tuvo como base incentivos fiscales para fomentar la inversión en las nuevas industrias.

Uno de los problemas graves que enfrentó Alemán fue la elevación generalizada de precios y factor determinante en la devaluación de 1948.

Por otra parte la industria mexicana había experimentado un rápido crecimiento durante la guerra. El cierre de los mercados europeos y la concentración de la industria norteamericana en la producción bélica, le permitieron verse libre de competencia en el mercado interno, a la vez que se le abrió la posibilidad de exportar manufacturas a Centroamérica y a los mismos Estados Unidos. Hasta 1943, el aumento de la producción industrial se logró con una mayor utilización de la capacidad instalada. No hubo fuertes inversiones adicionales debido a la escasez de maquinaria y equipo del principal, de hecho, el único proveedor de México en aquellos años: Los Estados Unidos.

En el último trienio del período avilacamachista, México obtuvo un trato preferencial para el suministro de algunos bienes de capital gestionados a través de la Comisión Mixta de Cooperación Mexicana-Norteamericana, creada en 1943, a raíz de la visita de Franklin D. Roosevelt a México. Pronto empezaron a aflojarse, además algunos de los controles a la exportación norteamericana, lo que permitió que en 1946 la inversión industrial fuera cinco veces mayor que la de 1939. Se substituyó buena parte del equipo desgastado y aumentó en algunas ramas la capacidad instalada.

Sin embargo, desde 1944 comenzaron a sentirse los efectos del reinicio de la competencia por parte de la industria norteamericana, reflejada cada vez más del esfuerzo que implicaba la guerra. La altas tasas de inflación en México, superiores a las registradas en los Estados Unidos, de entrada en el exterior. Y a los precios, comparativamente más altos, había que sumarle la escasa atención que los empresarios mexicanos pusieron en la calidad de sus productos durante los años de bonanza. Como consecuencia no sólo los mercados externos se vieron amenazados, el mercado interno también se tornó inseguro, ya que a la falta de competitividad de los precios de los productos nacionales se unía la preferencia

de muchos mexicanos por los productos extranjeros. A decir de algunos empresarios, los organismos estatales reflejaban una proclividad semejante. (169) Las importaciones mexicanas comenzaron a crecer a gran velocidad. Las divisas ahorradas durante la guerra fueron utilizadas para satisfacer tanto la demanda diferida de maquinaria y equipo y de manufacturas que no se producían en el país, como la de artículos de consumo importados, que eran mejores y más baratos que los nacionales. Buena parte de los empresarios solicitaron, entonces, fuertes barreras arancelarias.

El Gobierno de Avila Camacho intentó proteger la reserva de divisas y, de paso, algunas ramas industriales que vivían una situación angustiosa, mediante la elevación de los aranceles de determinados productos y la introducción de licencias de importación. Pero esas medidas fueron anuladas o su aplicación se restringió al protestar los Estados Unidos por considerar que violaban el espíritu -más el texto del tratado de comercio firmado por los dos países en 1942 y a través del cual mutuamente se habían hecho concesiones - arancelarias.-

Todo ello llevó a Alemán a señalar que era necesario conciliar la puesta en práctica de su proyecto de crecimiento económico, que implicaba fuertes inversiones gubernamentales y crédito accesible, con el control de la inflación que se había vuelto a acelerar en el primer año de la posguerra. Para el nuevo gobierno era indispensable esa conciliación porque consideraba que la mejor forma de controlar el fenómeno inflacionario era según declaraciones públicas, el gobierno decidió seguir una política que "no fuese ni inflacionario ni deflacionista, que conservara la estabilidad de nuestra moneda y que al mismo tiempo acelerara la actividad económica del país."

Esta estrategia incluía el recurso al crédito externo, tanto

bilateral como utililateral, para financiar los programas de inversión gubernamentales, lo que según afirmó el Presidente Alemán en su discurso de toma de posesión, contribuiría a armonizar los objetivos de conflicto. (170) Igualmente implicaba la adopción o adecuación de una serie de mecanismos para mantener dentro de ciertos límites el nivel del me dio circulante, reorientar el crédito interno al fomento de la producción agrícola e industrial, mantener el control de precios de determinados artículos y regular mejor el comercio exterior. Como su antecesor, este gobierno habría de poner énfasis en la política monetaria, y no en la fiscal, para lograr objetivos de política económica.

Fiel a sus compromisos de campaña, el gobierno de Alemán fue tomando una serie de medidas de apoyo a la industria. Entre ellas sobresalen el alza de aranceles y, especialmente, el mecanismo de licencias o la prohibición de muy variadas importaciones, a fin de proteger el mercado interno de las em presas instaladas en el país. Se prefirió esta medida a la devaluación, que hubiera tenido también un efecto proteccio nista, porque se consideraba que el mantenimiento de la paridad era parte de una política monetaria que tenía como ob jeto principal el abaratamiento del costo de la vida. Se creía también que posponer la devaluación podía beneficiar a la industria al permitirle llevar a cabo importaciones de bienes de capital para reponer o ampliar sus instalaciones y equipo a precios relativamente bajos. Cuando aquella se im puso, contribuyó a desalentar en el exterior de algunos las compras, reforzando así el proteccionismo.

El Estado Mexicano logró, asimismo canalizar un mayor volumen de crédito interno y externo a la industria, mantuvo ba jos impuestos para alentarla y otorgó la exención del pago de seis gravámenes a las empresas que llenaban ciertos requisitos. Además, se lanzó a fondo a la creación de las -

obras de infraestructura necesarias para la buena marcha del aparato productivo. Al hacerlo mediante contratos con empresas privadas, el Estado estimuló paralelamente la expansión de ciertas industrias. Tampoco descuidó su papel de empresario en aquellas ramas industriales que requerían de su participación para poder desarrollarse. Por último adoptó una política de precios agrícolas que aseguró alimentos para los obreros y materias primas baratas.

Los esfuerzos gubernamentales se orientaron paralelamente a la modernización del sector agrícola a fin de que éste pu diera cumplir con el papel que se le había asignado y que, en términos generales, sería el de contribuir decididamente al financiamiento del crecimiento industrial. En consecuencia, se destinó un fuerte volumen de inversión pública a proyectos de irrigación agrícola. Considerando un error el distribuir la inversión a lo largo de la República, se procuró concentrarla en algunos proyectos prioritarios y en las zonas del país que reunían las condiciones necesarias para obtener aumentos inmediatos en la producción. En lo que se refiere a la inversión pública, así como el terreno de tenencia de la tierra y del crédito, se dieron muestras claras de la preferencia gubernamental y por la agricultura privada.

En otras palabras, el gobierno de Alemán se esforzó por otorgar los apoyos económicos solicitados por el sector privado, y en ocasiones fue aun más lejos. Como resultado, éste último contó con amplias oportunidades para obtener algunas ganancias. Asimismo, a través de una serie de políticas en tre las que destaca un estricto control obrero, que se reflejó en una baja acentuada del número de huelgas (171) cumplió cabalmente la tarea de crear un ambiente de seguridad y con fianza para la inversión nacional y extranjera. La prioridad otorgada a la rápida acumulación de capital implicó que

el Estado pusiera menor empeño en lo que se refiere a la justicia social. Esto refleja, entre otros indicadores, en una baja de la participación del gasto social en el gasto público. El gobierno alemanista confiaba que el propio crecimiento económico habría de derivarse la mejoría de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos. (172)

La caída de estímulos gubernamentales a la iniciativa privada no evitó roces y enfrentamientos verbales públicos de mayor o menor violencia entre ambos sectores. La mayoría de los representantes de los industriales, y con mayor vehemencia, los de los comerciantes, criticaron constantemente lo que consideraban una exagerada intervención del Estado en la economía. (173) Objeto central de su ataque fue la legislación laboral, que calificaba de excesivamente protectora del obrero. Las cámaras empresariales montaron una verdadera campaña contra los contratos colectivos de trabajo y la periódica revisión de salarios. Alegaban que los primeros eran utilizados para tanstornar el régimen interno de las empresas y restringir la libertad de los empresarios para administrarlas e introducir en ellas técnicas modernas. También afirmaban que los sistemas escalafonarios acababan con la iniciativa personal de los trabajadores y que por ello era necesario premiar el mérito y no la antigüedad. Asimismo, buscaron hacer más lento el proceso de incorporación de trabajadores al Seguro Social. (174) Sólo la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación adoptó una posición heterodoxa en varios de estos aspectos, que en gran parte se explica por la relativa debilidad de sus miembros en comparación con los que aglutinaba la Confederación de Cámaras Industriales. Siguiendo el pacto obrero industrial de 1945, la CANACINTRA, apoyó una fuerte participación estatal en la economía y sostuvo que la comprensión de los intereses mutuos debía ser la base de las relaciones obrero-patronales. (175)

Varias otras medidas gubernamentales provocaron el descontento del sector privado. Las restricciones al crédito, el impuesto del 15% ad valorem sobre las exportaciones y la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantils en 1948 fueron duramente objetadas, sobre todo por los comerciantes. Estos últimos se quejaban también de las restricciones, de los controles de precios, y sobre todo, de la actividad estatal en materia de distribución de bienes a través de la Campaña Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA). (176) Algunos proyectos de Ley y unas cuantas medidas puestas a discusión no llegaron a adoptarse debido al rechazo del sector privado, como el proyecto de Ley de Cámaras de Comercio e Industria y un impuesto a los productos de lujo. (177)

Uno de los enfrentamientos más fuertes se dio a raíz de la expedición de la Ley de Atribuciones Económicas del Ejecutivo en 1950. Según altos funcionarios públicos, con esta ley se buscaba dotar al Estado de un instrumento para hacer frente a las presiones inflacionarias que eran el producto de los desajustes económicos provocados por la guerra de Corea. Insistían en que se trataba en lo fundamental de regular y sujetar a normas jurídicas actos que el gobierno había tenido para llevar a cabo la situación crítica que vivía el país. Pero el sector privado vio en ella un intento de establecer una economía dirigida y no una legislación de emergencia. También consideró que, al aumentar excesivamente las facultades del ejecutivo, esta ley rompía el equilibrio de poderes. (178)

Como resultado de las políticas gubernamentales y de una serie de condiciones internas y externas, la tasa de crecimiento del PIB, que en los dos primeros años había sido relativamente baja, se elevó para alcanzar un promedio anual del 5.7% entre 1947 y 1952, ritmo ligeramente inferior al observado en el sexenio de Avila Camacho. La producción

agropecuaria, de energía eléctrica y de petróleo registraron las tasas de crecimiento más altas, seguidas muy de cerca por las industrias manufactureras y de la construcción que se recobraron después de uno o dos años de lento crecimiento. El comercio, la minería y la ganadería mantuvieron ritmos mucho más lentos. Este patrón de crecimiento venía ya desde el sexenio anterior, por lo que no hubo cambios significativos en la participación de los sectores en el PIB, aunque así se abandonó la brecha entre los más dinámicos y los que crecían más lentamente.

La inflación, las restricciones a la importación de bienes suntuarios y las devaluaciones favorecieron el aumento relativamente rápido del ahorro interno. De representar el 11% del PNB en 1947 pasó al 15% en 1950; en promedio, el 9% correspondió al sector privado y el 6% al sector público. (179) Los ahorros internos siguieron siendo la principal fuente del financiamiento de la inversión. Aunque a partir de 1949 aumentó la participación de los recursos externos -créditos e inversión directa- éstos no llegaron a significar un porcentaje importante. Sin embargo, es importante señalar que, aun cuando estos ingresos no eran altos, contribuyeron a estimular la inversión privada nacional, y al apoyar ciertas obras públicas, permitieron crear las condiciones para la expansión de la inversión. (180)

La tasa de aumento del consumo se estimaba en 4.6% anual, menor a la tasa registrada en el período de Avila Camacho. Este aumento más lento, sumado al mayor crecimiento de la población, tuvo como consecuencia una menor tasa de crecimiento del consumo per cápita. (181)

El rápido crecimiento económico estuvo acompañado por un fuerte crecimiento demográfico. La población mexicana pasó de 24.4 millones de personas en 1946 a 27.8 en 1952, ya

que su tasa de crecimiento continuó elevándose hasta llegar a 2.9% en 1950. Como consecuencia, a pesar de la fuerte - capitalización que continuó dándose en esos años, el aumento promedio anual del ingreso per cápita fue de 2.7% entre 1946 y 1950. (182)

4.3 ADMINISTRACIONES DE ADOLFO RUIZ CORTINES, ADOLFO LOPEZ MATEOS Y GUSTAVO DIAZ ORDAZ Y EL MODELO ECONOMICO LLAMADO "DESARROLLO ESTABILIZADOR"

A principios del régimen Ruiz Cortines restringe la producción y aumenta el desempleo al 7% en un intento de controlar la inflación reduciendo el nivel de vida generalizado, además existía incertidumbre e intranquilidad entre los empresarios lo que mantuvo la inversión a niveles muy restringidos durante los años 1953 y 54.

Se decidió finalmente otra devaluación con la autorización del Fondo Monetario Internacional, declarando el Banco de México:

"La devaluación de la moneda se adoptó para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos y detener la fuga de capitales".

Ahora bien, a partir de 1955 fue cuando la política económica gubernamental comenzó a tener como elemento central la utilización de créditos del exterior. Se gestó entonces la política del "desarrollo estabilizador" que fijaba una serie de objetivos cuyo corolario indispensable sería el endeudamiento externo. (183) Por ejemplo, el primero de tales objetivos fue mantener la estabilidad de precios, lo cual, entre otras cosas, exigía poner fin al financiamiento del déficit público a través de la emisión de moneda por el Banco de México. El gobierno tenía entonces la alternativa de utilizar los depósitos y ahorros del público cana-

lizados por la banca privada; pero tal procedimiento creaba a los empresarios nacionales al hacer más escasos el dinero y los capitales. Por lo tanto, el camino más viable para mantener, al menos, un mismo nivel de inversiones y gasto, fue el financiamiento del exterior.

El segundo objetivo del "desarrollo estabilizador", íntimamente relacionado con el primero, fue evitar el alza de precios de los bienes y servicios proporcionados por las empresas paraestatales que comenzaron a operar, de manera inevitable, en forma deficitaria. Se observa así que a partir de 1955 las transferencias del gobierno a las empresas se elevaron sustancialmente, y que llegaron a representar un porcentaje alto de los gastos de inversión de estas últimas. Pero los requerimientos de inversión sobrepasaban las posibilidades del erario; de ahí que la salida más viable fuera, de nuevo, la contratación de préstamos externos.

Finalmente, la política del desarrollo estabilizador buscó favorecer la acumulación de capital y la reinversión de utilidades mediante una política de alicientes y exenciones fiscales muy clara, por ejemplo, en las medidas tributarias adoptadas en 1954, y en la Ley de Industrias Nuevas y necesarias de 1955. Sea cual fuere el resultado de esa forma de alentar la inversión privada, el hecho es que contribuyó a debilitar la capacidad financiera del gobierno, y si a ello se une la baja en los ingresos fiscales por concepto de exportaciones, tema que ha sido señalado en líneas anteriores, el endeudamiento del sector público aparece como fenómeno inevitable.

Por estos motivos, los dirigentes políticos del país dejaron de lado desde 1955 cualquier escrúpulo ante la contratación de préstamos en el exterior y, por el contrario, manifestaron su orgullo ante el hecho de que México fuera con

siderado buen sujeto de crédito.

Y en efecto, desde esa fecha los créditos del exterior fluyeron constantemente hacia México de manera que para 1958 ya alcanzaban la suma de 626 millones de dólares, más de - tres veces la cifra que llegaron a sumar durante el régi-
men anterior.

La tendencia se acentuó durante el gobierno del Presidente López Mateos, cuando la mayor actividad económica del Es-
tado hizo aun más imperiosa la necesidad de obtener crédi-
tos en el exterior. Al finalizar la década de los cincuen-
ta la caída de la tasa de crecimiento, la disminución del
ritmo de aumento de la inversión privada y las malas con-
diciones para las exportaciones mexicanas en el mercado in
ternacional, eran signo de que la amenaza de estancamiento
se cernía de nuevo sobre la economía mexicana. (184) Para
mantener el crecimiento y llevar adelante el proceso de in
dustrialización, se necesitó una mayor participación del
Estado en las actividades productivas con objeto de ampliar
las obras de infraestructura, electricidad en particular,
y de abrir brechas en sectores de alta densidad de capital,
como la petroquímica o la siderurgia, en los que el sector
privado se mostraba reciente a extender sus actividades.

Ahora bien, como se mantuvo una carga fiscal notoriamente
baja, el capital externo se convirtió, definitivamente, en
el factor clave para financiar la actividad económico-esta-
tal.

En efecto, mientras en el año de 1959 el 48% de las inver-
siones se financió con recursos propios, ya para 1961 sólo
cubría dicha fuente el 32%. Correlativamente, el financia
miento exterior subió del 31% en 1959 al 47% en 1961.

El monto de los créditos obtenidos en esa época por el go-

bierno mexicano corrobora plenamente estas tendencias. Solamente en 1960 alcanzaron la cifra de 346 millones de dólares, que superaba ampliamente el promedio anual (126 millones de dólares) del sexenio anterior. (185)

Es interesante anotar que la obtención de capitales del exterior para financiar la mayor actividad económica del Estado desde 1960 se hizo posible gracias a la existencia de un ambiente internacional favorable al otorgamiento de créditos a los países latinoamericanos. La alianza para el progreso -oficialmente instalada desde 1961- marcó el inicio de una etapa en la política exterior de los Estados Unidos en la que, contrariamente a lo que ocurría a comienzos de los años cincuenta, existía el propósito de proporcionar mayores préstamos a los gobiernos del hemisferio. Pero no sólo la actitud oficial de los Estados Unidos era favorable; la banca privada norteamericana veía también con muy buenos ojos a la economía mexicana y se aprestaba a entrar en negociaciones con los dirigentes del país.

Así, al iniciarse la década de los sesenta estaba claramente establecido un nuevo esquema de las relaciones económicas exteriores de México, en el que estaba implícita una nueva forma de dependencia, bastante pronunciada, pero con modalidades distintas a las que se encontraban presentes en los primeros años de la Revolución Mexicana. Este esquema es similar al que rige las relaciones exteriores de otros países de mayor desarrollo económico en América Latina. Ahora bien, en el caso de México, la cercanía de los Estados Unidos proporciona a sus relaciones exteriores un carácter especial; a causa de la vecindad geográfica se dan entre ambos países vínculos particulares que tienen una influencia muy grande en la vida interna de México y contribuyen, no poco, a la complejidad de su dependencia con respecto a los Estados Unidos.

No sólo el gasto público propició la recuperación industrial; las facilidades fiscales otorgadas por el gobierno impulsaron además a los empresarios a invertir desde 1954 a partir de aquel año, porque en el anterior no había habido en realidad cambio importante alguno en la política fiscal de la federación; lo único que se había hecho para no desalentar a los inversionistas había sido asegurarles que no se modificarían las tasas impositivas ni se crearían nuevos gravámenes. (186)

186 A.
La política fiscal iba a representar un cambio, desde 1954, una papel mucho más positivo para la promoción de las actividades económicas al elevarse considerablemente las exenciones y los subsidios. (186 A) Las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta tendían a facilitar el pago de las obligaciones fiscales, a eximir a los grupos de bajos ingresos del pago del impuesto correspondiente y a promover la reinversión de tales propósitos, la Ley no incluía distinciones importantes en los impuestos por los diversos tipos de actividades; sólo introdujo modificaciones que ampliaban en algunos casos las exenciones y reducían en otros el pago del impuesto.

Como parte de las exenciones incluidas tendían a refortalecer el ingreso de los compradores potenciales de productos nacionales, los sueldos hasta de 300 pesos mensuales quedaban libres del pago de impuestos. Asimismo, como las exenciones intentaban promover la recuperación, los ingresos de las empresas industriales y comerciales hasta por 100 000 pesos anuales y los de las explotaciones agrícolas hasta por 200 000 quedaban exentos del pago del impuesto sobre la renta. Las cooperativas también salían beneficiadas con esta medida al verse totalmente eximidas del impuesto y quedar sometidas exclusivamente al impuesto por sueldos y salarios.

Para inducir aun más a los accionistas a reinvertir parte -

de sus utilidades, se modificó la tasa impositiva para las distribuidas, de modo que ahora se tenía que pagar el 15% sobre este tipo de ingresos. Para evitar que por esta medida se ocultaran las utilidades con supuestos pagos de elevados sueldos, los mismos se gravarían con una tasa progresiva mayor si pasaban de 14 000 pesos mensuales. Como medida de consolación se acordaba que las empresas que obtuvieran pérdidas en un ejercicio fiscal las podrían deducir de los dos ejercicios siguientes. (187)

Con las modificaciones anotadas se pretendía hacer de la política fiscal una herramienta que alentara la recuperación económica del país.

Las disposiciones monetarias que adoptó el gobierno desde 1953 fueron francamente expansionistas; tendientes a contrarrestar el descenso de las actividades económicas y a compensar las restricciones iniciales del gasto público.

Para evitar que estos recursos se canalizaran indebidamente hacia actividades especulativas o comerciales, las autoridades obligarían a los bancos a mantener ciertas proporciones en sus inversiones; el 70% debería destinarse a la producción y solamente el 30% al comercio. (188)

Este largo período se ha convertido en la referencia necesaria para el análisis del desarrollo económico de México; al principio de los sesenta, en parte como resultado de los numerosos desequilibrios que se habían acumulado durante los años sesenta, y en parte a raíz de un manejo indebido de la política económica, la economía se alejó de la senda de crecimiento estable que había seguido previamente y, desde entonces, no han cesado sus fluctuaciones. Por lo tanto, la era del desarrollo estabilizador se había vuelto al mismo tiempo un paradigma para los observadores del desenvolvi-

miento de México y una fuente de nostalgia entre los funcionarios públicos.

