

47  
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“LA DEUDA PUBLICA EXTERNA Y EL DESARROLLO EN MEXICO (1970-1994)”**

**T E S I S A**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

**MARIA DE LA LUZ FUENTES CASTAÑEDA**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES



MEXICO, D. F.

1997.

**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.

MUY EN ESPECIAL A MIS PADRES LUPITA Y DONATO  
que por su inmenso amor, apoyo y motivación me han  
ayudado a concluir una etapa más

A MIS HERMANOS ELIZABETH, ISELA, IVAN Y VANESSA  
por su cariño y comprensión durante todo este tiempo

A LA UNIVERSIDAD POR LOS CONOCIMIENTOS BRINDADOS Y  
AL DR. RICARDO UVALLE POR SU ORIENTACION E IMPULSO

JUAN JOSE GRACIAS POR TODO

# INDICE

<i>INTRODUCCION</i>	1
<b>A) EL ESTADO Y LA VIDA ECONOMICA</b>	
<b>MISION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA DEL MUNDO MODERNO</b>	3
<b>LA DEUDA PUBLICA EN LA VIDA DE LOS ESTADOS</b>	8
<b>TIPOS DE DEUDA DE LOS ESTADOS</b>	10
<b>B) LA DEUDA PUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO</b>	12
<b>CLASIFICACION DE LA DEUDA EN EL ESTADO MEXICANO</b>	14
<b>C) LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DEL ESTADO MEXICANO:     ANTECEDENTES Y DESARROLLO</b>	17
<b>LA ETAPA POSREVOLUCIONARIA</b>	20
<b>D) LA POLITICA ECONOMICA Y LA DEUDA PUBLICA EXTERNA (1970-1990)</b>	
<b>DEUDA EXTERNA Y FIN DEL ESTATISMO (1970-1982)</b>	24
<b>DEUDA EXTERNA Y MODIFICACION DE LA ESTRATEGIA     DEL DESARROLLO (1982-1994)</b>	32
<b>LA DEUDA EXTERNA DESDE UNA PERSPECTIVA DE CONJUNTO</b>	39
<i>CONCLUSIONES</i>	43
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	46
<i>ANEXOS</i>	

## INTRODUCCION

La deuda pública es una constante que ha estado presente desde la vida independiente de nuestro país, han sido muchas las variables que han provocado que la deuda nacional sea un factor de controversia y un problema por resolver desde sus inicios.

Son las constantes económicas e históricas que se presentan a lo largo de la vida país, que nos deben permitir analizar y evaluar el fenómeno de la deuda pública, mismas que deben inferir lecciones para lograr así un adecuado manejo del financiamiento externo.

Para fines de exposición, la tesina se estructura del modo siguiente:

En el primer apartado se analiza la relación que existe entre el Estado y la deuda pública, vínculo que se distingue por el tipo de Estado, su formación y la tendencia de este a participar en la economía; por otra parte, se destaca lo más común en la clasificación económica del crédito público.

El segundo apartado estudia la estructura de la deuda pública en México, los tipos de instrumentos utilizados para obtener financiamiento y su clasificación general. Así mismo, el sustento jurídico y los principios que rigen la participación del Estado mexicano en la vida económica y las consecuencias que esto genera.

El apartado tres explica el desarrollo de la deuda externa en la historia de México. El problema de la deuda externa ha ocupado un lugar preponderante desde la época posterior a la Independencia, la historia del país se relaciona con el proceso de contratación de créditos y el deseo de apoyar el desarrollo nacional, por lo cual han surgido problemas de pago que implican sucesivos refinanciamientos y reestructuraciones; para desencadenar finalmente, en moratorias o suspensiones de pago y prolongadas crisis económicas, financieras y sociales.

El cuarto apartado, se refiere al proceso, en el cual la Administración Pública utiliza el endeudamiento para impulsar el crecimiento y de esta forma estimular el desarrollo, es aquí donde las políticas públicas tratan de dar coherencia y sentido a la política económica que sobre deuda pública el Estado mantiene y con ello lograr financiar parte de las necesidades de

infraestructura que el país y la sociedad demandan. Un análisis a estas políticas demuestran la clara necesidad que se tiene del ahorro externo y que el apoyo que se ha recibido por parte de los acreedores extranjeros está íntimamente ligado al proceso de recuperación económica.

En las conclusiones se postula la importancia del ahorro