El comportamiento macroeconómico estuvo a una considerable profundización financiera de la economía. La tasa promedio de ahorro aumentó de 13.5% en 1959 a 1967. Los pasivos totales del sistema bancario crecieron de 28 a 38% del PIB en el período 1959-1965 y alcanzaron 43% en el período 1965-1967. El déficit del sector público siempre fue menor al 25% del PIB. Los ahorros externos sólo representaron 19% de la inversión neta en promedio, y a la deuda externa del sector público aumentó de 813 millones de dólares en 1960 a 3 792 millones en 1970. Los salarios reales crecieron a una tasa anual promedio de 2.5% entre 1959 y 1967. (189)

Para 1970 esta estrategia de crecimiento parecía haber llegado a sus "límites", o por lo menos ese era el término que se usaba en esa época. Algunos factores de desequilibrio estaban apareciendo, a saber:

Aunque el crecimiento había sido permanente y considerable, la distribución del ingreso no se había mejorado sensiblemente durante ese período; ocurrió una redistribución del 30% más bajo y el 30% más alto en favor de los grupos intermedios (21-40% restante), cuya participación aumentó de 22.7 a 24% del ingreso nacional; el precio relativo del trabajo con relación al capital estaba cada vez más distorsionado, como resultado de las políticas proteccionistas y de los subsidios fiscales a la inversión. Esto se volvió un problema importante que menguó la capacidad de la economía para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo - implícita en un crecimiento de la población de 4.5% por año.

160-168
 citar → fuente

4.4 LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO COMPARTIDO 1970-1976

El nuevo gobierno encabezado por el Presidente Echeverría estableció como objetivo obtener mayores niveles de crecimiento para aumentar el empleo y mejorar la distribución del ingreso. Después de una leve recesión en 1971 cuando el PIB sólo creció 4.1%, debido en gran medida a una reducción en 11% del gasto público real como ocurre con frecuencia al principio de un sexenio, el gobierno emprendió una nueva fase de gasto expansivo en 1972. En ese año, la inversión pública creció 41.7% en términos reales. Así, por ejemplo, se emprendieron importantes proyectos industriales en petróleo y acero para resolver los cuellos de botella existentes. Sin embargo, estas medidas no estaban respaldadas por una reforma fiscal: la emisión primaria y el endeudamiento externo se volvieron fuentes significativas de financiamiento del gasto público. (197A)

Como consecuencia, el déficit del sector público creció del 2.9 al 3.7% del PIB, la combinación de una política fiscal expansiva en México, que indujo un crecimiento real del PIB del 8.4% en 1972 y 1973, y de una recesión en los Estados Unidos, causada por el aumento en el precio del petróleo, fue muy dañina para la economía de México, tanto la inflación como el endeudamiento externo crecieron significativamente; el índice de precios al consumidor se elevó en 7.4% en 1972 y 21.3%; por su parte, el endeudamiento externo, aumentó de 4 800 millones de dólares en 1972 a 7 300 en 1973 y 10 500 en 1974. Infortunadamente, la lección de 1973 no fue recordada cuando el choque petrolero de 1979. (197B)

Para 1974, los desequilibrios internos y externos estaban creciendo para alcanzar proporciones insostenibles en 1976: durante el primer trimestre, fue de 500 millones de dólares. La deuda pública externa siguió elevándose, alcanzando -

18.3 mil millones de dólares en 1976. El 31 de agosto de 1976, el gobierno dejó que el peso flotara, alcanzando una paridad de 20 pesos por dólar a final de año.

El 13 de septiembre de 1976 una carta de intención para un acuerdo de facilidad ampliada fue enviada al F.M.I. El 1 de octubre se ordenó un aumento de emergencia de 23% en los salarios: como resultado, los salarios reales eran 10.3% mayores en octubre de 1976 que en el mismo mes del año anterior. A finales de octubre se logró un acuerdo con el F.M.I. El programa de ajuste requería una reducción del déficit gubernamental a 6% del PIB para 1977, 4% en 1978 y 2.5% en 1979. El endeudamiento externo se veía limitado a 3 000 millones de dólares durante 1977 y un techo correspondiente se establecía para el crédito interno del Banco de México. El gobierno se comprometió a no aumentar las restricciones cuantitativas al comercio exterior para estabilizar la balanza de pagos; y establecer una política de tasas de interés que estimulara el ahorro interno. (189c)

4.5 EL GOBIERNO DE LOPEZ PORTILLO 1976-1982: "DEL BOOM A LA CRISIS"

El nuevo gobierno, ayudado por un capital inicial de confianza y por el bajo gasto gubernamental ya tradicional en el primer año de su mandato, fue muy exitoso en la instrumentación del programa de estabilización en el período 1977-1978. El déficit del sector público disminuyó 23% en términos reales, alcanzando 5.7% del PIB en 1977 y 5.4 en 1978. (189d)

La tasa de crecimiento de la oferta monetaria nominal se redujo de 30.9% en 1976 a 26% en 1977, aumentando posteriormente 33% en 1978. El salario medio nominal aumentó 31.4% en 1977, sobre todo a consecuencia del ajuste de emergencia de finales de 1976, y 12.9% en 1978: esto significó una dis

minución en el salario mínimo real de 3.2% durante el proceso de estabilización de 1977 y de 4% en 1978. Después de la devaluación de finales de 1976, que implicó un sobreajuste de la tasa de cambio necesario para estabilizar el proceso dinámico de formación de expectativas, la tasa de cambio que fijada en términos nominales (su valor promedio fue de 22.57 pesos por dólar en 1977 y 22.76 en 1978), y cayó gradualmente en términos reales hasta alcanzar su valor de equilibrio del poder de compra. (190)

Aunque el deflactor del PIB aumentó de 19.4% en 1976 a 30.6% en 1977, la tasa de inflación disminuyó lentamente durante ese año: el índice de precios al consumidor (medido de diciembre a diciembre) bajó de 27.2% en 1976 a 20.7% en 1977 y disminuyó aun más a 16.1% durante 1978. El PIB sólo creció 3.4% en 1977, la menor tasa de la década anterior. El ajuste externo fue muy rápido: el déficit en la cuenta corriente disminuyó 48% entre 1976 y 1977, como consecuencia de un aumento de 10.7% en los ingresos y la disminución de 5% en los gastos; las importaciones disminuyeron 22% del primer semestre de 1976 al primer semestre de 1977, y las exportaciones petroleras aumentaron 23.4% empezando en un nivel muy bajo en 1976. Por otra parte, el empleo disminuyó 1% y las horas trabajadas 1.6%. (191)

Al principio de 1978 se fortaleció la confianza del sector privado en las políticas gubernamentales y en el futuro de la actividad económica, en gran medida gracias al aumento en las reservas probadas de petróleo crudo de 11 000 a 40 000 millones de barriles, y a la decisión de explotarlas. El programa de ajuste fue hecho a un lado. La inversión privada 21.8% en términos nominales durante 1978, favoreciendo la recuperación económica, que fueron los más dinámicos de la economía, 24.0 y 13.7% respectivamente. La oferta monetaria real creció 15.5%, dándole mayor dinamis-

mo a la demanda agregada. La deuda externa del sector público aumentó a 15 000 millones de dólares en 1977 a 31 000 en 1978.

Cabe destacar algunos de los hechos -y lecciones- más importantes de este primer intento de estabilización en la historia moderna de México.

La dificultad de controlar el mercado de divisas dada la integración financiera con la economía estadounidense; una vez que se produce el desequilibrio, es necesario un sobreajuste de la tasa de cambio para estabilizar el comportamiento dinámico del mercado; el efecto deflacionario de una devaluación, producto por falta de liquidez, a veces por la insolencia, de las empresas privadas con altos niveles de endeudamiento en moneda extranjera; el conflicto en el corto plazo entre el ajuste de los precios públicos y la reducción de la inflación; dadas las rigideces de corto plazo en el gasto corriente y la estructura impositiva, los precios controlados y la inversión pública son las dos variables fundamentales de ajuste para corregir el desequilibrio fiscal; la recuperación económica resultó de un aumento en la inversión pública real, que disminuyó 6.3% en 1977 y aumentó 10.9% en 1978. Aunque las expectativas empresariales se tornaron rápidamente favorables, la inversión privada se rezagó en relación con el gasto público: disminuyó 7.3% en términos reales en 1977 y aumentó 10.5% en 1978. Aunque el sector externo evolucionó de manera favorable, su contribución a la recuperación económica fue reducida. (191A)

La rápida de 1978 marcó el principio de una prosperidad sin precedente que duró cuatro años y que, paradójicamente precedió la peor crisis en cincuenta años de historia económica en México. Entre 1978 y 1982 el PIB creció a un promedio de 8.5% y la inflación alcanzó un "plateau" de 30% al contra

rio de lo que había sucedido en el sexenio anterior, la inversión agregada en capital fijo, que había sido de menos de 20% del PIB en 1977, alcanzó 26% del PIB en 1981. Cualquiera que fuera el criterio, el mercado de trabajo era de los oferentes. Además, la puesta sobre el futuro del petróleo ofreció muchas ganancias: las reservas probadas fueron aumentando y su explotación creció rápidamente; no parecía haber habido mejor momento para explotar esas reservas, - puesto que el precio del petróleo aumentó 2.5 veces entre 1975 y 1980.

El siguiente ejercicio hipotético aclara el argumento anterior. Supongamos que un "planeador prudente" a la Díaz-Alejandro, hubiera administrado las finanzas del sector público manteniendo constantes ciertos parámetros en sus niveles de 1979. En efecto, en ese año, la posición financiera del sector público estaba prácticamente en equilibrio (se puede argumentar, sin emargo, que un planeador realmente prudente hubiera escogido 1978 como su año base). Suponemos pues que, restringimos a las variables siguientes a conservar en 1980 y 1981 sus valores de 1979: la proporción de la inversión pública que es financiada con recursos propios; el precio real de los bienes y servicios producidos por el gobierno; el monto de transferencias y subsidios a entidades fuera de presupuesto como proporción del PIB, y el valor real de la tasa de cambio.

Si alimentamos el modelo de simulación PROGRAMA II con estos supuestos y tomados como exógenos los valores de los parámetros internacionales que de hecho acaecieron, podemos resolver el sistema de manera simultánea para las variables macroeconómicas que nos interesan: la inversión pública, el déficit gubernamental, el endeudamiento público interno y externo, el endeudamiento privado (calculado para financiar los niveles de inversión necesarios), y las exportaciones

petroleras y la balanza de pagos estén equilibrados). Los resultados se presentan en los cuadros de las páginas siguientes.

El ajuste económico de los desequilibrios internos y externos, que había sido pospuesto durante 1981 mediante el endeudamiento externo fue impuesto por la realidad en 1982, que se aceleraron en febrero de ese año. El pago de préstamos de corto plazo (la mitad de la deuda de 20 000 millones contratada en 1981 estaba a menos de un año) y la reducción de los ingresos de Pemex (el valor de las exportaciones de petróleo que representaban 72% de las exportaciones totales, decrecieron 16.5% entre enero de 1981 y enero de 1982) crearon fuertes presiones sobre la balanza de pagos. Como resultado, las reservas internacionales del Banco de México en el primer trimestre de 1982. (1916)

El 18 de febrero de 1982, el gobierno dejó flotar el peso. Al final de ese mes la nueva tasa de cambio había alcanzado 45 pesos por dólar, lo que implicaba una devaluación de 67%. Un programa de ajuste posdevaluatorio fue anunciado poco después. Las medidas principales de tal política eran las siguientes: una disminución indiscriminada del presupuesto de 3%, controles de precios y reducciones arancelarias de 1 500 productos básicos, y medidas para flexibilizar la política de fijación de la tasa de cambio y las tasas de interés.

En marzo de 1982, respondiendo a presiones sindicales, el gobierno "reconoció" -si bien no decretó formalmente- un aumento de salarios de emergencia: 10 ó 30% dependiendo del nivel salarial. Esto representaba, después de la devaluación de febrero, el segundo choque de oferta en lo que iba del año. Tuvo efectos desastrosos sobre las expectativas inflacionarias, sobre los costos y la posición de liquidez de las empresas. La tasa de inflación, media con -

respecto al mismo mes del año anterior, que había alcanzado 30.8% en enero y 34.7% en marzo, llegó a 49.4 en junio. La dinámica de la formación de expectativas obligó a un segundo ajuste importante de la tasa de cambio, lo que trajo efectos perversos de retroalimentación entre inflación y devaluación.

El 5 de agosto de 1982, el gobierno introdujo el mercado dual de divisas. La tasa preferencial fue fijada en 50 pesos por dólar, misma que podría ser usada para importaciones prioritarias, los pagos de intereses sobre deudas públicas y privadas, y la amortización de pasivos del sistema bancario mexicano. La tasa libre se fijó en 70 pesos dólar y debía ser usada para las otras transacciones. Dadas las características del sistema financiero mexicano y la enorme cantidad de depósitos denominados en dólares (los llamados "mex-dólares" representaban el 56.6% de los pasivos totales del sistema bancario, cuando sólo representaban el 38.4% en enero del mismo año) un sistema dual era inherente inestable. El riesgo que se percibía de un congelamiento de los depósitos en "mex-dólares" y su conversión obligatoria a pesos provocó una fuga de capitales aun mayor, resultando en enormes presiones sobre el tipo de cambio. Unos días después se congelaron efectivamente los depósitos en "mex-dólares". Esta decisión tuvo efectos dramáticos sobre la confianza del público y sobre la estructura del sistema financiero. En un intento por calmar el desconcierto, el gobierno decidió que los depósitos en "mex-dólares" se convertirían a pesos a la tasa de 70 pesos por dólar, pero que los préstamos se convertirían a la tasa de 50 a uno (vale la pena que la mayor parte de los activos denominados en dólares que cubrían los depósitos en "mex-dólares" correspondían al encaje legal depositado en el Banco de México). Las pérdidas cambiarias correspondientes, que representaban el 2.5% del PIB, fueron absorbidas por un aumento en la deuda interna del gobierno. (191C)

En esa época, las expectativas se centraban en: la introducción del control de cambios generalizado; un aumento de la desintermediación financiera; el riesgo de un ataque especulativo sobre los bancos; el riesgo de una cadena de quiebra de empresas privadas y desempleo masivo; el aumento de las fugas de capital y compras de pánico de bienes y servicios reales; la interrupción de las importaciones legales, y la ruptura de relaciones comerciales y financieras normales con el resto del mundo.

↓

~~Regimen de DelalMadrid.~~

A.6 - Las administraciones de De la Madrid 1982-88
~~"El desarrollo con planificación"~~
 "Las políticas de la crisis"

Ver en A.6. ↗

5. PREAMBULO A LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA

A pesar de que la década de los sesenta es identificada como el período en el que el endeudamiento externo se convirtió en un instrumento deliberado del desarrollo económico, la elección de este enfoque particular y contraproducente a largo plazo data de los años sesenta y puede ligarse al modelo de crecimiento económico conocido como "desarrollo estabilizador", utilizado también en otros países latinoamericanos. Sus autores y practicantes sostenían que la deuda externa ofrecía uno de los instrumentos de desarrollo menos inflacionarios, que podrían contribuir en gran medida a tres importantes objetivos de política económica: una tasa alta de crecimiento económico sostenida, una tasa baja de inflación y la coexistencia con el sistema de tipo de cambio fijo internacional que regía en aquellos tiempos. El logro de estos loables recursos, en una época en que la inflación internacional era muy baja y tanto la economía mundial como el comercio internacional estaban creciendo a gran ritmo. Por desgracia estas condiciones externas favorables persistieron sólo durante los primeros veinticinco años del período de la posguerra. Cuando terminaron abruptamente alrededor de 1970, el cambio pasó en gran medida inadvertido en las llamadas economías de mercado. Precisamente alrededor de 1970 el modelo de desarrollo de México empezó a entrar en dificultades. (192)

Durante los años sesenta la disponibilidad de recursos financieros externos permitió a México sostener un déficit permanente en la cuenta corriente de su balanza de pagos, y - también cubrir crecientes déficits gubernamentales, sin inducir presiones inflacionarias mediante creación excesiva de dinero. La entrada de ahorro externo, en virtud de que permitía también al país evitar medidas de política económica impopulares tales como una reforma fiscal seria, resultaba

muy atractiva en términos políticos y económicos. Además, la magnitud de esta entrada era todavía razonable en comparación con la magnitud de la economía nacional, ya que la mayoría de los pasivos externos de México eran créditos a largo plazo y de bajo interés, otorgados por instituciones bancarias internacionales oficiales de desarrollo.

El predominio de los préstamos externos oficiales en el endeudamiento externo de México había empezado a declinar a mediados de los sesenta. A medida que continuaban creciendo las necesidades de capital externo de México se aceleraba la tendencia de la utilización de intermediarios financieros privados: Ya para 1973 el 55% de la deuda externa vigente del sector público se debía a instituciones financieras privadas, y para 1976 alcanzaba el 15%. (193)

Las cosas continuaron bajo control hasta mediados de los años sesenta. Aunque la deuda externa del sector público mexicano continuaba creciendo sostenidamente, su total como porcentaje es por abajo del 15%. De pronto, en 1976, a causa de una serie de problemas internos políticos, sociales y económicos que llevaron a la contracción de la inversión privada, un pobre desempeño del sector externo, la fuga de capitales y la primera devaluación del peso tras 22 años de paridad fija, la razón del total de la deuda al PIB saltó hasta 28.5% para no retornar jamás a los niveles de decenios precedentes.

La combinación de problemas de origen interno y externo no se manejó adecuadamente, sobre todo a causa del advenimiento del auge petrolero que se encargaría de todo en forma más o menos automática. En consecuencia, el servicio de la deuda pública pasó de menos de 45% de la cuenta corriente de la balanza de pagos en el promedio de la primera mitad de los años setenta, a casi dos tercios durante el período 1976-1982, excediendo de algunos años el 80%. Del mismo -

modo, la deuda anual neta del sector público aumentó de - 0.72% del PIB en 1971 a 16.4% en 1975 y 38.5% en 1982. En otras palabras, a principios de los años ochenta México cayó en la "trampa de la deuda": se hicieron necesarios créditos nuevos sólo para pagar los intereses a corto plazo, - mientras debía renovarse la deuda vigente. Este mecanismo de urgencia se derrumbó cuando:

- 1) La deuda de corto plazo pasó de menos de 5% del total de la deuda externa del sector público durante 1978-1980 a 17.5% durante 1981-1982.
- 2) La tasa de interés implícita de la deuda externa pública de México pasó de poco más de 7% durante el período 1971-1979 a más de 13% en los tres años siguientes, y
- 3) La exposición de algunos prestamistas, en particular los bancos norteamericanos, había crecido hasta un grado considerado demasiado riesgoso si no cambiaba la política económica de México. Además, dado que a fines de los años setenta y principios de los ochenta, la tasa de interés nominal por varios puntos, las razones del servicio de la deuda por comparación con las exportaciones de mercancías y el ingreso en cuenta corriente tenderían a crecer más de prisa que lo conveniente y el manejo de la deuda del sector público empezó a salirse del control. (194)

En el período 1971-1982, la deuda externa pública creció a una tasa media anual superior a 25% más de doce veces en sólo 11 años. (195)

La explosión de la deuda externa del sector público mexicana no tiene muchas raíces, aspectos e implicaciones diferentes, tanto de carácter externo como interno. Mientras que algu-

nos de tales aspectos pueden ser financieros o económicos, otros son políticos e incluso sociopsicológicos. La aceptación de esta hipótesis conduce al enfoque del endeudamiento externo de México, debido entre otras cosas, a la captación baja de divisas del país contra lo comprometido en el exterior. Si es correcta la hipótesis antes mencionada parecerán muy poco factibles las perspectivas de una solución, o siquiera un alivio, complicado por muchos desequilibrios internos, ya sea en México o en otros países en desarrollo, mediante programas de ajuste, estabilización y liberalización.

Así pues, en los problemas de la deuda externa del sector público mexicano pueden considerarse:

- 1) Como resultado de los préstamos excesivos contratados en términos muy desfavorables desde mediados de los - setenta.
- 2) De los usos internos de los recursos prestados que distan del óptimo, por decir lo menos.
- 3) Del optimismo extremo e infundado respecto al futuro de los mercados petroleros internacionales, y
- 4) De las metas de una maximización rápida y fácil de las ganancias por parte de los bancos privados internacionales.

La administración que tomó el poder en diciembre de 1970 consideró que deberían atenderse ciertos problemas anterior

mente descuidados, como los patrones de distribución del ingreso, el atraso de las áreas rurales, la marginación de las comunidades indígenas, etcétera. El modelo de estabilización tradicional de fines de los años cincuenta y de los años sesenta dejó el lugar a un conjunto de políticas expansivas, o sea al modelo de crecimiento impulsado por el gasto público; éste, habría de alcanzar muchas metas al mismo tiempo; crecimiento económico, redistribución del ingreso, promoción industrial, expansión del sector petrolero y modernización social. Aunque las deficiencias del modelo se hicieron evidentes con la crisis económica y financiera de 1976, el último año del gobierno que optara seis años atrás por el cambio de la estrategia económica, los grandes descubrimientos petroleros de mediados de los años setenta hicieron a México particularmente atractivo para los prestamistas privados extranjeros. Con la aparición en el escenario político de la nueva administración a fines de 1976 se aceleraron los flujos de crédito internacional del sistema financiero mundial al gobierno mexicano y sus dependencias, tanto financieras (bancos de desarrollo) como de otra clase (entidades comerciales y productivas, en particular Pemex, el monopolio petrolero estatal). (196) Aunados a las exportaciones y los ingresos petroleros en rápida expansión, los préstamos externos se convirtieron en el instrumento principal de la política económica. Aunque el crédito externo ayudó durante algún tiempo a promover uno de los períodos de crecimiento económico más rápido en la historia mexicana, también hizo que los gobernantes consideraran innecesarias las reformas fiscales postpuestas durante mucho tiempo y el ajuste del tipo de cambio sobrevaluado. Estas dos omisiones de política, muy graves, aunadas al gran incremento del costo de los recursos financieros externos, produjeron en 1981-1982 una nueva crisis económica, mucho más profunda que la de 19876. En virtud de que México se había convertido en 1982 en el segundo deudor externo más grande del mun

do subdesarrollado, este aspecto particular de la nueva crisis de México atrajo la atención del mundo exterior.

De otro modo no podrá entenderse cabalmente la crisis económica surgida en México en 1982. El nuevo modelo adoptado en 1976 pero sólo parcialmente nuevo. Sus metas de política económica: una tasa alta de crecimiento económico con hincapié en la industrialización y la creación de empleos era la misma del modelo anterior. Sus dos pilares principales serían los préstamos externos y un solo producto de exportación (el petróleo); ambos factores resultaban muy inciertos. Las consideraciones sociales desaparecieron del modelo de 1976, lo que se conservó del modelo de 1970 fue el crecimiento promovido por el gasto público.

A fines de los años setenta había más prestamistas potenciales para México que prestatarios mexicanos. No sólo la prensa financiera internacional sino también los subsecuentes Secretarios de Hacienda Mexicanos de este período observaron tal fenómeno. La oferta excesiva de crédito hizo que México elevara su participación en el total de los eurocréditos otorgados a los países menos desarrollados de 6% a principios de los años setenta a 11% en 1975. Entre 1977-1979 el país se convirtió en el mayor prestatario de euromonedas. Dado que los banqueros privados extranjeros consideraban a México una de las economías más prometedoras de los países menos desarrollados. (197)

La administración pública nacional enfrentó el asunto del -débito extenso y en el acuerdo de reestructuración, firmado el 29 de marzo de 1985, se estableció:

- 1) La postergación de 48 700 millones de dólares de los -pagos del principal con vencimiento entre 1985 y 1990, y su reestructuración en préstamos con vencimiento du-

rante un periodo de 14 años, el último en 1998 con inclusión del pago de intereses sólo para el primer año.

- 2) La revisión de los acuerdos anteriores que cubrían cerca de 23 mil millones de dólares en pagos del principal que originalmente se vencían en 1984, la reducción de las tasas de interés y el otorgamiento de vencimientos mayores y,
- 3) La reapertura y el otorgamiento de términos más favorables para un préstamo de 5 mil millones de dólares firmados en 1983.

Es importante advertir que el arreglo de restructuración se firmó a lo largo de dos rondas. La primera (que implicaba 28 600 millones de dólares) se concluyó el 29 de marzo de 1975; la segunda, que implicaba 20 100 millones de dólares, se concluyó el 29 de agosto de 1985. Esta segunda restructuración era muy importante para México, pues demostraba que cinco meses después del primer arreglo de restructuración de la deuda externa de largo plazo del sector público, la comunidad financiera mundial aceptaba en todo su alcance el programa económico a corto plazo y el comportamiento financiero del Gobierno Mexicano. De esta manera México fue la primera nación que concluyó una renegociación multianual de la deuda de su sector público con la comunidad financiera internacional. (198)

Por otro lado, las probabilidades de que México salga a mediano plazo de la crisis actual son mayores que las del resto de la Región. Pero las condiciones contienen una lista tan larga de cuestiones externas por satisfacerse y de problemas estructurales internos por resolverse, que resulta completamente imposible una proyección del comportamiento de la economía mexicana entre 1985 y el año 2000, al igual

que las especulaciones acerca del futuro más remoto. Además, dos grandes desastres afectaron a México en el otoño de 1985; la aceleración de la baja de los precios internacionales del petróleo y el gran terremoto ocurrido en la parte central de México, que provocó daños estimados en varios miles de millones de dólares. (199)

Las autoridades financieras mexicanas declararon en el otoño de 1984 que México, en virtud de que necesitará cerca de 20 mil millones de dólares en el período 1985-1990 además de la restructuración de su deuda pública, estaba considerando un cambio radical en su estrategia de endeudamiento, reduciendo su utilización de préstamos de los bancos comerciales a pesar de que el país esperaba recuperar en 1985 el acceso irrestricto a los mercados de capital internacionales, cuestión que no se ha resuelto en los últimos años. (200)

Sinopsis de las propuestas para la conversión de la deuda externa vigente de los países menos desarrollados. (201)

	Conversión <u>P</u> cial	Conversión Total
Mediante los mecanismos del mercado	Creación de un <u>mer</u> cado secundario	Conversión en instrumento financiero cuya amortización se ligaría al ingreso anual de divisas del deudor (N. ABILEY)
		Conversión en <u>accio</u> nes de las empresas del país deudor (A. MALTER)

Mediante arreglos
públicos multilaterales

Otorgamiento de una
garantía colectiva
oficial de la deuda

Conversión en abonos
públicos internacionales
de largo plazo con nuevas
condiciones de servicio

Las instituciones -
nacionales que otorgan
créditos para la exportación
aseguran los préstamos
siempre que el deudor no
rebase el máximo de la
deuda establecida por el
FMI
(LEVER)

10% de descuento sobre
el valor de los préstamos
(KENEN)

Reducción de la tasa de
interés
(WEINERT)

El FMI extiende por
más de 10 años la duración
de sus programas de ajuste
y ofrece garantías de los
pagos.

Renegociación de condiciones
nuevas de modo que el servicio
de la deuda no represente
más de 25-30% del valor de
las exportaciones del país -
deudor
(ROHATYN)

6. DEUDA EXTERNA, RENEGOCIACION Y AJUSTE EN MEXICO

En 1982 México enfrentó la crisis más aguda de las recientes décadas, después de haber crecido a una tasa promedio de 6.5% durante más de cuarenta años.

El déficit manufacturero externo se financió en los decenios de los cincuenta y los sesenta con exportaciones agrícolas y de turismo, y en los años setenta con ventas externas de petróleo y endeudamiento en el mercado internacional de capitales. La magnitud de la crisis de 1982 condujo a la adopción de un programa inmediato de reordenación económica y a la elaboración de una nueva estrategia de desarrollo que permitió avanzar en un profundo cambio en la estructura de la economía. La deuda externa, que superaba los 80 mil millones de dólares se había transformado en uno de los principales determinantes del déficit de la cuenta corriente, pues los pagos de intereses eran mayores que la disponibilidad neta de recursos provenientes de la cuenta comercial y de los servicios no factoriales. (202)

La contracción de las importaciones y la diversificación y el crecimiento de las exportaciones son instrumentos insuficientes para corregir el desequilibrio externo. El servicio de la deuda actualmente es un componente estructural no sólo del desequilibrio externo sino también del desequilibrio entre ahorro e inversión.

A fines de 1982 el Gobierno Mexicano elaboró los programas de ajuste y cambio estructural, y en ese marco acordó con el F.M.I. un programa de estabilización con la modalidad de extensión ampliada por un período de tres años.

En lo referente al cambio estructural, México ha realizado "importantes avances." Así, la racionalización de la estruc-

tura de la protección ha permitido lograr que en la actualidad más del 90% de las fracciones arancelarias estén exentas del requisito de previo. El redimensionamiento del sector público ha reducido el número de empresas industriales del Estado de 412 a 151, lo cual ha implicado que su participación se concentre en 13 ramas industriales, situación que contrasta con su presencia en 28 de las mismas en 1982. (203)

Los esfuerzos de ajuste interno fueron importantes a tal punto que el déficit económico que llegó a 16.8% del PIB en 1982, se redujo a 10.7% en 1983. Sin embargo, el costo fue significativo y el producto interno bruto decreció considerablemente durante el último año mencionado. El ajuste interno y la relativa mejoría de las condiciones externas permitieron recuperar un crecimiento moderado entre 1984 y 1985. No obstante, en 1986 el choque externo derivado de la caída abrupta de los precios del petróleo ocasionó una reducción de los ingresos de divisas cercana a los 8 500 millones de dólares.

En febrero de 1986 el Gobierno Mexicano planteó la necesidad de que la comunidad financiera internacional compartiera el mayor costo de los nuevos ajustes. Las negociaciones con el F.M.I. se basaron a partir de ese momento en un nuevo enfoque de ajuste con crecimiento y cambio estructural que buscó asegurar: 1) La disponibilidad de recursos frescos para alcanzar aumentos pero sostenidos del nivel de actividad; 2) El aislamiento relativo de la economía nacional respecto a las fluctuaciones imprevistas del mercado mundial, y 3) Que se utilizara el saldo operativo del sector público, más que su saldo financiero, como criterio para evaluar el desempeño fiscal del Estado.

En este marco, el país entabló negociaciones para obtener

un crédito nuevo por 12 mil millones de dólares por parte de la comunidad financiera internacional.

Este acuerdo es la base para poner en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento que supuestamente asegurara la obtención de un crecimiento moderado de la economía y que se profundizara en las medidas de cambio.

Durante el período 1983-1986, la naturaleza del ajuste tuvo que darse vía contracción en la inversión, la cual decayó del 28 al 18.4%, mientras que el ahorro se mantuvo inalterable, alrededor del 24%. Ante la nula disponibilidad de crédito externo en 1986 el costo de ajuste se absorbió internamente, lo que implicó una caída en el PIB real de 3.8%, una inflación del 105.77%, una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo de 8.1% y una devaluación en el mercado controlado de alrededor del 150%. Sin embargo, de no haberse tomado medidas adecuadas se hubieran generado desequilibrios aun mayores. (204)

Por lo que respecta a las negociaciones de la deuda externa, pese a los importantes avances logrados, en particular los referentes a la realización de un ajuste con crecimiento y la utilización del criterio de déficit público operativo, la crisis de la deuda de México, al igual que la de otros países, no se puede considerar superada. Por ello es necesario proseguir con esquemas de negociación creativos e innovadores que aseguren el crecimiento en el largo plazo, hecho que permitirá el cambio estructural y el avance en la generación de empleos y en el crecimiento de los satisfactores básicos que demanda nuestra dinámica población. Esto implica continuar ajustando el servicio de la deuda externa a la capacidad real de pago de la economía y lograr que la comunidad financiera internacional comparta de manera aun más-significativa los costos de los procesos de ajuste deriva-

dos de un endeudamiento en el que fue corresponsable.

A partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, - el estancamiento de la producción agrícola, que condujo a la reducción de los superávits exportables, y la pérdida de las ventajas asociadas al proceso dinámico de sustitución de importaciones empezaron a hacer más evidente la restricción externa que pronto se manifestó en el aumento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y en las crecientes necesidades de endeudamiento externo. En el año de 1976 la situación se tornó inmanejable al producirse un fenómeno de fuga de capitales en gran proporción, efecto de un déficit público elevado y de un tipo de cambio sobrevaluado como resultado de la política de paridad fija ante una aceleración de la inflación interna a partir de 1973.

Ante estas circunstancias el Gobierno planteó un programa de estabilización que concluyó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Este acuerdo implicó una devaluación del peso en agosto de 1976, un ajuste fiscal para el año de 1977 y el propósito de liberalizar el comercio internacional. Aunque el programa debería durar un período de tres años, de 1976 a 1978, la política restrictiva fue rápidamente abandonada ante la posibilidad de una exportación masiva de petróleo, lo cual permitió la superación casi súbita de la restricción externa.

Las buenas expectativas en cuanto a los ingresos externos permitieron que la recesión económica sólo comprendiera los años de 1976 y 1977, cuando la economía creció a una tasa anual de sólo 3.8%, muy inferior al promedio histórico. Los mayores grados de libertad en la posición de balanza de pagos permitieron que el país retomara su crecimiento económico en forma notable; de 1978 a 1982 la tasa de crecimiento fue del 8.4% en promedio anual. Los abundantes recursos fi-

nancieros provenientes del exterior sirvieron de plataforma para este espectacular dinamismo.

En lo que se refiere a la estructura de precios relativos se han eliminado los principales rezagos de los precios y -tarifas de los bienes producidos por el sector público, se ha mantenido una elevada devaluación real del tipo de cambio y se ha asegurado una tasa de interés real positiva de los ahorradores. Esta dimensión del cambio ha presentado avances notables que se evidencian al considerar que el saldo económico primario del sector público (ingreso total menos gasto excluido el pago de intereses) ha pasado de un déficit del 6.4% del PIB a un superávit cercano al 2.0% entre 1981 y 1986 (régimen de Miguel de la Madrid). (205)

A este aparente saneamiento de las finanzas públicas han contribuido la eliminación de los rezagos de los precios y tarifas de las empresas del sector, la reducción del gasto corriente y de inversión, y el aumento de ingresos tributarios. Estos últimos serán la principal base de la continuación del saneamiento financiero en los últimos años, a partir del incremento real de la recaudación que se derivará de la reforma fiscal propuesta al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal (tesis del gobierno de la Madridista).

De tal manera se decidió desincorporar 702 empresas de 1 155 existentes en diciembre de 1982. La mayoría de las desincorporaciones se han concentrado en empresas paraestatales de participación mayoritaria y en fideicomisos operativos y de mandato. (206)

En términos sectoriales el ajuste más importante se realizó en la esfera de energía, minas e industria paraestatal. En ésta el número de entidades se redujo de 412 a inicios de la presente administración, a 151 a fines de 1986, lo cual im-

plicó la eliminación de la participación del sector público de 15 ramas de las 49 que componen la industria manufacturera mexicana. En especial el Estado se ha retirado de actividades que son adecuadamente cubiertas por los sectores social y privado. (207)

Las desincorporaciones se han realizado por medio de diferentes modalidades: ventas a los sectores social y privado, liquidación de empresas inviables, fusión de entidades y municipios de empresas importantes en términos de algunas economías regionales.

Con el objeto de hacer viable el Programa de Aliento y Crecimiento en términos de financiamiento externo, se procedió a acordar con el F.M.I. un convenio que mereció juicios de originalidad respecto de las prácticas habituales de ese organismo. El acuerdo parte del reconocimiento explícito de la necesidad de asegurar una tasa de crecimiento del 3.4% - al año para 1987-1988 (cuestión que no se obtuvo). Esta evolución de la economía se supuso lograr independientemente de posibles fluctuaciones desfavorables del mercado petrolero internacional, a partir de un mecanismo de financiamiento automático compensatorio si el precio promedio del barril de petróleo de exportación mexicano cae por debajo de los 9 dólares. (208)

Se aceptó un nuevo concepto técnico de déficit fiscal para fines de vigilancia que reconoce el efecto distorsionante de la inflación en el concepto tradicional del déficit financiero. Es decir, de este último se excluye el pago de intereses de la deuda por concepto de inflación, quedando dentro del operacional lo relacionado con el pago de intereses reales.

Una vez que México firmó el nuevo acuerdo con el F.M.I. se

procedió a iniciar negociaciones con 360 bancos de todo el mundo con la finalidad de renegociar los adeudos públicos y privados que representaban poco más de 50 mil millones de dólares, al mismo tiempo que se solicitaban créditos por 7 700 millones de dólares. (209)

Después de que un conjunto de pequeños bancos puso una serie de objeciones para participar en el paquete financiero, se logró firmar el acuerdo respectivo mediante el cual nuestro país logró tener acceso a los recursos mencionados. En lo referente a la restructuración de la deuda que con anterioridad fue renegociada en 1982 y cuyos vencimientos comenzaban en 1987, se logró que con éstos últimos se cambiaran a un -plazo de 20 años por 7 de gracia. La suma restructurada por este concepto es de 43 700 millones de dólares en deuda pública y 9 700 millones del sector privado. (210)

Las negociaciones comprenden la restructuración de adeudos con el Club de París por 1 800 millones de dólares. Se logró que la sobretasa o spread que aplican las instituciones bancarias se reduzca aproximadamente a 1.12 a 13/16.

Gen

CUADRO 5. CONVENIO DE CREDITO CONTINGENTE CON EL F.M.I.
(STAND-BY AGREEMENT) (211)

Variablen	Descripción
Duración	18 meses (julio de 1986 - diciembre de 1987)
Monto de recursos	Se solicitan recursos financieros por 1 400 millones de DEGS
Reforma estructural del Sistema Tributario	Ampliación de la base gravable del impuesto global de las em-

presas.

Ajustes a rezagos entre el impuesto causado e impuesto cobrado.

El esfuerzo se calcula en 1.3% del PIB.

Ajustes a precios y tarifas del sector público

Esfuerzo por aumentar los ingresos en 1.2% del PIB en los 18 meses del acuerdo.

Gasto público

El gasto público total de bienes y servicios se redujo a 26.5% del PIB y en 1985 y alrededor de 25% en 1986; para 1987 se considera una producción de alrededor de 0.5% del PIB.

Desicorporación de entidades públicas

Existían 1155 entidades paraestatales en 1982; en la actualidad sólo existen 697 y seguirán reduciéndose en los próximos meses.

Política monetaria

Se mantendrá el acceso al crédito del sector privado de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Política cambiaria

Flexibilidad de la política para proteger la posición competitiva externa de México, fortalecer la posición de las reservas internacionales y facilitar la liberación de la política comercial.

Endeudamiento externo

Se calcula en alrededor de 12 mil millones de dólares para cubrir la brecha de financiamiento para 1986-1987 y reiniciar así el crecimiento económico y la viabilidad de los pagos externos.

Política comercial

Se eliminó el requisito de permiso previo de exportación a 3 604 fracciones arancelarias adicionales que representan alrededor de 36% del valor de las importaciones en 1984. México se incorporó a la ronda de negociaciones comerciales del GATT en septiembre, como miembro oficial.

Política de inversión extranjera

Se mantendrá una política selectiva para promover inversiones en campos relacionados con exportaciones no petroleras y transferencia de tecnología.

EL PROBLEMA NO ESTA RESUELTO, ya que el servicio de la deuda externa excede a la capacidad real de pago de la economía nacional, lo que expresa que en México (con una tasa de inversión en relación con el PIB alrededor del 28% en los años anteriores a 1982) se encuentre ahora en una situación en la que dicha tasa apenas llega al 18% en 1986, cuando los desafíos que enfrenta le exigen no sólo una elevación considerable de la eficiencia económica de su aparato productivo, sino sobretodo y fundamentalmente una aceleración del proceso de acumulación de capital que permite cambiar su estructura y reconvertir su industria. Esto resulta obstaculizado por la magnitud del servicio de la deuda externa que ha hecho disminuir en una cuarta parte la histórica tasa de inversión - mencionada, haciendo caer también los salarios reales y frenando el crecimiento del empleo. (212)

Como es sabido, el problema fundamental que aqueja a los países de América Latina es la deuda externa, que para fines de 1986 alcanzó un total de 382 080 millones de dólares, y el servicio que ésta implica. En 1986 el pago de intereses de la deuda externa latinoamericana fue de 28 400 millones de dólares, los cuales representaron el 35.1% de los ingresos de sus exportaciones. (213)

Las naciones que en 1986 destinaron un mayor porcentaje de sus exportaciones al pago del servicio de la deuda externa fueron: Argentina, 51.8%; Bolivia, 46.7%; México, 40%; Chile, 39.2% y el Brasil, 37.7%. (214)

México ahorra aproximadamente 24% de su producto, una de las tasas más altas de los países semiindustrializados. La reducción de la inversión, en especial la del sector público, se ha realizado para contener la absorción interna, que implicó una transferencia neta de recursos del país al exterior por un equivalente a 6.2% del PIB en 1986. Los costos

del ajuste se pueden observar en los resultados de la economía mexicana en el año anterior; decremento del PIB, alza en la tasa de desempleo urbano, disminución de los salarios reales y elevación en el nivel de precios." (215)

Es imperativa una reforma en la economía mundial que evite en lo posible continuar reciclando la deuda sin un ajuste en el comercio exterior por parte de los países industrializados.

En otras palabras, la solución para que la economía mundial funcione adecuadamente se encuentra estampada en tres problemas fundamentales: el ajuste, la liquidez internacional y la confianza en las reservas.

El problema del ajuste se traduce en como reducir el déficit en la balanza de pagos; el problema de la liquidez en como financiar el déficit en la balanza de pagos a un determinado tipo de cambio, y el problema de la confianza, en las dificultades para conservar el valor de los activos que mantiene como reservas en el banco central.

La solución del problema del ajuste demanda resolver los desequilibrios externos tanto de los países desarrollados como los países en desarrollo. Por otro lado, de los primeros el déficit comercial norteamericano y el superávit japonés han llegado a constituir verdaderos problemas estructurales de la economía internacional. Los Estados Unidos tenían un déficit comercial de 170 mil millones de dólares en 1986, producto no sólo de la sobrevaluación del dólar, sino también en la disminución significativa de la productividad industrial en los últimos años. En Japón, por su parte, presenta superávits estructurados derivados de una estrategia de crecimiento económico basados en dos terceras partes de la demanda externa; esto es, el crecimiento de las exportaciones. Así, para 1986 el superávit fue de 36

mil millones de dólares. (216)

Hasta la fecha observamos que ninguna de las naciones desarrolladas, ha implantado medidas internas para corregir su déficit y su superávit.

El déficit comercial de los Estados Unidos genera una liquidez de 170 000 millones de dólares anuales hacia el resto del mundo, efecto que es anulado por las altas tasas de intereses americanas y por los capitales que atraen, provenientes de Europa, el Japón y los países en desarrollo. Dichos capitales sirvieron, entre otras cosas, para financiar la mitad del déficit presupuestal norteamericano de 112 mil millones de dólares en 1985. En este contexto, los países en desarrollo se han convertido por medio del servicio de la deuda y la salida de divisas en exportadores netos de capital lo que no ayuda a financiar sus déficits sino a incrementarlos." (217)

"En efecto, América Latina dispuso de 37 mil millones de dólares netos del exterior para crecer entre 1979 y 1982; sin embargo, sólo en 1984 transfirió recursos netos hacia el exterior por 27 mil millones de dólares. En contraste, el déficit presupuestal de los Estados Unidos ascendió a 178 mil millones de dólares en 1984 y fue financiado en 100 mil millones de ahorro externo. He aquí la paradoja: los países pobres, escasos en capital, lo están exportando a los ricos que supuestamente en ello son abundantes."(218)

En lo que se refiere al problema de la confianza, resulta que el sistema financiero internacional sigue entrampado en el "patrón dólar". El elevado déficit comercial y fiscal norteamericano sería razón suficiente para que cualquier país en su caso, sufriera la pérdida de la confianza en su moneda como medio de reserva; en los Estados Unidos

se mantiene fuerte elevando el costo del dinero, mediante altas tasas de interés, las cuales se encuentran en niveles que duplican a las de Japón y Alemania Occidental; por este motivo, la economía norteamericana se convierte en un lugar muy atractivo para invertir, lo que ha llevado a que las principales economías industrializadas trabajen muy por debajo de su capacidad productiva y potencial y con elevados niveles de desempleo. Así, Robert J. Samuelson calcula una pérdida de ingreso potencial no generado para la capacidad ociosa en estos países que alcanza los 550 mil millones de dólares.

Además, los intentos por adoptar una moneda que sustituya al dólar han fracasado. Tal es el caso de los derechos especiales de giro (DEG). A fines de 1985, en una reunión en Corea del Sur, el Grupo de los 24 propuso concretamente emitir DEG por 20 mil millones de dólares. En su lugar los Estados Unidos presentaron el Plan Baker que proponía otorgar financiamiento por el mismo monto por medio de la canalización de dólares existentes en la Banca Comercial. (219)

De lo anterior se deduce que el problema del ajuste o de cómo reducir los desequilibrios, el problema de la liquidez o de que modo financiar los desequilibrios y por último el problema de la confianza aun son obstáculos no superados en el sistema monetario internacional actual. Aquí cabe destacar el importante papel que desempeñan los retrasos (Lags) en el ajuste de los volúmenes del comercio al tipo de cambio. Estos retrasos son importantes dado que la devaluación del dólar fue un abrupto revés a su revalidación, así que los efectos retrasados de un dólar al alza permanecen activos aun cuando el dólar es la erosión y la pérdida de competitividad de la tecnología estadounidense en los mercados internacionales.

En este contexto y para el caso mexicano, sería necesario reconocer que deben establecerse mecanismos de renegociación que consideren, por una parte, que el valor de mercado de la deuda es de alrededor de 50 centavos por cada dólar, y por otra, que es fundamental alcanzar de manera estable una tasa de crecimiento del PIB del 5 al 6% anual. Sólo así es posible otorgar el espacio adecuado para resolver los retos de generar anualmente 900 mil nuevos empleos y la producción de bienes básicos para 1.6 millones de personas adicionales cada año.

En conclusión, se requiere seguir avanzando en el manejo de la deuda externa con el enfoque de responsabilidad compartida entre deudores y acreedores. El peso de la inercia no debe impedir que las futuras renegociaciones estén en mayor medida determinadas por la capacidad real de pago del país. Todo esquema de servicio y amortización basado en el estancamiento y la contracción de las inversiones sólo diferirá y acentuará la dimensión de la crisis de la deuda. Una solución radica en el crecimiento y en el aumento de las exportaciones. Con estancamiento de los países en desarrollo y proteccionismo de los países desarrollados no existe solución alguna: el sistema financiero internacional no se estabilizará y la posibilidad de una ruptura radical en el mismo seguirá presente, hecho que otros deseamos evitar. (220)

Como la mayoría de los países en desarrollo, México ha tenido tradicionalmente un déficit externo en la balanza comercial (es decir en sus exportaciones de mercancías menos sus importaciones de mercancía) y en su cuenta corriente (es decir en sus exportaciones menos sus importaciones más el componente de sus intereses de su deuda externa pública o privada). A este respecto debemos hacer notar que a partir de la Segunda Guerra Mundial los países en desarrollo incurrieron en un razonable déficit de balanza de pagos en su cuen-

ta corriente, por razones económicas, relativas al mayor uso de recursos financieros reales para promover su crecimiento y desarrollo.

¿Cuál es el significado de los déficit continuos de cuenta corriente desde el punto de vista de un país en desarrollo?

La magnitud del déficit de cuenta corriente de un país en un año dado determinará en buena medida las necesidades de nuevos préstamos externos de dicha nación; es decir, el monto del financiamiento nuevo contratado en el exterior se relacionará estrechamente al déficit de la cuenta corriente de ese país para dicho año. Tal déficit y sus préstamos externos concomitantes no incluyen las divisas necesarias para hacer los pagos de capital de la deuda externa vigente. (221)

Además de tales préstamos anuales para el funcionamiento del déficit de la cuenta corriente, aumentará de continuo la deuda externa vigente como función de los déficit anuales acumulados. Esta deuda vigente requerirá financiamiento de las amortizaciones que se venzan durante el año con el fin de - mantener el mismo original vigente, además del financiamiento adicional requerido para cubrir el déficit de la cuenta corriente de ese año. Estas amortizaciones y las cantidades del refinanciamiento se registrarán en la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Por tanto, tenemos dos tipos de necesidades de refinanciamiento externos de un país que deben tenerse en cuenta para entender plenamente los procesos de la deuda externa. (222)

Por otra parte, un país necesita refinanciar de continuo las amortizaciones de su deuda durante cada año, simplemente para establecer y mantener el monto original de la deuda vigente. Puede llamarse "bruto" este tipo de requerimiento.

X Sin embargo, en la mayoría de los casos se incluye el monto "neto" de los préstamos en la cifra de los préstamos "brutos" con el fin de obtener la cantidad total de los préstamos del país de que se trate.

La vulnerabilidad -o incluso en cierto sentido la dependencia- de un país respecto del endeudamiento externo en una función de estas dos variables fundamentales. Cuanto mayor sea la reducción de los déficits de cuenta corriente menores serán los requerimientos "netos" de financiamiento externos y por tanto será menor la vulnerabilidad externa; en el caso de otra variable, cuanto menor sea el ritmo de vencimiento de la deuda externa vigente -es decir, cuanto más extendido sea el "perfil" de la deuda- menores serán las necesidades anuales de refinanciamiento externo, y por tanto será menor la vulnerabilidad de ese país. (223)

La deuda, productivamente utilizada y prudentemente contraída, deja mayor margen para la expansión y el crecimiento de un país. Así pues, se trata de la administración de la deuda externa; en este contexto el prestatario debería estar en posibilidades de servir su deuda dentro de parámetros financieros y otra índole satisfactorios, de modo que los prestamistas continúen sintiendo confianza para otorgar el refinanciamiento adicional que se requiera.

Hasta el primer choque petrolero de 1973 los principales prestamistas de los países en desarrollo habían sido fuentes oficiales. El primer choque petrolero modificó todo eso: las fuentes oficiales empezaron a quedarse atrás de las fuentes privadas, esencialmente los bancos, que asumieron el papel de intermediarios de los fondos petroleros excedentes hacia los países en desarrollo no petroleros deficitarios.

En efecto, el flujo entro de financiamiento de los países en

desarrollo, incluido México, creció a una tasa anual cercana al 25% hasta fines de 1981, cuando empezó a bajar aceleradamente. Para entonces varios prestatarios como México empezaron a experimentar una serie de problemas internos y externos, de modo que los prestamistas privados, tras un breve período de apoyo financiero adicional, empezaron a reaccionar individualmente reduciendo de manera drástica los deseñados bolsos nuevos. En términos colectivos esto hizo que los mecanismos de refinanciamiento tradicionales de los mercados internacionales virtualmente se cegaran a mediados de 1982. (224)

A fines de 1976, en el momento del relevo presidencial, México experimentaba una recesión económica, con un déficit fiscal ampliado hasta 10% del PIB, una posición de cuenta corriente deteriorada de casi 3 700 millones de dólares y una deuda externa de 26 mil millones de dólares en su mayor parte deuda pública. (225)

Así pues, a partir de 1977 se usó una proporción considerable de los recursos financieros externos, provenientes sobre todo de los bancos, en la expansión de la plataforma de producción y la exportación petrolera de México, y esta industria actuó directa e indirectamente como catalizador de la recuperación de crecimiento de toda la economía. En efecto en el período 1977-1981 creció el PIB de México, a una tasa anual cercana a 8.5%, una tasa elevada no sólo en relación con el promedio histórico de México, de 6%. (226)

La inversión en México, tanto pública como privada, creció en un nivel histórico de 20% del PIB a un máximo de 25% en 1981. El ingreso per cápita creció durante este período a más de 6% anual, mientras que el empleo crecía a un promedio anual de 5.4%. Hubo también avances en los campos de la educación, la salud, las comunicaciones, y virtualmente en todos los sectores de la actividad económica. (227)

Por desgracia este laudable progreso -aunque temporal- se logró a costa de crecientes desequilibrios internos y externos.

La aceleración del crecimiento económico, inducida por un gasto gubernamental en aumento sin su contrapartida en un ingreso fiscal adecuado generó un déficit fiscal creciente que pasó de 7.1% del PIB en 1977 a 7.8% en 1980, a un peligroso 14.7% en 1981 y un alarmante 17.9 en 1982. (228)

La demanda excesiva ya no estaba generando empleo adicional en México, sino que se trasladaba a las importaciones, las que crecieron a una tasa demasiado elevada. Paralelamente, las potenciales exportaciones no petroleras estaban siendo absorbidas por el mercado interno, de modo que el país dependía cada vez más de las exportaciones de crudo para satisfacer la mayor parte de las necesidades de divisas de México.

En el sector externo la cuenta corriente se deterioró inexorablemente; su déficit pasó de 1 600 millones de dólares en 1977 (2% del PIB) a 4 900 millones en 1979, 6 800 millones en 1980 (3.5 del PIB), y la enorme suma de 13 mil millones de dólares en 1981 (5.2% del PIB). En este último año las importaciones de mercancías alcanzaron la extraordinaria cifra de 24 400 millones de dólares. (229)

Respecto a los factores internacionales que han afectado adversamente a los países no petroleros en desarrollo no hay duda de que algunos de ellos han tenido también un efecto -adverso en México; la tasa de interés real alta y reciente en el período 1979-1982, el retraso del comercio mundial y la recesión de las economías desarrolladas que provocaron una baja demanda de exportaciones, el deterioro de los términos de intercambio para los bienes distintos del petróleo, fueron choques externos negativos para la economía mexicana.

Sin embargo, en el caso de México, la cuantificación de todos los choques externos, en el conjunto del período de 1977-1982 parece rendir un resultado neto positivo, debido esencialmente a la mejora del volumen y los términos de intercambio del petróleo hasta mediados de 1981. (230) Después de esta fecha, todos los factores externos parecieron concentrarse en la misma dirección negativa para México, al mismo tiempo que las políticas internas continuaban acentuando la tendencia negativa.

Probablemente el error más fundamental de apreciación económica durante este período, cometido no sólo por México sino - también por otros países, por los prestadores y los observadores, fue creer que los precios del petróleo se mantendrían firmes incontestablemente en el futuro previsible; a partir de ese punto las proyecciones de la balanza de pagos fueron demasiado optimistas, el gasto público se expandió demasiado, los préstamos externos fueron excesivos, los controles financieros se relajaron y la política de tipos de cambio - fue anómala. (231)

Después del inicio de la crisis petrolera en 1981, subsisten varios errores de política interna; el mantenimiento de un grupo de cambio sobrevaluado que promovió la fuga de capital continuo, alentando su crecimiento rápido de las importaciones y que generó préstamos externos excesivos el mantenimiento de los precios del petróleo que ocasionó una drástica - caída en los volúmenes de ventas y de divisas; la falta de un ajuste adecuado en las finanzas públicas, y la reducción de las tasas de interés internas en el último trimestre de 1982, aunada a un tipo de cambio oficial poco realista, dieron un impulso extraordinario a la crisis de la deuda que estallara a mediados de 1982. En suma, durante el período 1977-1982 un análisis cuantitativo de los factores externos e internos (tanto positivos como negativos) habría conducido

a la conclusión inevitable de que el deterioro de la balanza de pagos de México se debía esencialmente a causas internas: 1981-1982, dada la influencia deformadora de las percepciones del precio del petróleo antes de esa fecha, se asignaría a los factores externos un papel considerablemente mayor en la crisis, aunque no hay duda de que los factores internos siguieron desempeñando un papel destacado debido a la respuesta inadecuada de la política económica.

Desde 1977 hasta mediados de 1981 México recurría principalmente a los bancos internacionales para satisfacer sus necesidades de financiamiento externo. Aquí, conviene señalar dos aspectos:

- 1) Había una utilización muy deficiente de los créditos de exportación oficiales de otros países en relación con el volumen de las importaciones de México tanto de parte del sector público como de su sector privado, debido a la ausencia de controles de cambio.
- 2) Había flexibilidad en cuanto a los vencimientos ofrecidos por el mercado con el fin de mantener márgenes competitivos sobre los préstamos bancarios.

No eran raros los préstamos sindicados con vencimiento de 7.5% o hasta 3 años, con márgenes atractivos en el "entendimiento" tácito de todas las partes implicadas en que dichos préstamos serían refinanciados naturalmente en el momento del pago, según acuerdo de las nuevas tasas y los nuevos márgenes. En este período se deterioraba el perfil de la deuda a medida que México recurría cada vez más al financiamiento de los bancos privados; en virtud de que para los grandes prestatarios hay un límite físico superior a la cantidad de financiamiento de mediano plazo que podría obtenerse cada mes en fuentes internacionales, es una cuestión sin respues

ta sin la reestructuración del perfil de la deuda externa habría sido necesaria en ausencia de la crisis de 1982.

A mediados de 1982 se interrumpe el flujo de las finanzas - externas de México; primero necesitábamos refinanciar conti-nuamente en el exterior las pesadas amortizaciones de la - deuda a su vencimiento; segundo necesitábamos obtener un préstamo con fondos adicionales netos del exterior a fin de financiar un déficit de cuenta corriente y considerable a mediados de 1981 y mucho mayor después, debido a la fuerte caída temporal de las ventas y los ingresos petroleros y a las altas tasas de interés en dólares, y tercero, teníamos una fuga de capital elevada y creciente desde mediados de 1981, lo que efectivamente requería mayores préstamos exter-nos de México desde un volumen mensual de 1 500 millones de dólares a mediados de 1981 hasta 3 mil millones de dólares en adelante. 2 mil millones de dólares mensuales o más en fondos de mediano plazo quedaban completamente fuera de - nuestro alcance en esos mercados. (232)

La respuesta se encontraba en los fondos bancarios de corto plazo; éstos podían obtenerse con relativa facilidad y rapi-dez de desembolso, y con requerimientos mínimos en cuanto a la documentación. Así pues, a mediados de 1981 México empe-zó a contratar gran número de créditos bancarios de corto plazo y a refinanciarlos periódicamente (a uno, tres o seis meses, dependiendo del período otorgado por cada prestamista), de modo que para mediados de 1982, el monto vigente de los préstamos bancarios del sector público a corto plazo - había aumentado hasta cerca de 10 800 millones de dólares, aunada al hecho de que el curso de 1981 había aumentado a 24 200 millones de dólares la deuda neta de México y minaba cada vez más la confianza de la comunidad bancaria internacional, tras un período de absorción de la demanda de fondos enormemente incrementada. Los efectos negativos de este pro-

ceso se dejaron sentir en 1982, cuando las entidades financieras individualmente, y luego colectivamente, empezaron a frenar el ritmo de los nuevos préstamos y en la última instancia retrocedieron a mediados de 1982. Lo inconcebible estaba ocurriendo también: algunos bancos ni siquiera estaban dispuestos a volver a prestar los pagos recibidos de sus múltiples deudores con el fin de mantener la misma expsición. (233)

La drástica insuficiencia de los fondos obtenidos en las fuentes financieras en relación con los pagos mensuales globales del país, estaban provocando una baja extraordinaria de las reservas del Banco de México. Los bancos no estaban tomando los préstamos de mediano plazo y algunos de ellos incluso trataban de reducir sus créditos de corto plazo negándose a renovarlos a su vencimiento. Era absolutamente vital y urgente que redujéramos en gran medida nuestras necesidades y divisas, disminuyendo por una parte nuestro déficit de cuenta corriente y por otra parte, buscando nuevos mecanismos para rolar la deuda vencida, en vista de que los mecanismos de refinanciamiento tradicionales se habían desvanecido por lo menos temporalmente.

6.1 LA PRIMERA RESTRUCTURACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

En primera instancia existía la necesidad de concentrar nuestra atención en el sector público y en particular en las amortizaciones que ya no podrían ser refinanciadas. Se envió (por télex) una comunicación inicial a todos los bancos acreedores de México el 22 de agosto de 1982, solicitando una renovación de tres meses de todas las amortizaciones de la deuda de los bancos comerciales sólo los principales, ya que los intereses se continuarían pagando que se vencieran para todas las entidades del sector público durante los siguientes tres meses, a contar del siguiente, 23 de agosto

de 1982, con inclusión del crédito vigente de corto plazo. Las renovaciones se harían sobre una base de Prime o de Libor, a elección del prestamista, con la adición de un margen establecido para todos los prestamistas participantes. Todas - las entidades del sector público mexicano fueron informadas de que se tomarían medidas administrativas internas para que las renovaciones se solicitaran y aceptaran por el prestamista antes de su vencimiento, con el fin de evitar una situación de mora abierta. (234)

Gracias a este télex, México detuvo de inmediato la salida de pagos de sus amortizaciones del sector público que constituían la mayor parte de los requerimientos globales del país para el servicio del capital de la deuda externa. Pero aunque los pagos de capital de la deuda externa efectivamente se habían detenido, es muy importante advertir que México no había declarado una moratoria, sino más bien había solicitado una renovación de las obligaciones vencidas; algo similar al concepto de obtener una extensión en forma de créditos de corto plazo.

Al mismo tiempo México anunció la creación de un Grupo Asesor Bancario integrado por trece bancos, el cual cooperaría con México con el fin de encontrar la vía más rápida para la estructuración formal de la deuda pública del país en el mediano plazo. En el grupo asesor estaban 7 bancos comerciales de los Estados Unidos y 6 bancos de otros países prestamistas importantes. Estos bancos se encargarían de las - comunicaciones con otros bancos dentro de su propio país y en algunos casos con bancos de otros países. La distribución de los países de los bancos del Grupo Asesor estaba relacionado con la distribución geográfica global de la deuda externa de México y cada banco del Grupo Asesor habría de ser un gran prestamista de México en términos de sus créditos vigentes. (235) La creación de este Grupo Asesor fue

de gran importancia en la búsqueda exitosa de la vía más eficaz para afrontar las complicaciones de la reestructuración formal de la deuda sobre la base del mediano plazo.

Este grupo de asesores bancarios tenía en la práctica diferentes papeles y funciones: (236)

- a) Era un grupo coordinador con el resto de los bancos de todo el mundo. México tenía más de 500 bancos acreedores por todo el mundo, y casi mil entidades prestamistas si consideramos las diversas ramas, oficinas, subsidiarias y filiales de grupos bancarios. En términos físicos y temporales, no era posible ponerse en contacto con cada uno de estos bancos para iniciar las negociaciones; por lo tanto, este grupo actuaba informalmente en nombre de todos los demás bancos.
- b) Era un Grupo Asesor para México; nuestro país discutiría dentro de ese grupo las diversas ideas sobre la reestructuración, con el fin de asegurarse de que las respuestas de la reestructuración final se efectuaran de una manera más fluida, eficiente.
- c) Era un grupo de apoyo con los demás bancos, una vez que nosotros aceptáramos cierta política, ciertos términos o acciones, era importante que estos bancos líderes propusieran la contraparte.
- d) Era un grupo para la transmisión de información de manera técnica, financiera y económica, de la Secretaría de Hacienda a todos los bancos y viceversa.
- e) Sobre todo, este grupo actuaba de hecho como el representante negociador de la comunidad bancaria internacional.

El 8 de diciembre de 1982, el Secretario de Hacienda daba a conocer a la comunidad bancaria internacional (mediante un famoso télex de casi 3 metros de longitud) el plan de restructuración para la deuda externa del sector público mexicano, tal como se había acordado previamente con el Grupo - Asesor Bancario. El plan de restructuración solicitaba esencialmente que se restructurasen todas las amortizaciones de principales debida a los bancos comerciales (excluidas las líneas de crédito y otros préstamos) que se vencieran para las entidades del sector público desde el 23 de agosto de 1982 hasta el 31 de diciembre de 1984, incluidos los créditos bancarios de corto plazo vigentes (a los elevados márgenes convenidos de la Libor más 1 7/8% o la Prime más 1 3/4% a la elección de cada prestamista, con una comisión inicial de 1%), por un período de 8 años con 4 de gracia; la cantidad total implicada se aproximaba a 23 mil millones de dólares. (237)

Así pues, la administración mexicana presionaba para obtener un período de cobertura más largo para las amortizaciones - que habían de restructurarse, pero los bancos se oponían categóricamente. En efecto, inicialmente deseaban restructurar sólo los vencimientos de un año (1983), de modo que el progreso de México pudiera evaluarse anualmente. Esto llegó a conocerse coloquialmente como el "enfoque de la rienda corta".

En esencia se obtuvo que las amortizaciones bancarias que se vencieran durante los dos y medio años siguientes fueran re-financiadas (es decir restructuradas) a mediano plazo, con el fin de reducir las necesidades de pagos de divisas del país; pero debe advertirse que el interés de la deuda continuaba pagándose puntualmente.

La suma aproximada de 23 mil millones de dólares, cuyo pago se vencía hasta finales de 1984, efectivamente se había

diferido mediante la reestructuración para el período de 1987 a 1990. A la baja de los pagos hasta fines de 1984 siguieron a partir del año siguiente, enormes requerimientos de refinanciamiento para el pago de la deuda no reestructurada, y a partir de 1987 el efecto acumulado de los pagos reestructurados. Después de la reestructuración los pagos vencidos en 1985 ascendían a 10 200 millones de dólares, en 1986 a 8 500 millones, en 1987 a 13 700 millones, y en los tres años siguientes a cerca de 10 mil millones de dólares anuales. (238)

La reestructuración de los vencimientos del sector público era sólo una parte del asunto. Otro problema vital era la obtención de un nuevo apoyo crediticio para el déficit de la cuenta corriente de México esperado en 1983.

El problema se abordó también en la comunicación de la Secretaría de Hacienda el 8 de diciembre de 1982. México prometía aplicar un programa económico, apoyado por el F.M.I., en que se reduciría el déficit fiscal del sector público, del elevadísimo máximo de 17.9% del PBI alcanzado en 1982, a - 8.5 en 1983, 5.5 en 1984 y 3.5 en 1985, a la vez que se reduciría drásticamente el déficit de la cuenta corriente externa del elevado máximo de 13 mil millones de dólares en 1981 a una cifra proyectada en 3 500 millones de dólares en 1983. Estas medidas se sumarían a otras que intentarían reducir la inflación, promover el ahorro y contener la salida del capital mediante políticas internas de tasas de intereses y el cambio más apropiadas, alentar la recuperación del sector privado e inducir un cambio estructural global en la economía encaminada hacia un mejor desempeño del sector externo, en particular el de las exportaciones. (239)

En los términos de este programa económico, México solicitaba de sus acreedores bancarios un nuevo préstamo de 5 mil millo

nes de dólares a 6 años de plazo y con 3 de gracia, lo que equivalía aproximadamente a 7% de la exposición total vigente en México.

Por su parte el F.M.I. -en un estilo novedoso de aseguramiento de apoyo bancario para un país- pidió a la comunidad bancaria internacional una rápida confirmación de su compromiso con la facilidad de 5 mil millones de dólares para 1983 como un requisito para la presentación a su directorio para su aprobación de una facilidad ampliada de fondos por un monto global aproximado de 3 900 millones de dólares, el que se retiraría trimestralmente durante un período total de 3 años, a condición de que se cumpliera con las metas económicas. (240) La comunidad bancaria internacional aceptó antes de fines de diciembre de 1982 el otorgamiento de la facilidad de 5 mil millones de dólares durante 1983. El acuerdo de crédito se firmó el 3 de marzo de 1983. El requerimiento de dinero nuevo con los bancos se repitió de manera muy singular en 1984 cuando México obtuvo un nuevo crédito con valor de 3 800 millones de dólares. En esta ocasión en vista del excelente desempeño de México con el Programa de 1983, los términos y las condiciones eran mucho mejores: 10 años para pagar, con 5 1/2 de gracia, a la tasa Libor más 1 1/2 la Prime más 1 1/8%, y una comisión menor que la anterior.

6.2 LA RESTRUCTURACION DE LA DEUDA PRIVADA

El primer paso consistía naturalmente en su registro, ya que sólo se tenía una idea general de su monto total pero se ignoraba su composición, el tipo de prestamistas, el patrón de la amortización, etcétera. El registro de la deuda del sector privado resultó útil no sólo para obtener la información requerida sino también para asegurar subsecuentes que los recursos de divisas escasas que se transfiriese-

ran eventualmente al sector privado por medio del sistema bancario nacional se usaran para los fines requeridos.

Después de su registro se supo que la deuda del sector privado a proveedores y prestamistas extranjeros, excluido del sistema bancario recientemente nacionalizado, ascendía aproximadamente a 22 mil millones de dólares y que su calendario de amortizaciones se encontraban particularmente en el corto plazo: cerca de las 2/3 partes de la deuda privada vencían en un plazo de dos años.

Se debían 18 mil millones de dólares a los bancos y 4 mil millones a los proveedores. (241)

En esta esfera que requeriría de una regularización inmediata era la de los recursos de los pagos de la deuda contraída con proveedores extranjeros. Tales retrasos estaban paralizando el flujo de materias primas, refacciones y otros equipos requeridos del exterior; de nuevo contando con reservas particularmente bajas a principios de 1983 era necesario inventar un procedimiento para regularizar tales retrasos sin entregar temporalmente las divisas que no se tenían. Se creó un mercado similar al depósito interno de dólares para los deudores de deuda que se vencieran desde el 20 de diciembre de 1982 hasta el 30 de junio de 1983; los deudores podrían constituir depósitos en dólares en bancos mexicanos por la suma requerida para pagar las amortizaciones vencidas contra la entrega de moneda nacional al tipo de cambio vigente.

Se crearon cerca de 520 millones de dólares de tales depósitos para el período antes mencionado, y en agosto de 1983, el Banco de México anunció que en septiembre se pagaría el 50% de la deuda vencida, y el resto a principios de marzo de 1984. (242)

También existía en el sector privado, por medio de bancos o proveedores, una deuda derivada de las oficinas oficiales de crédito a las exportaciones en relación con las exportaciones de bienes y/o servicios a México. En junio de 1983, México firmó en París un acuerdo general con otras 15 naciones; en él se sentaban las bases de refinanciamiento, en un período de 6 años con tres de gracia. (243)

Esto asumiría la forma de una línea de crédito asignada a dos prominentes instituciones financieras oficiales de México especializadas en las actividades del comercio exterior (BANCOMEXT y NAFINSA), pero el riesgo comercial subyacente no sería absorbido automáticamente por el sector público: si el deudor privado podría entregar oportunamente la moneda nacional suficiente al tipo de cambio prevaleciente cualquiera de las dos instituciones financieras mexicanas podría utilizar la línea de crédito del país en cuestión para refnanciar el pago en el mediano plazo.

La última parte de la restructuración de la deuda del sector privado se encontraba en la esfera de las amortizaciones del capital bancario. Como en el caso del sector público que se encontraba la mayor parte de la deuda. En primer lugar se necesitaba una mejora considerable en su perfil de vencimientos; en segundo lugar, era necesario inventar un mecanismo para la reducción o aun la protección del riesgo cambiario para los deudores, ya que estos últimos se habían connotado financieramente por la devaluación del 500% del peso - mexicano desde principios de 1982; en tercer lugar el difícil estado financiero de las finanzas públicas requeriría que no se crearan subsidios en este frente, y por último, debía inventarse un mecanismo para que el sector público - mexicano no asumiera o absorbiera la deuda externa del sector privado ya que éste había actuado independientemente con los prestamistas extranjeros, quienes deberían conti-

nuar soportando el riesgo crediticio subyacente. (244)

La solución para este problema múltiple se encontró en la creación de un mecanismo especial para la reestructuración de la deuda del sector privado y la protección respecto a los riesgos cambiarios; un fondo fiduciario establecido por el gobierno en el Banco de México, conocido como FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios). El FICORCA es un complejo mecanismo que comprende una extensa documentación, pero su filosofía conceptual puede entenderse con tanta facilidad como la de los mercados internacionales de cambio futuros; las diferencias de las tasas de interés entre dos monedas afectarían su tipo de cambio. En los mercados de tipo internacionales se entregarán ambas monedas en el futuro de operaciones de divisas futuras; en el caso de México el FICORCA no es mercado sino un mecanismo establecido y la moneda nacional se entregará al inicio de la operación, pero el principio es similar. (245)

Una cantidad establecida de moneda nacional ahora por el prestatario, el Banco de México, tomando en cuenta las tasas de intereses nacionales menos las tasas esperadas de depreciación de la moneda, debería bastar -para la compra de las divisas necesarias al tipo de cambio- prevaleciente en la fecha futura establecida, y el Banco de México (tomando en cuenta) asumiría la responsabilidad de entregar las divisas en esa fecha. Uno de los aspectos principales del programa era que proporcionaba créditos en pesos, a tasas de costos, a los deudores privados que desearan aprovecharlo, y que la elevada tasa de interés prevaleciente en pesos se capitalizaba parcialmente dependiendo del flujo de efectivo de cada cliente. (246)

El mecanismo de FICORCA se creó en relación con las deudas de divisas contraídas antes del 20 de diciembre de 1982,

De recibir a la medida. antes del G.3. / se incluyó en 4.6

207.

con instituciones financieras registradas en la Secretaría de Hacienda. Los programas de FICORCA tenían beneficios importantes para los prestatarios nacionales, pero sólo podrían aprovecharse con el acuerdo del prestamista extranjero para reestructurar la deuda a mediano plazo. (247)

El FICORCA dio buenos resultados, la mayor parte de la deuda bancaria vigente, cerca de 12 mil millones de dólares, se registró para su reestructuración en los términos de FICORCA para fines de octubre de 1983. En vista de la popularidad de este mecanismo, originalmente aplicado a las deudas contraídas en moneda extranjera antes del 20 de diciembre de 1982, en 1984 se creó un mecanismo similar para las deudas en moneda extranjera después de esa fecha. Así se reflejaba la preocupación de las autoridades financieras mexicanas por asegurar, en la mayor medida posible, que la nueva deuda contraída por el sector privado tuviera un perfil de mediano plazo mediante los beneficios de la cobertura cambiaria. (248)

6.3 LA SEGUNDA RESTRUCTURACION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

La primera reestructuración había proporcionado un respiro para el pago capital externo hacia fines de 1984; sin embargo, a partir de 1985 había una acumulación enorme de pagos que se vencían en los seis años siguientes, sin una posibilidad de encontrar fuentes de refinanciamiento voluntario para tales magnitudes. En consecuencia, desde principios de 1984 empezaron las autoridades mexicanas a elaborar una propuesta de reestructuración global que posteriormente se presentó a la comunidad bancaria internacional.

La propuesta implicaba la reestructuración de 48 mil millones de dólares de la deuda del sector público que se vencía entre 1985 y 1990, período en el que se encontraban los -

Poner corvillas

208.

pagos más pesados. Los pagos se reestructurarían en un periodo de 14 años con un patrón de incrementos tales que establecieran una suave curva ascendente de pago de la deuda. (249)

La segunda reestructuración proporcionaría una baja base inicial moderada para los pagos, del orden de los 2 mil millones de dólares por año hasta principios de 1989, lo que daría tiempo para que México incrementara gradualmente su reingreso a los mercados de crédito voluntario.

” Todas las proyecciones, los análisis y las cifras, ampliamente discutidos con el F.M.I., el Banco Mundial y las instituciones bancarias, trataban de enfocar el manejo de la deuda como un esfuerzo integrado de planeación macroeconómica aunado al endeudamiento externo. Hasta entonces se había utilizado un enfoque de carácter anual que se concentraba esencialmente en los resultados de la cuenta corriente sin analizar el efecto de las tendencias en el mediano plazo de las estructuras de la deuda y sus interconexiones, así nace la negociación multianual. (250)

Existe una tendencia errónea al creer que los paquetes de la reestructuración de la deuda, para México o para otros países en circunstancias semejantes, constituyen una solución para los problemas de la deuda externa. No es así.

Además, de todas sus enormes complejidades mecánicas, el proceso de reestructuración, mejora el perfil de pagos de la deuda del país en cuestión, aliviando así la necesidad de un refinanciamiento bruto anual de la deuda externa vigente y mejorando uno de los factores decisivos de la vulnerabilidad del país implicado en los campos de las divisas y la deuda. Pero en sí mismo no hace nada para mejorar el proceso de la actuación de la balanza de la cuenta corriente del país, uno de los indicadores decisivos de la mejora de

la capacidad del país para servir su deuda externa en el futuro.

Sus beneficios consisten en la considerable mejora del perfil de la deuda externa (por lo menos en el caso de las re str ucturaciones de muchos años obtenidos al fin por México), lo que alivia la presión de la obtención de cantidades de re financiamiento correspondientes que pueden ser limitadas, - inadecuadas o imposibles de obtener en ausencia de mecanismos de mercado apropiados.

Tras la adecuada reestructuración del perfil de la deuda externa, el primer plano se encuentra en el campo de la política macroeconómica, en su capacidad para generar definitivamente una mejora sostenida en el desempeño de la cuenta corriente del país, compatible con la recuperación de un crecimiento económico satisfactorio y la recuperación de la es tabilidad financiera.

Durante el resto de 1984 y la mayor parte de 1985 se hicieron esfuerzos para reunir los acuerdos para un monto de re str ucturación total de 48 700 millones de dólares. Uno de los sobreentendidos que permitieron la reestructuración múltiple fue que México no necesitaría dinero nuevo en 1985. En efecto, las proyecciones de la balanza de pagos para el año indicaban que no se requerían préstamos externos aparte de los desembolsados por organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano y por las fuen tes bilaterales. (251)

Esto condujo a la solicitud más baja del financiamiento externo neto sometida al Congreso por el Gobierno Mexicano en trece años: sólo mil millones de dólares, contra 4 mil millones en 1982, 15 mil millones en 1981 y cerca de 3 mil mi llones por año entre 1977 y 1990. (252)

PAGOS DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA DE MEXICO
(DESPUES DE LA RESTRUCTURACION 1984-1985)

(millones de dólares)

Período de Pago	Principal	Intereses*	Servicio de la Deuda Total
1986	3 211.2	6 477.9	9 689.1
1987	5 590.7	6 661.3	12 252.0
1988	2 962.0	6 083.9	9 045.9
1989	4 358.6	5 831.2	10 189.8
1990	5 059.5	5 322.7	10 382.2
Sub-total	21 182.0	30 377.0	51 559.0
1991-1995	30 913.0	18 460.1	49 373.9
Años subsecuentes	19 984.3	4 312.1	24 296.4
Total	72 080.1	53 149.2	125 229.3

* El 70% de este débito fue contratado sobre la base de una tasa flotante. El nivel de ésta fue calculado tomando la libor a 8.5% y la prime a 9.4% más 7/8% de la deuda restructurada.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

PRINCIPALES ACREEDORES EXTRANJEROS DEL SECTOR PRIVADO MEXICANO
A FINES DE 1983
(millones de dólares)

Acreedores	Cantidad (millones de dólares)	Participación en en Total (%)
Citibank	1 480.3	7.6
Bank of America	1 235.7	6.4
Chase Manhattan	680.6	3.5
Manufacturer Hannover Trust	630.3	3.3
Morgan Guaranty Trust	495.0	2.6
Continental Illinois	488.7	2.5
Lloyds Bank	410.5	2.1
Midland Bank	378.2	2.0
Otros	13 574.6	70.2
Total	19 346.9	100.0

Fuente: Cálculo de Roberto Gutiérrez
S.H.C.P.

De hecho durante 1985 se pagarían 1 200 millones de dólares del dinero nuevo ahora restructurado de 5 mil millones de dólares de 1983. Era la primera vez, desde 1982, que se consideraba el pago del principal de los préstamos de media no plazo. Pero el año debería ser más complicado. Del lado fiscal la recuperación económica generó algunas presiones inflacionarias por encima de las previstas en el presupuesto; lo anterior obligó a las autoridades a mantener las tasas de interés muy por encima de lo esperado y a permitir una devaluación más rápida del peso, hecho que aceleró más la tendencia alcista de los precios.

Mientras que apenas se alcanzaban las metas del primer trimestre, se puso en claro que no alcanzarían las metas fiscales y monetarias fijadas para junio. A mediados de 1985 al creciente desequilibrio fiscal se sumó una nueva oleada especulativa contra el peso y una renovada fuga de capital.

Durante el mes de julio a la devaluación del peso en un 20% le siguió un nuevo sistema de flotación que trataba de contener la fuga de dinero al extranjero.

Las tasas de interés se elevaron sistemáticamente para que alcanzaran niveles de rendimiento positivos, y durante el año se impuso una restricción draconiana a la capacidad del préstamo del sistema bancario que reducía casi totalmente la disponibilidad de crédito. (253)

Así pues, en 1985 el sector público de México pagó cerca - de 1 500 millones de dólares a los bancos por concepto de principales, incluidos los 250 millones de dólares ya mencionados. A mediados de septiembre dos terribles terremotos sacudieron la Ciudad de México causando muerte y de va ga ción por todas partes. Al día siguiente, mientras México rescataba a sus muertos y heridos de entre los escombros

y ruinas de miles de edificios destruidos, se publicó en The Washington Post una información filtrada por el F.M.I. en el sentido de que México no estaba cumpliendo con las metas convenidas por el F.M.I. y que había dejado de ser elegible para nuestros retiros de la institución. (254)

Aunque cierta la esencia de la misteriosa historia publicada en la prensa, su inoportunidad provocó gran embarazo al F.M.I., el cual anunció de inmediato que otorgaría a México un préstamo de urgencia por un monto total de 300 millones de dólares.

6.4 EL PLAN "BAKER"

Por otra parte, en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del F.M.I. y el Banco Mundial celebrada en Seúl en octubre de 1985, se observó un cambio en el enfoque de las autoridades financieras de los países desarrollados hacia la crisis de la deuda. (255) Este nuevo enfoque económico para solucionar el problema del endeudamiento. El principal portavoz de esta nueva corriente fue el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, el señor James Baker, quien propuso que a la estrategia original para solucionar el problema de la deuda había de agregarle los siguientes puntos básicos: (256)

- a) La adopción, por parte de los principales deudores, de medidas macroeconómicas y estructurales de gran alcance -respaldadas por las instituciones financieras internacionales- con el objeto de reducir la inflación y promover el crecimiento económico y el ajuste del sector externo. Reformas impositivas, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera, reducción del gasto público y de la ingerencia del Estado en la economía, eliminación de subsidios, etc.

- b) Mantener la función primordial del Fondo y simultáneamente establecer un programa de créditos para apoyar el cambio estructural por parte de los bancos multilaterales de desarrollo. Este programa respaldaría la adopción de una política económica que contribuyera a orientar el aparato económico de los países endeudados hacia el mercado.
- c) Un mayor volumen de créditos de los bancos privados a las grandes naciones deudoras para promover programas globales de reajuste económico. Baker sugirió que los bancos otorgaran nuevos créditos por un total de 20 mil millones de dólares durante los tres años siguientes. Esta cantidad tendría que repartirse entre todas las naciones deudoras.

A este conjunto de respuestas se le denominó "Plan Baker" y en esta fecha constituyó la estrategia oficial de los Estados Unidos de los otros países acreedores frente al problema de la deuda.

La opinión de las naciones deudoras, entre ellas México, fue que este plan, si bien constituía un paso adelante frente a la posición anterior, era insuficiente. Se señalaron también los problemas que podrían suscitarse al asociar el proceso de cambio estructural con una solución restrictiva al problema de la deuda externa.

1985 terminó sin muchas alegrías. Además del efecto material y psicológico de los terremotos, México terminó el año con una inflación de 63%, ligeramente mayor que la de 1984; un déficit del sector público cercano a 10% del PIB, causado principalmente por los pagos de intereses de la deuda interna; las reservas bajaron casi 3 mil millones de dólares y hacia el último trimestre, la economía mostró cla-

ras señales de retraso, a pesar de un tasa de crecimiento de 3% para todo el año. El precio del petróleo se encontraba bajo severa presión y había sufrido una baja de 3 a 5 dólares por barril en los últimos días del año.

El presupuesto de egresos de 1986 consideraba un año de crecimiento nulo, mientras que la inflación se reduciría a 45% y el déficit del sector público se disminuiría a la mitad para llegar al 5% del PIB: El requerimiento de préstamos externos netos de 4 mil millones de dólares se destinaría en su mayor parte a la recuperación de las reservas. Estos cálculos se basaban en el presupuesto de un precio medio del petróleo mexicano durante 1986 de 22.50 dólares por barril, lo que implicaba una baja de 10% en relación con los propios prevalecientes. (257)

Sobre estas bases los negociadores mexicanos elaboraron un acuerdo con el F.M.I. que habría de formalizarse a principios de febrero de 1986, cuando el precio del petróleo se hundió de pronto hasta niveles de un solo dígito, de modo que los supuestos originales del presupuesto de México se tornaron insostenibles. (258)

El acuerdo con el F.M.I. no se firmó ya que las partes esperaron a que se estabilizaran los precios del petróleo. Se generalizaron los rumores de que México estaba solicitando decenas de millones de dólares y de que existía la posibilidad de una mora unilateral por parte del segundo deudor en vías de desarrollo más grande del mundo.

El F.M.I. no se movería sin una perspectiva más clara y la administración de los Estados Unidos insistía en un "programa" que incluyera la liberación del comercio exterior, la apertura a la inversión extranjera, la privatización de las empresas del sector público y una reducción del déficit del sector público.

Aunque estos principios se habían anunciado ya como parte del paquete de políticas económicas elaborado por el Gobierno Mexicano para 1986, se pensaban que estaban destinados - en su mayor parte al consumo externo sin tener claras intenciones de llevarlos a la práctica. Tanto se insistía en la imposición de una presentación cuantificada, detallada de tales metas.

El 22 de julio de 1986 se entregó al Director General del F.M.I. una "Carta de Intención" por parte de la Secretaría de Hacienda de México. En ella se describía un programa de 18 meses (hasta fines de 1987) que incluía varios aspectos novedosos y una inyección gigantesca de financiamiento extranjero por parte de los acreedores de México que ascendería a más de 12 mil millones de dólares más 2 400 millones de préstamos contingentes, el programa se ocupaba de la mayor parte de las preocupaciones de México. (259)

- a) Se reconocía el pleno efecto de la baja de los precios del petróleo en la balanza de pagos (calculado en 8 mil millones de dólares) y en los ingresos fiscales (estimado en 20% de la reducción total a 6% del PIB); por tanto, aceptaban un elevado déficit fiscal de 16% del PIB en 1986, así como la inflación resultante de tres dígitos (115%) para el año. Por supuesto se incluía una reducción del déficit fiscal, de 3% en el período, a resultas de reducciones del gasto y de medidas para incrementar el ingreso.
- b) Se protegía a la economía mexicana de nuevos choques externos inesperados proporcionando un financiamiento adicional automático para el caso de que bajara el precio del barril del petróleo a menos de 9 dólares a lo largo de un período prolongado durante la vigencia del programa.

- c) Se proporcionaba una inversión pública adicional y su financiamiento para el caso de que la recuperación de la economía fuera más lenta que lo esperado, con ajustes automáticos de la meta cuantitativa principal.
- d) Se reconocía por primera vez que el déficit de México era el resultado de los muy grandes pagos de intereses nominales sobre la deuda interna más bien que en el gasto excesivo. En efecto, se destacaba que México había producido un superávit fiscal primario (antes del pago de intereses) continuamente desde 1983.
- e) Se subrayaba el retorno del crecimiento, después de tres años de tenso ajuste. En efecto, se bautizó el programa como el "Programa para el Crecimiento y Ajuste Estructural de México".
- f) Se definían las fuentes de financiamiento en apoyo de una política enfocada hacia el crecimiento según los lineamientos de la estrategia para su manejo de la deuda bosquejados por el Secretario Baker en Seúl de 1985.
- g) El programa no contenía ningún compromiso explícito - acerca de la privatización, la inversión extranjera o la liberación del comercio exterior aparte de los planes ya mencionados al respecto.

La crisis se había evitado. Los bancos se sentían aliviados. Ahora debía iniciarse el esfuerzo por elevar el financiamiento.

Por otra parte:

- a) El F.M.I. comprometió 1 400 millones de DEGS (cerca de 1 700 millones de dólares) en desembolsos trimestrales

ligados al cumplimiento de meras cuantitativas por parte de México. El primer desembolso se condicionó al - compromiso de la llamada "Masa Crítica", o sea el 90% de la cantidad que debían aportar los bancos comerciales; la negociación inicial incluía la "Carta de Intención", el "Memorando Técnico" con la descripción detallada de la mecánica, y las metas trimestrales para septiembre y diciembre de 1986. (260)

- b) El Banco Mundial comprometió 2 300 millones de dólares de préstamos netos a México durante el período 1986-1987. Esto significa que en los dos años debieron recibirse más de 3 500 millones de dólares de desembolsos brutos. (261)

La implicación obvia era que habría un contenido mayor de condicionalidad de las políticas. Sin embargo, se percibía que los programas de política sectorial de México eran compatibles con la nueva concepción del Banco Mundial de su papel de financiador del crecimiento económico en los países de ingresos medianos muy endeudados.

El Banco Mundial estaba ubicado en medio de paquete. Además de su propia condicionalidad de proyectos y políticas, la aprobación por el Directorio del Banco Mundial y la eficacia de ciertos préstamos del Banco a México en ciertas fechas se plantearon como condiciones del desembolso de los préstamos de bancos comerciales en un ejercicio sin precedente en condicionalidad cruzada. (262)

- c) Los acreedores bilaterales oficiales, organizados en el llamado "Club de París", también tenían que unirse al esfuerzo. (263)

Su contribución era doble: primero tenían que aceptar la antigua demanda de los bancos comerciales de reestructurar los vencimientos, de ser posible, el interés de los préstamos otorgados a México; en segundo, a pesar de lo anterior, tenían que seguir proporcionando financiamiento para facilitar el incremento de las importaciones de México, un elemento vital para el logro del crecimiento económico como parte del programa.

Fuertemente presionado por el F.M.I., el Banco Mundial, los bancos comerciales y en última instancia el Gobierno Norteamericano, el Club de París otorgó a México un periodo de diez años, con cinco de gracia, para el pago de todos los vencimientos de principal y de 60% de los intereses que incurrieran entre el 30 de septiembre de 1986 y el 1° de abril de 1987.

La condición de la eficacia del acuerdo del Club de París a la eficacia del acuerdo contingente del F.M.I. - que, como señalamos antes, dependía de los compromisos de los bancos comerciales, que a su vez sólo desembolsarán su contribución si México cumplía con las metas del F.M.I., negociando ciertos préstamos con el Banco Mundial y desembolsando un mínimo de 1 700 millones de dólares del Banco Mundial y de fuentes bilaterales.

- d) El Japón. El Gobierno Mexicano negoció durante cerca de un año con el Banco de Exportación e Importación del Japón un programa basado en el artículo VIII del EXIM-BANK que permite el financiamiento no condicionado a - los países en desarrollo para la ejecución de ciertos proyectos de especial importancia. Dado que esta modalidad se había incluido recientemente en la carta del EXIMBANK no había virtualmente ningún precedente. (264)

Tras prolongadas discusiones el Japón aprobó tres proyectos:

- 1) La conclusión de la segunda etapa de una acerera en el puerto Lázaro Cárdenas en el Pacífico, suspendida en 1984 debido a las restricciones presupuestarias. Se canalizarán a este proyecto 250 millones de dólares de la contribución del Japón.
- 2) El Proyecto Petrolero del Pacífico, que incluye un gasoducto a lo largo del Istmo de Tehuantepec, un oleoducto de crudo paralelo, una planta petroquímica para la producción de amoníaco, una refinería e instalaciones portuarias y de almacenamiento en ambos extremos. Cerca de 500 millones de dólares de financiamiento japonés se destinarán al apoyo de este proyecto, y
- 3) Otros 250 millones de dólares en apoyo del Programa de Desarrollo de las Exportaciones, un proyecto promovido por el Banco Mundial que trata de impulsar la exportación de productos manufacturados no petroleros financiando los insumos importados y la maquinaria requerida para la producción de los bienes exportables.

El protocolo del gobierno a gobierno se firmó en noviembre de 1986 y los mil millones de dólares habrían de desembolsarse durante los dieciocho meses siguientes.

- e) Un préstamo puente por valor de 1 600 millones de dólares se negoció en agosto de 1986 para apuntar las reservas mexicanas de divisas. Once países de la OCDE - aportaron 1 100 millones de dólares, mas contribuciones simbólicas de la Argentina, el Brasil, Colombia y el

Paraguay para darle el "toque latino". (265)

El Banco de Pagos Internacionales (BPI), representante de los intereses europeos, canadienses y japoneses, insistió en que se le pagará la tasa Libor más 1.5% por sus préstamos, un notorio ejemplo de falta de sensibilidad que casi arruinó el trato, lo que no ocurrió gracias a la decisión de Estados Unidos de reducir el interés de su porción para permitir un razonable costo promedio.

- f) El "paquete" de los bancos comerciales, por valor de - 7 700 millones de dólares, constituyó una columna vertebral de los arreglos financieros para México y un hito importante por cuanto contenía facilidades contingentes por valor de 1 700 millones de dólares que no existían en las negociaciones anteriores de México o de otros - países. (266)

Después de entregar la Carta de Intención al F.M.I. el 22 de julio de 1986 el equipo mexicano empezó a desarrollar un enfoque conceptual para la nueva ronda de negociaciones, la - propuesta consistía en lo siguiente: (267)

- I) El servicio de la deuda de los préstamos antiguos se - realizarían sobre la base de una corriente de pagos de valor de presente constante que incluiría intereses y principales y se extendería por un período que podría ser hasta de 25 años.
- II) El aspecto verdaderamente innovador de la propuesta era que la corriente de pagos resultante con el procedimiento de valor presente constante se modificaría de acuerdo con la evolución de la razón entre el precio del petróleo y las tasas de interés. Se definió la razón - "normal" como 2.5: es decir, el precio del petróleo se-

sería normalmente igual a 2.5 veces el monto de las tasas de interés un precio de 15 dólares por barril de petróleo mexicano y una tasa Libor de 6% serían "normales", de modo que correspondieran a la "unidad".

- III) El margen sobre las tasas básicas se eliminaría o por lo menos se reduciría considerablemente.
- IV) Con el fin de satisfacer los requerimientos de dinero - nuevo, la propuesta mexicana original sugería que los bancos aceptaran como aval un abono de cupón cero del - Banco Mundial o de la Tesorería de los Estados Unidos con un valor igual al monto del dinero nuevo tomado pres tado a su vencimiento.

En virtud de que el valor de mercado de un bono tal es ahora sólo una fracción de su valor al vencimiento, la cantidad re querida por los mexicanos para comprarlo podría obtenerse - fácilmente tomando en préstamo una cantidad ligeramente mayor en los bancos, usando las reservas de México, o por medio de ambos. Así pues, los bancos no correrían ningún ries go respecto al principal (sólo el riesgo de pagos de intereses) de modo que podrían ocuparse más libremente de las restricciones regulatorias.

La propuesta mexicana se presentó a fines de agosto de 1986. Cuando lo entendió plenamente el Comité Asesor hubo con moción, rechazo, indignación y, sobre todo en los Bancos Norteamericanos, una queja apresurada ante las autoridades de la Reserva Federal de Washington acerca de la naturaleza - "perturbadora" y del peligroso precedente que establecía. Los bancos canadienses también pensaron que la propuesta era inaceptable, y los bancos japoneses se declararon "asombrados". Incluso los europeos consideraron que la propuesta se ría difícilmente practicable; los bancos alemanes la consi-

deraron "intelectualmente estimulante" y los suizos fueron los únicos del grupo que apoyaron abiertamente el concepto. (268)

James Baker entonces, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, había propuesto en Seúl un año atrás su famosa estrategia para el pago de la deuda, pero sin resultados concretos. Se requería un éxito resonante para dar sustancia y credibilidad a la iniciativa norteamericana. México parecía ser el único país capaz de proporcionar tales expectativas.

La sensación de urgencia se agudizó porque Jacques de Larosiere, Director General del F.M.I., había anunciado recientemente su retiro a fines del año 1986, y lógicamente deseaba sumar el arreglo mexicano a su considerable colección de logros antes de pronunciar su discurso de despedida a la terminación de las reuniones de septiembre.

El Banco Mundial, ahora participante decisivo en la estrategia de la deuda, tenía un nuevo Presidente, Barber Conable, quien tras 20 años como miembro del Congreso de los Estados Unidos, necesitaba también un triunfo para dar a su presidencia un inicio auspicioso. Dotado de sensibilidad política Conable entendía también claramente el valor de un avance rápido en las negociaciones mexicanas. Los Negociadores Mexicanos y el Comité Asesor debatían lo que debería hacerse con la propuesta mexicana original. Al reunirse para una nueva ronda de negociaciones se les informó que deberían tener un "arreglo" para el momento de la reunión del F.M.I.; fecha límite: el 29 de septiembre de 1986.

Las negociaciones se trasladaron a Washington y fueron asumidas por el Presidente del Comité de los 13 bancos, el Director General del F.M.I. y su Director Asistente, el Pre-

sidente de la Junta de la Reserva Federal, funcionarios de la Tesorería de los Estados Unidos, el Presidente del Banco Mundial y su asistente, y el Secretario de Hacienda de México. Todos conocían la decisión de México de cesar el servicio normal de la deuda e introducir la antigua idea de los depósitos en pesos si no llegaba a un acuerdo el 1º de octubre.

Se requirieron otras tres semanas para escribir lo que habían acordado los altos funcionarios y negociar todos los detalles que se habían omitido. Finalmente, el 18 de octubre se envió el "Documento de Condiciones" a los bancos acreedores de México que llegaban a 530. El paquete de los bancos comerciales se descomponían en su mayor parte de este modo:

	Miles de millones de dólares
"Deuda antigua previamente restructurada"	43.7
"Dinero nuevo de 1983 y 1984"	8.6
"Deuda del sector privado con los bancos"	10.0
"Acuerdo de facilidades múltiples de 1986-1987"	<u>7.7</u>
	70.0

Fuente: S.H.C.P. - BANXICO

La "deuda antigua", por valor de 43 700 millones de dólares, que había sido restructurada en 1984-1985, en el Programa de Reestructuración se extendía a 20 años con 7 de gracia. El margen sobre el costo de los fondos se redujo de 1 1/8% en promedio de 13/16 de 1%, o sea 0.81%. (269)

Las operaciones de "dinero nuevo" de 1983 a 1984 no se alteraron en cuanto a su plazo de vencimiento, pero su tasa de interés se redujo a un concepto de costo de los fondos y el marco se redujo también a 13/16 de 15%. Se eliminó el componente anterior de la tasa prima y transformó en la tasa Libor o CD, lo que también generaba un ahorro importante porque - 75% de los préstamos estaba ligado a la tasa prima.

La deuda del sector privado organizada y reestructurada con el FICORCA, podría pagarse ahora en el mismo plazo de 20 - años con 7 de gracia como la deuda antigua, mientras que - originalmente se negociaba un plazo de 8 años con 4 de gracia. Finalmente, los 7 700 millones de dólares de dinero nuevo se negociaron como sigue:

	Miles de millones de dólares
Dinero nuevo 1986-1987	5.0
Confinanciamiento del Banco Mundial 1986-1987	1.0
Facilidad de contingencia petrolera (1)	1.2
Facilidad de Contingencia del Creci- miento (2)	<u>0.5</u>
T o t a l	7.7

Fuente: S.H.C.P.

La facilidad de contingencia petrolera consistía en una - banda de 9 a 14 dólares por barril de petróleo mexicano. Si el precio del petróleo bajara más allá de los 9 dólares durante un periodo prolongado los bancos aportarían recursos adicionales para cubrir la deficiencia hasta 1 200 mi-

llones de dólares. Por el contrario, si el precio del petróleo se elevara por encima de los 14 dólares y permaneciera a ese nivel habría una reducción de dólar por dólar en el elemento del dinero nuevo. Era muy probable que esta facilidad no se usara en vista de la evolución de los precios del petróleo.

"La facilidad de contingencia del crecimiento" consistía en una contribución adicional de 500 millones de dólares por los bancos comerciales para el financiamiento de las inversiones del sector público con grandes efectos de filtración hacia el sector privado, intensa en mano de obra y con bajo contenido de importación. Estas inversiones se considerarían aparte y más allá de las metas de gasto convenidas con el F.M.I. en el caso de que la economía permaneciera estancada, de acuerdo con el "índice de producción manufacturera" del primer trimestre de 1987 por comparación con el primer trimestre de 1986.

El 19 de noviembre de 1986 se completó la "masa crítica", es decir, se habían recibido compromisos por télex por 6 900 millones de dólares, 90% de la cantidad esperada de 7 700 millones. Esto permitiría la liberación del préstamo puente de los bancos comerciales por 500 millones de dólares, así como el primer tramo del acuerdo de stand-by del F.M.I. por cerca de los 300 millones de dólares de un préstamo. También liberaba 500 millones de dólares de un préstamo del Banco Mundial para apoyar la liberación del comercio exterior. El restante 10% del dinero de bancos comerciales resultó mucho más difícil de obtener, incluso con el colchón automático. En efecto, habrían de transcurrir otros cinco meses, hasta el 16 de abril de 1987, para que pudiera declararse efectivo el préstamo y darse el aviso de retiro del primer tramo del paquete por 3 500 millones de dólares. De esta última etapa del proceso surgieron tres problemas que

amenazaban gravemente el éxito de la operación. (270)

- a) El mal desempeño de la comunidad bancaria norteamericana en relación con la de otros países, en vista de las graves diferencias de muchos bancos regionales pequeños y medianos, y de la negativa categórica de unos 40 ó 50 bancos norteamericanos. Los mayores problemas surgieron en Detroit, Ohio, Florida y el área del Atlántico Medio, incluido Washington, D.C., donde todos los bancos locales exigían la cuenta de la Embajada Mexicana como condición para participar.
- b) El surgimiento sólido del concepto de la "cuota nacional", dirigido principalmente a los Estados Unidos, por el que los bancos de muchos países limitaran su contribución como grupos al mismo porcentaje de la cantidad fijada con que ellos contribuyeron en los paquetes de dinero nuevo de 1983 y 1984.

Lo anterior impedía que los bancos no norteamericanos, - instruyeran a los bancos norteamericanos que se negaran a participar; a medida que la situación norteamericana se hacía más sombría, los bancos no norteamericanos de Europa y el Canadá se "plantaron" efectivamente del 11.6% de su exportación en 1982 (en lugar del 12.9% solicitado por México) en espera de que los bancos norteamericanos mejoraran su desempeño.

- c) Varios bancos norteamericanos, en su mayoría del Medio Oriente y de algunos países del SEU de Europa, de pronto descubrieron que aunque disfrutaban los pagos regulares de intereses por parte de México ya no se interesaban en incrementar su exposición. Se usaba toda clase de excusas, sobre todo culpando a las decisiones del - Directorio, para evitar la presión internacional. Otros

40 ó 50 bancos ubicados fuera de los Estados Unidos se perdieron, mientras que otros decidieron aportar cantidades simbólicas.

El esfuerzo por obtener el último 10% además de prolongarse durante 5 meses estuvo preñado de frustración, desencanto y tensión. El F.M.I., el Banco Mundial, las autoridades financieras y monetarias de los países de la OCDE, los bancos del Grupo Asesor y el equipo mexicano trabajaron de manera incesante.

El resultado fue el estricto mínimo requerido para cerrar el trato. Se lograron comprometer 7 787 millones de dólares, es decir, una suscripción excedente de sólo 1% aportada por 6 de los 7 bancos norteamericanos en el Comité para satisfacer las demandas británicas y canadienses en una mayor contribución norteamericana. Se hizo cada vez más evidente la falta de capacidad de los grandes bancos de los centros monetarios norteamericanos para persuadir a los bancos regionales a participar, y la postura de alejamiento e indiferencia adoptada por las autoridades financieras norteamericanas contribuyó a la actuación deslucida de los Estados Unidos en su conjunto. (271)

J *Quilts de la Prava de*
So hnes.

Se puso en 4.7.

7. A MODO DE ALGUNA CONCLUSION

Durante los últimos tres meses de 1987, la economía nacional mostró graves y profundos desequilibrios, principalmente en el sector financiero, que transformaron el ambiente favorable que existía y que se caracterizaba por un auge - bursátil, una recuperación en la producción, el regreso de capitales, el incremento en las exportaciones no petroleras y un índice de inflación menor, en comparación con los diez meses anteriores.

Dentro de esos desequilibrios a los que se aludía, destacó el desplome en los índices de precios de la Bolsa Mexicana de Valores, que en promedio fue de 66.92% para octubre y no viembre, y que se encadenó a la caída general de las bolsas de valores internacionales, creando expectativas muy desfavorables a nivel mundial y nacional. Este proceso se vio acompañado por presiones inflacionarias que dieron lugar a un clima de desconfianza que empezó a reflejarse en fuertes presiones cambiarias que obligaron al Banco de México a elevar las tasas de interés bancarias para retener el ahorro interno, e incluso a retirarse del mercado libre de divisas, el 18 de noviembre, para proteger las reservas, registrándose en consecuencia una macrodevaluación del 50% del peso con respecto al dólar, que llegó a cotizarse hasta en 3 000 pesos en los primeros días después de anunciada la medida, para luego anclarse alrededor de los 2 270 pesos.

Los acontecimientos mencionados produjeron una situación tan difícil que el gobierno tuvo que acudir a un recurso extraordinario de concertación entre los diversos sectores sociales para tratar de contener la amenaza de hiperinflación. (272) Las medidas de emergencia acordadas iban más allá de los esquemas de ajuste tradicionales, exigiendo el compromiso de todos los sectores en un esfuerzo solidario pa-

ra cumplir con tan urgente prioridad. Fue así como surgió el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), anunciado el 15 de diciembre de 1987.

El PSE se planteó como una estrategia macroeconómica que buscaba resolver el problema de la inflación en el país. Se apoyaba en un diagnóstico que señalaba que, si bien el gasto público se había venido reduciendo en los últimos cinco años, pasando del 30.5% del PIB al 22%, aún era extremadamente alto e inflacionario, por lo que una de las metas era contraerlo todavía más a fin de incidir positivamente sobre la reducción del déficit presupuestal, donde se reflejaba no sólo el gasto excesivo al que la demanda pública habría dado lugar, sino también la pérdida de recursos del gobierno, muy vinculada a la caída de los precios del petróleo y otras materias primas, en los mercados internacionales. Situación que no se dio sin impactos nocivos sobre la ya de por sí pesada carga de la deuda externa.

El mencionado diagnóstico señala igualmente que se trataron de enfrentar esas dificultades mediante una política de cambio (y de contención fiscal en general) que llevó a acumular 7 mil millones de dólares en la reserva internacional (fuera de crédito) en cinco meses. Sin embargo, indicaba que no se había podido controlar el impacto de esto sobre la inflación que estaba estancada en cerca de 7 y 8% mensual; muy alta como promedio y generadora de una vulnerabilidad y de una volatilidad muy grandes y muy receptivas a cualquier cambio de política. Las consecuencias no se hicieron esperar. Se registró la seria caída en el mercado de valores a la que se hacía referencia y una situación de incertidumbre cambiaria a la que se unió una serie de operaciones de pre-pago de la deuda externa privada que incidió sobre el mercado de dólares, lo que al amenazar a las reservas internacionales, hizo que el Banco de México li-

berara al dólar, como ya se indicaba, dándose la mencionada devaluación de noviembre que se adicionó a las dificultades ya relatadas de inflación alta y rezago en los precios y tarifas del gobierno, todo lo cual había de llevar a una serie de emplazamientos de huelga.

Frente a este conjunto de desastres, debió diseñarse entonces, como ya se apuntaba, una alternativa, un plan. Surgió así el PSE, que buscó reducir el déficit fiscal en 3 puntos (de 8.5 a 5.5%) a partir de medidas que afectaban tanto al gasto (reducción), como a los ingresos (corrección de precios y tarifas). Esta "prudencia fiscal" llevaba una política de encaje legal (corrección monetaria), también prudente. Ambas medidas se vieron acompañadas de una apertura comercial que redujo el arancel promedio máximo del 40 al 20%, y la propuesta se redondeó con una política cambiaria que buscó, igualmente, que disminuyera la inflación.

Esas fueron las cuatro medidas ortodoxas que se incorporaron al Pacto, pero que si bien se registraban como necesarias se anunciaban también insuficientes, por lo que debieron ser complementadas con algunas medidas heterodoxas que tienen que ver tanto con los precios como con los salarios. La meta era estabilizar precios y salarios y esto se apuntó con una estrategia de "precios líder" (buscando la concertación con las empresas líder, aprovechando las características oligopólicas de la industria mexicana). El Pacto se armó entonces, y como ya se indicaba, a partir de una concertación amplia que incluyó a obreros, campesinos, industriales y gobierno, que habría de prolongarse mediante una serie de etapas, hasta el final del sexenio.

La inflación buscó encontrar salida en el PSE; la negociación de la deuda externa estableció la urgencia de una quita o perdón, para reducir el principal y el pago de in-

tereses, pues se está consciente de que las renegociaciones tradicionales ya se agotaron: los márgenes se han reducido tanto para México que ya se acercan al costo de operación para los bancos; los pagos del principal ya se calendarizaron a veinte años y no hay mucho más que hacer; el esquema de "dinero fresco" voluntario o "forzado" no ha progresado mucho; y, por sí lo anterior no fuera suficiente, no se espera que la banca de desarrollo incremente significativamente los recursos que canaliza a América Latina. Incluso, lo que se tiene son transferencias negativas de los principales deudores del área del BID (y hasta el F.M.I.).

La conclusión final apunta el hecho de que México no puede seguir transfiriendo al exterior entre 6 y 7% de su PIB, en forma de intereses sobre la deuda externa, y retomar la ruta del crecimiento al mismo tiempo. Se llega al convencimiento de que el único que en verdad puede propiciar el crecimiento mexicano, es algún tipo de arreglo en sus finanzas externas (sin minimizar por supuesto el esfuerzo que se hace en lo interno), de la naturaleza que propone la nueva estrategia. Es decir, seguir insistiendo en algún tipo de -quita, negociar términos adecuados para el pago de la deuda externa, e insistir en que éstos se subordinen a la capacidad de pago del país en condiciones de crecimiento.

8. CONCLUSIONES GENERALES Y PARTICULARES

Haciendo un análisis, son claras las lecciones que ha dado al resto de los países latinoamericanos deudores y menos desarrollados a las más recientes operaciones de reestructuración de la deuda externa mexicana de largo plazo, esto puede presentarse en una lista breve pero ejemplificada de los principales problemas comprendidos:

- 1) La "bomba de la deuda" internacional seguirá aun activa durante algún tiempo.
- 2) La renegociación de la deuda externa es un juego de poder político, económico y financiero entre jugadores muy desiguales en lo individual y/o en grupo.
- 3) No sólo está en juego el dinero prestado por los países acreedores sino todo el sistema de relaciones que existe entre los países industriales de economía del mercado y los países menos desarrollados; en ese sentido la afirmación reciente de la CEPAL de que "el aumento del costo de la deuda a resultas de la renegociación no es más que una renta monopólica que se extrae a los países (deudores) en virtud del surgimiento de un mercado de capitales no competitivos", sólo es correcta parcialmente; mientras que en el caso de las negociaciones mexicanas se ampliaron los plazos, se redujeron ligeramente los diferenciales de las tasas de intereses y se cancelaron las "comisiones de contratación", los acreedores encontraron otros conductos para compensar sus concesiones pequeñas y cuantificables con las concesiones mexicanas, bajo el monto de la vigilancia "benigna e informal" que realizarían discretamente el F.M.I. desde ahora hasta casi la eternidad con el apoyo de las cláusulas del acuerdo bilateral sobre aranceles compensatorios cele-

brada entre México y los Estados Unidos.

- 4) Bajo la superficie de las diplomáticas declaraciones - oficiales de los países acreedores acerca de una comunidad de intereses entre acreedores y deudores en busca de una solución justa y viable, la renegociación de la deuda a largo plazo constituye un juego muy rudo; las habilidades y los talentos de los negociadores mexicanos eran iguales a las de sus homólogos extranjeros; no obstante, sus respectivas posiciones de poder eran desiguales. Con el apoyo pleno de sus gobiernos, los acreedores intentaban conseguir la maximización de las ganancias de todo tipo a largo plazo, mientras que un país deudor, como en este caso México, sólo quería minimizar sus pérdidas.

ANALISIS FINAL

- 1) El papel futuro del F.M.I. en América Latina ha sido de terminado por la crisis de la deuda externa de 1982. Además de supervisar los programas de la Región, ahora el Fondo tiene que orquestar los ejercicios de refinanciamiento de la Región con los acreedores de la balanza comercial. Durante el período anterior a la crisis, el Fondo trataba los problemas por separado, en tanto que ahora está obligado a ayudar en la organización del proceso de ajuste para las deudas externas de toda el Area.

La interrogante más amplia es la que se genera en el contexto de la compatibilidad pago de la de deuda/crecimien-to, cuestiones que dan una condicionalidad más al Fondo en cuanto a sus tratos en la Región, independientemente de su interacción con el Banco Mundial.

- 2) Hasta el momento no se ha creado un organismo monetario capaz de sustituir al F.M.I. y que coadyuve al equilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros, ni que evite su coactividad. De lo anterior se desprende que se deberían crear grupos u organizaciones que intentaran cuando menos realizar cambios estructurales en el seno del órgano monetario internacional en cuestión. Un ejemplo inicial es el llamado "Grupo de los 8" ("de Río").
- 3) El o los grupos regionales de presión no deben permitir que el Fondo Monetario Internacional intervenga en asuntos de política interna cuando se presenten los préstamos de aquél a cualquier nación hemisférica.
- 4) Es evidente que la política proteccionista que han llevado a cabo las administraciones gubernamentales a partir de la década de los cuarenta se ha "desgastado" y

que su consecuencia ha sido la mayor polarización de los niveles de ingreso de las poblaciones nacionales; es - pues que actualmente la coyuntura permite la asociación efectiva a un GATT (en proceso) y un mercado abierto con el propósito de mejorar la calidad interna de los - productos, una búsqueda de la mejor repartición de la riqueza y la obtención de una mayor competitividad a ni vel internacional.

- 5) Se ha visto que los modelos implantados en México como el "desarrollo sostenido" (de los cuarenta), "el estabi- lizador", "el compartido" y del llamado "desarrollo con planeación" (De la Madrid), han sido ineficientes y vul- nerables ante los embates y directrices del poder hege- mónico de las potencias, produciendo efectos internos de diversa índole, incluso la crisis que actualmente pade- cemos.
- 6) La actual crisis mexicana debe ser observada desde un punto de vista histórico, debido a que su característi- ca esencial es el endeudamiento externo contemporáneo tiene orígenes desde los años 50's. Por otra parte, se debe agregar que el país se endeudó críticamente duran- te el sexenio lopez portillista, supuestamente soporta- do por las reservas de petróleo encontradas en el sur del país, hasta que cayeron los precios por exceso de producción por parte de la OPEP (oferta), con el hallaz- go de los mantos del Mar del Norte y la fuga de capi- tales del país hasta el agotamiento de las reservas - monetarias, produciéndose una moratoria temporal al pa- go de la deuda y presentándose un control de cambios generalizado, nacionalización de la banca privada y la aparición definitiva de la crisis económica brutal que hemos padecido y que ha empobrecido al 85% de los mexi- canos y enriquecido al resto por medio de la especula-

ción y la acumulación, bajando el producto anual pér cá-
pita de 1 800 dólares a 1 000.

- 7) Dadas las características del F.M.I. y el hecho de que en el seno de su organización predominan los países pode-
rosos (porque su aporte al Fondo es mayor) resulta nece-
sario modificar las reglas de condicionalidad de los -
préstamos de "estabilización" a los países miembros de
Latinoamérica, para que un problema actual como el de la
deuda externa del área sea más manejable. Asimismo, que
la actitud de los acreedores privados y del mismo Fondo
tome en consideración toda una serie de factores políti-
cos, económicos y sociales, si es que desean recuperar
el préstamo o la "inversión", porque si los países lati-
noamericanos carecen de crecimiento y no se allegan divi-
sas adicionales a las que cuentan actualmente, podría
darse el caso de una moratoria subcontinental.
- 8) Si se está dando el caso de que los préstamos a los pro-
yectos presentados por Latinoamérica al Banco Mundial
no se llevan a cabo, se debe a que muchos de los países
involucrados no presentan la correspondiente contrapar-
tida (pari-passu).
- 9) Es necesario resaltar que la deuda pública externa mexi-
cana en 1977 era de 15 mil millones de dólares y que al
año siguiente se duplicó en tanto fue en 1981 alcanzaba
los 65 mil (20 mil de ellos a pagar ... en un año). De
lo anterior se desprende que durante el régimen de López
Portillo el país se endeudó de manera irreversible. Su
política económica se erigió como la base de la crisis
actual, la cual es la más profunda que ha sufrido en to-
da la historia del siglo (seguida por otra administra-
ción que lo que ha realizado es la protección al gran ca-
pital y desprotegiendo a la gran masa).

- 10) No resulta novedoso señalar que la deuda externa mexicana na per cápita actualmente es superior al ingreso por habitante. El fenómeno de ambos indicadores explica el proceso de la "desacumulación" capitalista.
- 11) Si a la luz de la revolución científica-tecnológica (los países industrializados viven actualmente una gran mutación histórica) y trazáramos el mapa de la distribución de la riqueza mundial, veríamos que la división internacional del trabajo ha seccionado al planeta en dos grandes zonas: los países deudores, que aglutinan al 75 por ciento de la humanidad; y los acreedores, que representan tan sólo un 25 por ciento.
- 12) Debido a esta realidad innegable los países subdesarrollados se han convertido durante las últimas décadas en los clásicos "exportadores" de capital, ya sea por el pago de la deuda, por la "fuga de capitales", o bien a través de los mecanismos que utilizan las empresas transnacionales para asegurar sus ganancias.

El problema de la deuda externa es incomprendido de manera singular: en los países deudores se analiza como si fuera político pero con soluciones económicas; en el caso de los acreedores, por el contrario, se le reconoce como económico, pero sujeto a soluciones políticas.

- 13) En cuanto a la renegociación -cuya fundamentación central es la postergación de la fecha original de pago de la deuda-, se presenta como un mecanismo coyuntural, instrumentado desde el exterior, y no como una solución global.
- 14) En México, las grandes reestructuraciones no han propiciado sino la prolongación de la crisis por la que ac-

tualmente atravesamos. La deuda externa (que nadie piensa pagar ni cobrar) ha dado origen a un nuevo enfoque: el pago de intereses y no de capital, reproduciendo el esquema de la maximización del mismo. Los banqueros internacionales conocen bien esta lógica.

- 15) La acumulación del capital que dio origen al endeudamiento en gran escala, es la etapa del capitalismo financiero y se convirtió en el primordial multiplicador de riqueza de los países industrializados. Sin embargo a su vez conforma un mecanismo idóneo por excelencia de "desacumulación" en los países subdesarrollados y constituye el mayor freno para su encarecimiento y sus ahorros internos.
- 16) Es cierto que si el mayor ahorro interno se consigue mediante la disminución del consumo, se originará un descenso en las importaciones, hecho que a su vez puede - suscitar un excedente de divisas; esto no eliminaría el problema, simplemente lo plantea en forma de magnitud, aunque está sujeto actualmente a acuerdos de los miembros del GATT.
- 17) En suma, lo que se refiere a la deuda externa destinada a la capitalización y, por lo mismo, susceptible de cumplir un importante papel en la promoción del desarrollo, depende, entre otras cosas, de su capacidad para incrementar el ahorro interno y aumentar la inversión encaminada hacia fines productivos.
- 18) El analizar la acumulación de la deuda externa es fundamental para entender el problema. De 45 millones de pesos en 1924, se elevó a 303 millones de dólares en 1950, y a 1724 en 1964; en 1970, al finalizar el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, alcanza los 4 260; en 1976, a la -

salida de Luis Echeverría Alvarez, sube a 19 606; en - 1982 asciende a 85 000, y de ese año hasta el presente se estima que alcanzará los 105 mil millones de dólares. En resumen, entre 1970 y 1986 se multiplicó más de 20 - veces.

- 19) En 1982 los créditos provenientes de bancos privados internacionales representaron el 90% del endeudamiento. Nuestro país, tradicionalmente, y específicamente durante la última década, ha sido uno de los principales campos de la lucha interbancaria transnacional, la que ha sido ganada por los intereses norteamericanos tanto por la vía de la inversión directa como por la indirecta - (deuda externa).
- 20) Mientras la crisis afectó la capacidad de pago externa de los deudores, esto ha fortalecido a los acreedores y actualmente están en posición de compartir el costo del reajuste. Este deberá ser necesariamente en favor de los deudores en el corto plazo, y de la estabilidad política del sistema financiero y de la economía mundial, en el mediano y largo plazo.
- 21) Dadas las políticas de los países deudores podríamos afirmar que:
 - a) La solución estable, duradera y equitativa de la deuda trasciende al ámbito de los mecanismos de mercado y requiere de la voluntad política común.
 - b) No habrá solución duradera si no se estabilizan los precios de las materias primas y se establece un límite a la transferencia de recursos de los países endeudados hacia el mundo industrializado.
 - c) El F.M.I. debe respetar la capacidad de pago de cada

país al recomendar políticas de ajuste, y tomar en cuenta las necesidades de crecimiento económico de cada uno de ellos.

- d) Se deben establecer diferencias de tratamiento entre la anterior y la reciente.
 - e) El F.M.I. debería otorgar financiamiento adicional para cubrir la caída de los precios del crudo y - otras materias primas, por medio del mismo sistema interno de financiamiento compensatorio que fue utilizado en 1974 para auxiliar a los importadores de petróleo.
 - f) Que el "Plan Brady" destine los recursos necesarios para eliminar los efectos en la baja del crudo y otras materias primas, tal como lo establece el - acuerdo firmado en 1986 por el F.M.I. y nuestro país.
 - g) Que se reduzcan los intereses (Plan Brady).
 - h) Que se reforme el Sistema Financiero Internacional y que se forme un Comité Igualitario en el F.M.I. entre industrializados y en desarrollo, que actúe por consenso y no por peso relativo, para discutir las reformas del sistema financiero.
 - i) Que el Banco Mundial incremente a 6.2% real, anual, sus créditos a países en desarrollo, hasta llegar a 1990 con piso de 21 mil 500 M.D.D. anuales.
- 22) Continuando con otras tesis sobre políticas del endeudamiento externo podemos considerar:
- a) Que los acreedores asuman la responsabilidad que -

tuvieron en el desorden creado por la deuda externa y que los ajustes sean recíprocos.

- b) Es necesario modificar acuerdos vigentes en materia de amortización ante el deterioro de los precios de las materias primas y el neoproteccionismo.
- c) Respaldar "acciones de emergencia" tomadas individualmente por los gobiernos de los países que integran el consenso, para introducir modificaciones en acuerdos urgentes.
- d) Que en las negociaciones se incorpore el concepto de "condicionalidad", mediante el cual se reconoce que se impone una revisión de contratos cuando situaciones de emergencia alteren el cuadro de pagos. Otra noción establecida es la de "Corresponsabilidad Integral", según la cual a los ajustes por parte de los acreedores.
- e) Dar tratamiento diferencial a la vieja deuda (contratada antes de 1982), con respecto a la nueva.
- f) Transformar los intereses "inflados" en intereses reales con el objeto de garantizar el pago.
- g) Que el aval del F.M.I. otorgue garantía oficial a los acreedores con el fin de eliminar la categoría de "país de riesgo" que implica la aplicación de sobretasas superiores al 2 por ciento, con lo cual se reduciría drásticamente el costo del servicio.
- h) Que los Bancos Centrales (por ejemplo: la Reserva Federal) funjan como avales directos de operaciones de pago de servicios en la refinanciación de la vieja deuda.

- i) Que se explote la posibilidad de transformar en inversión extranjera directa o convertirla en moneda nacional.
- 23) Que la corresponsabilidad entre deudores y acreedores se acepte de modo que ambas partes se sacrifiquen en sus exigencias.
- 24) Que las condiciones económicas favorables permitan - el crecimiento de las exportaciones no petroleras y la estabilidad en los precios de las materias primas
- 25) Que las condiciones de pago permitan el crecimiento.
- 26) Que se aprovechen las circunstancias actuales para bajar las tasas de interés a sus niveles históricos reales.
- 27) Que se modifique la postura ortodoxa de los acreedores con el fin de reanudar flujos adicionales en condiciones favorables.
- 28) Al concluirse el decenio pasado e iniciarse el de los ochenta, se dio un vigoroso proceso de retorno a la democracia como forma de gobierno y de convivencia social. Este proceso se ha visto obstaculizado por la necesidad de adoptar políticas de ajuste recesivo para servir los intereses de la deuda externa. La reducción del gasto público, el congelamiento de los salarios y la inflación desbocada hacen difícil el proceso de consolidación democrática, sobre todo tras la penosa experiencia vivida bajo los regímenes autoritarios. Estos hechos muestran cuán vulnerable es la Región y el reducido alcance de - la capacidad de maniobra que cada uno de los países tienen para idear y aplicar políticas económicas que tienen a retomar el ritmo de desarrollo económico y social

anterior, y a distribuir equitativamente sus frutos. Con todo, y pese a la continua zozobra, el proceso democrático ha mostrado un enorme vigor social y un gran respaldo popular e institucional.

- 29) El estudio de la realidad económica latinoamericana, - así como de los pronunciamientos y los hechos registrados en el plano político, indican que los países de la Región están llegando a situaciones difíciles de soportar. Se están alcanzando los límites de la tolerancia social y política de manera que se está gestando el más propicio de los ambientes para el surgimiento de la violencia, la intolerancia y la polarización de posiciones. Este clima conspira contra la aplicación de políticas que logren el crecimiento económico dentro de un consenso democrático.
- 30) En México, el costo ha sido considerable. Un crecimiento económico prácticamente nulo durante los últimos - años, una reducción de cerca de 15% en el PIB per cápita y una baja de 50% en los salarios reales durante el mismo período, hablan de las consecuencias sociales y políticas de la crisis de la deuda.
- 31) En las primeras reestructuraciones de la deuda externa durante la administración del Presidente de la Madrid y en lo relativo a la condicionalidad adoptada por el F.M.I. hacia la política de gasto público en agosto del 85, se consideró el "adelgazamiento de la burocracia", cuestión que se llevó a cabo modificando el organigrama de la administración centralizada y recortando personal, calculándose en un orden de 100,000 burócratas que quedaron sin empleo, cosa cuestionable ya que si el país cuenta con 3.5 millones, ésto sólo representó el 3% sobre el total.

32) El "Plan Baker" tuvo como ejemplo de aplicación nuestro país y además de lo descrito en el apartado 6.4, se le "sugirió" a la Administración de la Madrista las siguientes cuestiones:

- a) Reprivatización de la economía.
(desincorporación de las empresas públicas)
- b) Liberalización del comercio.
- c) Apertura a la inversión extranjera.

Esto ha continuado durante el gobierno de Salinas de Gortari con mayor énfasis.

- 33) El "Plan Brady" fue elaborado por el Institute for International Finance, que es un centro de cabildeo de los bancos comerciales. En un reporte titulado "El camino a seguir para los países de ingresos medios", publicado en enero de 1989, este instituto establecía la necesidad de asumir una estrategia de reducción de deuda en lugar de nuevos préstamos, que la deuda debía abordarse caso por caso, reduciendo la transferencia de dinero nuevo y que los préstamos viejos requerían garantías.
- 34) La exposición del Secretario de Hacienda ante la Comisión permanente del Congreso aseguró que la transferencia de recursos sería en el año de 1989 por un total del 2.7% del PIB, esto conlleva a pensar que será del orden de 4 000 millones de dólares, que es más o menos el 80% de la reserva del Banco de México. (A) La meta del 2% puede cumplirse si se dan flujos de inversión de capital privado, retorno de capitales y la inversión extranjera. (B)
- 35) El ahorro total derivado de la renegociación de la deuda 1989 representa el 1% del PIB. (C)

- 36) Se requiere una nueva negociación y postura de la deuda, ya que es imposible que continúe la transferencia al exterior del orden en que absorban hasta el % del PIB, considerando que el país ha liquidado entre principal e intereses 115 mil millones de pesos entre 1975 y 1988, que supera el valor actual de la deuda que es de 105 - mil millones de dólares. (D)
- 37) Las limitaciones que han sido impuestas al crecimiento económico por un ambiente externo adverso, continúan siendo muy fuertes. Entre estas limitaciones están las obligaciones exorbitantes altas del servicio de la deuda externa, bajos precios en los productos primarios y el estancamiento del volumen de exportación de bienes manufacturados.
- 38) Debido a persistentes desequilibrios en el sector exterior (y a la ausencia de nuevos flujos de capital) muchos, sino todos los países de la Región, están siendo forzados a adoptar programas de ajuste que están afectando notablemente los niveles de importación, el nivel de actividad económica, el empleo y los niveles de vida, un ajuste dramático y de consecuencias socioeconómicas negativas, parece haber llegado a ser común en América Latina durante los años 80. El número de países que están llevando a cabo programas de estabilización por su propia cuenta o con ayuda externa, ha crecido sustancialmente.

*para
fechar a
faltar.*

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. R.G. Hawtrey; El Patrón Oro en la Teoría y Práctica.
Aguilar Edic. 1951
2. Alma Chapoy; Ruptura del Sistema Monetario Internacional.
UNAM, 1979, México
- 2a. F. Báez R.; El F.M.I. y su Relación con México.
MC Ed., 1984, p' 11
3. A. Chapoy; Ruptura del Sistema Monetario Internacional.
Op. cit. p' 29
4. IBIDEM p'
5. F. Báez; El F.M.I. y su Relación con México.
Op. cit. p' 11
6. International Financial Statistics.
Varios números
7. IBIDEM
8. Bernstein E.; Monetary Reform and Prices of Gold
J.H. Press.
9. Economista Americano, Funcionario del F.M.I. y la Reserva
de EUA. Autor de varios libros
10. A. Chapoy; Ruptura del Sistema Monetario Internacional.
Op. cit. p' 24
11. Tomados de Robert Roosa, Subsecretario del Departamento del
Tesoro. EUA
12. IBIDEM
Op. cit. p' 66
13. F. Báez R.; El F.M.I. y su Relación con México
Op. cit. p' 14
14. Del Discurso de Morgenthau en la Sesión Final de la Confe-
rencia de Bretton Woods (22 jul. 1944), citado por Gardner
R. "La Diplomacia, el Dólar y la Esterlina".

Edit. Troquel, 1966 p'

15. A. Chapoy; Ruptura del Sistema Monetario Internacional. UNAM, 1979 p' 25
16. Kenneth Kurimara se encarga de señalar esa coincidencia. "El Plan White réplica norteamericana al Plan Keynes fue sometido a consideración poco después de éste último, in incorporando sustancialmente los mismos principios". Teoría Monetaria Pública. F.C.E., México, 1961 p' 317
17. Robert Triffin; The Evolution of International Monetary System. Princeton Essays International Finance p' 106
18. Michel Aglieta; "El Capitalismo Mundial en los 80as" Revista Mexicana de Sociología, julio-sept. 1983, p' 21
19. International Financial Statistics. Junio de 1950, p' 10
20. IBIDEM p' 12
21. Statistical Abstract of United States, varios años
22. Hasta fines de la década de los setenta, los estudios sobre el F.M.I. eran muy limitados, hasta 1969 se editó: "The International Monetary Fund 1945-1965, Twenty Years of International Monetary Cooperation" de Margaret Harrison de Uries y "The International Monetary Fund 1954-1965" de J. K. Yorseeffield, hay que agregar que los trabajos críticos también fueron muy escasos.
23. Jacques Huillier; "Theorie et Practique de la Cooperation International". Edit. Genin, 1957, p' 45
24. R G. Hawtrey; El Patrón Oro en la Teoría y en la Práctica. Edit. Aguilar, 1951. Op. cit. p' 94
25. Boletín del F.M.I., Suplemento 1981. Sept. p' 2

26. Mónica Baer; Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial.
Op. cit. p' 48. Edit. Cultura Popular, 1986
27. Salomon y M.G. de Uries; "The International Monetary Fund".
1966-1971. "The System Under Stress"
F.M.I., 1971
28. Mónica Baer; Fondo Monetario ...
Op. cit. p' 51
29. IBIDEM pp' 49-51
30. M.G. de Uries; The International Monetary Fund 1972-1978,
Cooperation on Trial.
F.M.I., 1985
31. A.W. Hooke; The International Monetary Fund, its Evolution
Organization and Activities.
Pamphlet Series. Washington, N°37, 1981
32. M. Baer; El F.M.I. y Banco Mundial
Op. cit. p' 53
33. IBIDEM p' 54
34. IBIDEM p' 54-55
35. IBIDEM
36. Boletín del Fondo, Suplemento. Nov. 1982, p' 13
37. Boletín del Fondo, Suplemento. Sept. 1981, p' 2
38. IBIDEM pp' 3-5
39. IBIDEM pp' 3-5
40. IBIDEM pp' 3-5
41. IBIDEM pp' 3-5
42. W. Hooke: La metodología del cálculo de las cuotas ha sido
marginalmente alterado por el cambio admitido en el peso
relativo y la incorporación de otras variables.
Op. cit. p' 10

43. Joseph Gold; Aspectos Legales de la Reforma Monetaria.
CEMLA. 1979, p' 56
44. En la Reunión de Gobernadores sólo se realizan discursos formales, no se discute ningún tema ni asunto alguno. Verlo en "Background Notes on the International Monetary Fund", realizado por Development Dialogue Foundation. UPPSALA, 1980, p' 100
45. IBIDEM p' 102
46. J. Gold; Aspectos Legales de la Reforma Monetaria.
Op. cit. p' 60
47. IBIDEM p' 62
48. Michael Zammit Cutalar; The Development Dialogue.
New York, 1979, p' 155
49. J. Gold; Aspectos Legales ...
Op. cit.
50. Mónica Baer; El F.M.I. y el Banco Mundial.
Op. cit.
51. J. Gold; Aspecto Legales ...
Op. cit.
52. J. Gold; Weighted Voting Power, some Limits and some Problems, American Journal International Law. Vol. 48
Washington, 1974, pp' 694-696
53. Richard Feinberg; El F.M.I. y las Relaciones de USA con America Latina. Perspectiva Latinoamericana.
Cuadernos Semestrales, CIDE, México, p' 183
54. IBIDEM p' 184
55. El NAC tuvo su origen en Bretton Woods, constituyéndose en un grupo asesor responsable de coordinar la política norteamericana en las instituciones financieras internacionales. Ver Hearing Before Subcommittee.. House of Representatives 96, Congress, Part II.
Marzo 1989

56. IBIDEM p' 184
57. Mónica Baer; El F.M.I. y el Banco
Op. cit. p' 73
58. IBIDEM p' 74
59. IBIDEM p' 81
60. IBIDEM p' 75
61. IBIDEM p' 77
62. IBIDEM p' 77
63. SELA; El Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana.
Edit. S. XXI pp' 606-61
64. IBIDEM p' 70
65. IBIDEM p' 71
66. IBIDEM p' 72
67. La evidencia relevante es recogida por T. Killick en "The
Quest for Economic Stabilization - The IMF and the Third
World.
N. York, S. Martin Express
68. SELA; El Banco Mundial y ...
Op. cit. p'
69. IBIDEM p'
70. IBIDEM p'
71. J. Gold; Aspectos Legales de la Reforma ..
Op. cit. p'4
72. IBIDEM p'5
73. IBIDEM p' 10
74. IBIDEM p'
75. IBIDEM
76. IBIDEM

77. Artículo IX. Secc. 8; Convenio Constitutivo del F.M.I.
p' 302
78. IBIDEM pp' 304-310
79. IBIDEM p' 302
80. Ver Morgan Guarantee Trust; World Financial Markets.
Marzo-Abril 1985, New York, Cuadro 1, p' 3
81. Señalar que una reducción del 3 por ciento de las tasas de
interés equivaldría en términos de impacto sobre balanza de
pagos a la eliminación de las medidas proteccionistas que
aplican los países industrializados a los países de la Re-
gión.
82. Ver M.H. Simonson; The Developing Country Debt Problem.
Copia mimeográfica, Rfo de Janerio, 1985
83. SELA; Relaciones Internacionales Económicas de América La-
tina.
Edit. Nueva Sociedad, 1987, p' 180
84. IBIDEM p' 83
85. IBIDEM pp' 183-194
86. IBIDEM pp' 185-186
87. IBIDEM p' 187
88. IBIDEM p' 195
89. Participación de América Latina en el Convenio Mundial:
1950 12.4%, 1979 5.2%, tomado de Handbook Trade Develop-
ment Statistics. 1980. Suplemento. New York
90. World Bank, World Dept. Tables. External Dept. of Develop-
ing Countries. 1985-1986.
Edif. Washington. Marzo p' 250
G. External Liabilities 372 mil millones USA, Long Term
Debt 312 mil millones de USA dolls. Transfers 43 868 mi-
llones de USA dolls.

91. Martner; Bitar, Difilippo, Leser y otros; América Latina en el Mundo del Mañana.
Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1987. p'
92. CEPAL; Series Históricas del Crecimiento de América Latina.
Santiago de Chile, 1978
93. Martner; América Latina en el ...
Op. cit. p' 219
94. IBIDEM p' 220
95. IBIDEM p' 223
96. IBIDEM pp' 233-234
97. E. Bustelo; Políticas de Ajuste y Grupos más Vulnerables en América Latina.
F.C.E., Bogotá, Col., 1987 p' 2
98. IBIDEM p' 25
99. IBIDEM p' 35
100. CEPAL; Crisis y Desarrollo en América Latina.
Santiago de Chile, 1985 p' 57
101. IBIDEM pp' 60-63
102. IBIDEM pp' 60-63
103. PREBISCH R.; La Crisis Global del Capitalismo y su Transfondo Teórico, Revista 22 CEPAL, 1984
Abril p' 84
104. IBIDEM p'85
105. CEPAL; Las Relaciones Económicas Internacionales de América Latina. Estudios e informes de la CEPAL, N° 49
Santiago de Chile p' 49
106. CEPAL; Tasas Anuales de Crecimiento de Compra y Exportaciones. 1950-1980. 1987.
Revista Santiago de Chile p' 10
107. BID; Progreso Económico y Social en América Latina.
Washington, 1985, p' 27

108. E. Bustelo; Políticas de Ajuste ..
Op. cit. p' 46
109. IBIDEM p' 42
110. CEPAL; Crisis y Desarrollo en América Latina y el Caribe.
Santiago de Chile, 1985 p'
111. IBIDEM p'
112. IBIDEM p' 51
113. Taylor L; Structuralist Macroeconomic.
New York Basic Books Publishers, 1983 p' 80
114. IBIDEM p' 82
115. IBIDEM pp' 82-83
116. ISS, Prealc; Planning for Basic Needs in Latin America Final
Report, 1985. p' 130
117. IBIDEM pp' 130-132
118. E. Bustelo; Políticas de Ajuste y Grupos Vulnerables en
América Latina.
Op. cit. p' 47
119. IBIDEM p' 49
120. IBIDEM p' 51
121. IBIDEM p' 52
122. IBIDEM p' 53
123. IBIDEM p' 55
124. R. Dornbush y Fisher; Inflación y Estabilización.
F.C.E., México, 1988 p' 425
125. IBIDEM p' 427
126. IBIDEM pp' 428-430
127. IBIDEM p' 446
128. IBIDEM p' 447

129. Rosario Green; La Deuda Externa de México 1973-1987.
S.R.E. Edit. Nueva Imagen p' 17
130. IBIDEM p' 21
131. Jorge E. Navarrete; La Deuda Externa.
Biblioteca Joven, F.C.E.-CREA, México, 1987 p'23
132. IBIDEM p' 40
133. IBIDEM p' 42
134. Miguel Woinczek; La Crisis de la Deuda Externa en la
América Latina.
F.C.E. p' 105
135. IBIDEM p' 107
136. Ver en Jorge E. Navarrete; La Deuda Externa.
Op. cit. pp' 41-46
137. IBIDEM p' 50
138. Declaración Económica de Londres, 9 de junio de 1984 en
Peter Montagnon F.T.
8 de octubre de 1985, p'4
139. Intergovernmental Group of Twenty Four on International
Monetary Affairs (G.24) "The Functioning and Improvement
of International Monetary" p'16
140. Jorge E. Navarrete; La Deuda Externa.
Op. cit. p' 89
141. IBIDEM p' 93
142. Banks Refuse Brazil Rescheduling Without IMF Deal.
Peter Montagnon F.T.
8 de octubre de 1985, p'4
143. Mexico May First Candidate for Debt Plan art
SJ, 1985 p'36
144. Jorge E. Navarrete; La Deuda ...
Op. cit. p' 96

145. IBIDEM p' 100
146. IBIDEM p' 103
147. IBIDEM p' 130
148. IBIDEM p' 132
149. IBIDEM p' 135
150. E. Bustelo; Políticas de Ajuste y Grupos.
Op. cit. p' 82
151. IBIDEM p' 83
152. IBIDEM p' 87
153. IBIDEM p' 88
154. IBIDEM p' 142
155. IBIDEM pp' 143-144
156. J. Wilkie; The Mexican Fed. Revolution.
Cal. Press. - MARZO 79. p. 70.-
157. IBIDEM p' 78-79
158. R. Flores Gaytán; Política Monetaria Mexicana.
p' 33
159. A. Hernández; Historia de la Revolución Mexicana.
Tomo 16, Colegio de México p' 191
160. IBIDEM p' 192
161. IBIDEM p' 192
162. Luis Medina; Origen y Circunstancia de la Unidad Nacional.
(enero-marzo 1974) Colegio de México p' 53
163. IBIDEM p' 54
164. J. Wilkie; The Mexican F. Revolution
Op. cit. p' 83
165. Diario Oficial de la Federación 17-11-40
166. IBIDEM 9-11-46. Ver trimestre económico abril-junio 1946

149A.-

149B.

148 B. - Arturo Huentz
Económica y sus allies del milenio
y J. cultura popular - 1986 p. 42

148 B

ibid p. 42-44

148 C

ibid p. 44-45

148 D

ibid - p. 46 -

167. Ver tomo 19; Historia de la Revolución Mexicana.
Colegio de México p' 294
168. Ver tomo 20-21; Historia de la Revolución Mexicana,
período 1940-1952. Colegio de México
169. IBIDEM pp' 39-58
170. IBIDEM pp' 39-58
171. Blanca Torres, Tomo 21; Historia de la Revolución Mexicana,
Colegio de México, pp' 45-55
172. IBIDEM pp' 45-55
173. IBIDEM pp' 45-55
174. IBIDEM pp' 45-55
175. IBIDEM pp' 45-55
176. IBIDEM pp' 45-55
177. IBIDEM pp' 45-55
178. IBIDEM pp' 45-55
179. IBIDEM p' 60
180. IBIDEM pp' 60-62
181. IBIDEM p' 62
182. IBIDEM p' 64
183. Olga Pellicer; Historia de la Revolución Mexicana, Tomo 23.
Colegio de México pp' 50-60
184. IBIDEM pp' 50-60
185. IBIDEM pp' 50-60
186. IBIDEM p' 62
187. J. Córdoba; Programa Mexicano de Reordenación Económica.
SELA p' 318
188. IBIDEM pp' 319-350
189. IBIDEM pp' 319-350

189A -
189B -
189C
189D

186(A) -

191A.-
191B.-
191C.-

190. SELA; El F.M.I., el Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana.
Edit. s. XII, p' 380
191. IBIDEM p' 385
192. Miguel Wionczek; La Crisis de la Deuda Externa en América Latina, Trimestre Económico 59, México, 1987 p' 100
193. M. Wionczek; La Crisis de la Deuda Externa.
F.C.E., 1987 p' 90
194. Véase un análisis cuantitativo de los problemas de la deuda de México en Guillermo Ortiz y Jaime Serra P.
"A Note on Burden of Mexican Foreign Debt"
Centro de Estudios Económicos, documentos de trabajo.
Colegio de México, 1983
195. M. Wionczek; La Crisis de la Deuda.
Op. cit. p' 107
196. La deuda externa de Pemex creció impresionantemente durante los años setenta. Ver a Roberto Gutiérrez en la Balanza Petrolera de México 1970-1982.
Comercio Exterior, Vol. 29, número 8, agosto, 1979
197. Rosario Green; México Crisis Financiera y Deuda Externa.
Seminario sobre la Economía Mexicana, Colegio de México.
Agosto de 1983, mimeografiado p' 7
198. M. Wionczek; La Deuda Externa
Op. cit. p' 123
199. IBIDEM p' 127
200. "Mexico to Request \$ 20 billion in 6 Years"
Financial Times, 14 sept. 1984, cita documento oficial fil
trado a las fuentes bancarias de Londres
- 201 M. Wionczek; Cuadro de Sinopsis, Crisis, Deuda Externa Mexicana
Op. cit. p' 130

202. Stephany Griffith Jones; Deuda Externa, Renegociación y ajuste en la América Latina. Trimestre económico, núm. 61 F.C.E., 1985 p' 43
203. IBIDEM p' 44
204. IBIDEM p' 45
205. IBIDEM p' 53
206. IBIDEM p' 54
207. IBIDEM p' 57
208. IBIDEM p' 58
209. IBIDEM p' 58
210. IBIDEM p' 59

211. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Documento oficial, copia traducida, 1986
212. René Villarreal; Deuda Externa (participante) Renegociación
Op. cit. pp' 63-64
213. IBIDEM pp' 66-70
214. IBIDEM pp' 66-70
215. Política Típica de Miguel de la Madrid al final de su
administración compilada por René Villarreal
216. René Villarreal
Op. cit. pp' 63-64
217. IBIDEM p' 70
218. IBIDEM p' 71
219. IBIDEM p' 71
220. IBIDEM p' 73
221. La Reestructuración de la Deuda, Angel Gurría Treviño.
Op. cit. p' 71
222. IBIDEM p' 72

223. IBIDEM p' 73
224. IBIDEM p' 80
225. IBIDEM p' 81
226. IBIDEM pp' 81-82
227. IBIDEM pp' 81-82
228. IBIDEM pp' 82-83
229. IBIDEM p' 83-84
230. Verse una cuantificación de los choques externos en T.O. Enders y Mattione en "The Latin American, The Crisis of Debt and Growth", 1984
231. Angel Gurría
Op. cit. p' 85
232. IBIDEM p' 87
233. IBIDEM p' 89
234. IBIDEM p' 90
235. Por orden alfabético el Grupo Asesor Bancario estaba integrado por: Bank of America, Bank of Montreal, Bank of Tokyo, Bankers Trust Chase Manhattan, Chemical Bank, Citibank, Deutsche Bank, Lloyds Bank International, Manufacturer - Hanover, Morgan Guaranty Trust; Societe Generale y Swiss Bank Corp.
236. Angel Gurría
Op. cit. p' 95
237. IBIDEM p' 96
238. IBIDEM p' 97
239. IBIDEM p' 100
240. IBIDEM pp' 100-101
241. S. Griffith Jones; Deuda Externa
Op. cit. p' 80

242. IBIDEM p' 102
243. IBIDEM p' 103
244. Rosario Green; La Deuda Externa Pública Mexicana 1973-1987.
S.R.E., Edit. Nueva Imagen, México p' 132
245. IBIDEM p'
246. IBIDEM p' 127
247. IBIDEM p' 132
248. Deuda Externa Pública Mexicana.
F.C.E. y S.H.C.P.
Economía Latinoamericana p' 40
249. Rosario Green; La Deuda Externa de México 1973-1987.
S.R.E. Op. cit. p' 132
250. IBIDEM p' 127
251. IBIDEM p' 132
252. IBIDEM p' 133
253. Angel Gurría; Reestructuración de la Deuda
Op. cit. p' 92
254. IBIDEM p' 93
255. El Plan Baker - Mercado de Valores
Dic. 1985
256. SELA; Relaciones Económicas en América Latina
Op. cit. p' 35
257. Rosario Green; La Deuda ..
Op. cit. p' 137
258. "Los Banqueros no Prestarían un Centavo Más".
Declaración que apareció en los diarios Journal of Commerce
y el New York Times, citados en México por el Rotativo Uno
Más Uno. pp' 1-3 "Reagan y México"
Febrero 16, 1986
159. "Paquete de Rescate", firmado el 20 de marzo de 1987, pro-
grama junio 86-dic. 87 por 12 mil millones de dólares, ci-
tado por Rosario Green en Deuda Externa. Op. cit. p' 168

260. S.H.C.P. Deuda Externa Pública Mexicana
p' 217
261. J.A. Gurría; Deuda Pública
Op. cit. p' 97
262. IBIDEM N' 98
263. IBIDEM p' 98
264. IBIDEM p' 98
265. IBIDEM p' 99
266. IBIDEM p' 100
267. S.H.C.P. Deuda Externa Pública Mexicana
Op. cit. p' 215
268. IBIDEM p' 261
269. IBIDEM p' 133
270. R. Green; La Deuda Externa
Op. cit. pp' 400-405
271. IBIDEM pp' 400-405
272. De acuerdo con el Banco de México el índice inflacionario
fue de 159.2% para 1987

H. Quintero

BIBLIOGRAFIA

LIBROS CONSULTADOS

- 1.- PAEZ R.F. El F.M.I. y su Relación con México. - Mc. Edit. 1984. México.
- 2.- BERENSTEING E. Monetary reform and prices of gold. - J. H. Press Washington D.C.
- 3.- BAEZ MONICA. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. - Edit. Cultura Popular. 1986.
- 4.- B.I.D. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington. 1985
- 5.- BUSSELO E. Políticas de ajuste y grupos más vulnerables en América Latina. F.C.E. Bogotá. 1987.
- 6.- CHAFOY ALMA. Ruptura del Sistema Monetario Internacional. U.N.A.M. 1987. México.
- 7.- CEPAL. Series Históricas del Crecimiento de América Latina. Santiago de Chile. 1985.
- 8.- CEPAL. Crisis y Desarrollo en América Latina. Santiago de Chile. 1985.
- 9.- DE VRIES M. S. The International Monetary Fund 1912-1918 Cooperation in Trial. F.M.I. 1985.
- 10.- ENDER Y MATTIONE. The Latin American, the crisis of debt and growth. Washington. 1984
- 11.- FLORES G.R. Política Monetaria Mexicana. F.C.E. 1987.
- 12.- GARDNER R. La diplomacia, el dólar y la esterlina. J.R. Press. N. York. México.
- 13.- GOLD JOSEPH. Aspectos Legales de la Reforma Monetaria. C.E.M.L.A. 1979.
- 14.- GOLD JOSEPH. Weighted voting power, some limits and some problems. A.M.J.I.L. Vol. 48 Washington. 1974.
- 15.- GURRIA ANGEL. Deuda externa y renegociación. 1985 F.C.E.
- 16.- HARRISON M. Twenty years of international monetary cooperation.
- 17.- HERNANDEZ A. Historia de la Revolución Mexicana. Tomo 16. Col. de México.
- 18.- KILMICK T. The quest for economic stabilization. The IMF and the third world. N. York S. N. Express.

- 19.- KURTIARA K. Teoría monetaria pública. F.C.E. 1961.
- 20.- MARTNER, BITAR, DIFILIPPO, LESER Y OTROS. América Latina en el mundo de mañana. Edit. Nueva Sociedad, Caracas. 1987.
- 21.- MEDINA LUIS. Origen y circunstancias de la unidad nacional. Col. de México.
- 22.- NAVARRETE JORGE. La deuda externa de México 1973-1987. Edit. Nueva Imagen. S.R.E. 1986.
- 23.- PELLICER OLGA. Historia de la Revolución Mexicana. Tomo 23. Col. de México.
- 24.- SALOMON Y DE VRIES. The international monetary fund. 1966-1971. "The system under stress". F.M.I. 1985.
- 25.- SELA. El Banco Mundial y la crisis Latinoamericana. Edit. S. XXI.
- 26.- SELA. Relaciones internacionales económicas de América Latina. Edit. UVA Sociedad 1987.
- 27.- SHCP Y F.C.E. Deuda externa pública mexicana. Economía Latinoamericana 1986.
- 28.- TORRES BLANCA. Historia de la revolución mexicana. Tomo 21. Col. de México.
- 29.- VILLARREAL RENE. Deuda externa. F.C.E. 1985.
- 30.- WILKIE JAMES. The mexican federal revolution. Cal. Press 1985.
- 31.- WOINCZEK MIGUEL. La crisis de la deuda externa en la América Latina. F.C.E. 1985.
- 32.- YORSEFIELD D.K. The international monetary fund. 1954-1965.
- 33.- ZAMMIT CUPALAR. The development dialogue. N. York 1979.

- 1.- Aglieta Michel. El capitalismo mundial de los 80as.
Revista Mexicana de Sociología, Junio, Septiembre - 1983.
- 2.- A.W. Hooke. The international monetary fund, it's evolution, organization and activities. Pamphlet series. Washington No.37 - 1981.
- 3.- Background notes on the international monetary fund. Realizado por Development Dialogue Foundation. Uppsala. 1980.
- 4.- Boletines del F.M.I. y Suplementos. 1981 - 1982.
- 5.- Cepal. Tasas anuales de crecimiento de compra y exportaciones. 1950, 1980, 1986. Washington USA. Marzo.
- 6.- Cepal. Las relaciones económicas internacionales de América Latina. Estudios e Informes de la Cepal No. 49 - Santiago de Chile.
- 7.- El Plan Baker. Mercado de valores - Dic. 1985.
- 8.- Feinberg Richaud. El F.M.I. y las relaciones de USA con América Latina. Perspectiva Latinoamericana - Cuadernos semestrales, CIDE. México.
- 9.- Financial times en artículo "Mexico to request \$20 bilion in 6 years".
14 Sept. 1984.
- 10.- Green Rosario. México crisis financiera y deuda externa seminario sobre la economía mexicana. Col. de México - Agosto de 1983. Mimeo-grafiado.
- 11.- Hearing before subcommittee - house of representatives 96 congress.
Part II. USA - Marzo 1989.
- 12.- Hand book trade development statistics. 1980. Suplemento. N. York.
- 13.- International financial statistic - Junio 1950 - Washington.
- 14.- Jaime Serra y Guillermo Ortíz en un análisis de la deuda externa realizan "A note of burden of mexican debt". Documento de trabajo C.E.E.
Col. de México 1983.
- 15.- Journal of commerce y N. York Times. Feb. 16 1986. Citados por Uno más Uno. Título "Los banqueros no prestaran un centavo más". "Reagan y México".
- 16.- Prebisch R. La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico.
Revista 22 Cepal 1984.
- 17.- Roberto Gutiérrez. La deuda externa de Pemex creció en forma impresionante. Rev. Comercio Exterior Vol. 29 No. 8 A - 1979.
- 18.- Simonsen H.M. The developing country debt problem. Copia mimeográfica.
Rio de Janeiro 1985.
- 19.- Statistical Abstract of United States. Varios números.

- 20.- World Bank - World Dept. Tables. External Dept. of Developing countries 1985, 1986 - Washington USA. Marzo.
- 21.- World financial markets del Morran guarantee trust, Marzo - Abril 1985. N. York.

LEYES Y REGLAMENTOS (CONSULTADOS)

- 1.- Convenio Constitutivo del F.M.I.
- 2.- Diario Oficial de la Federación. 17-11-40 México.
- 3.- Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos. 1982, 1983, 1986.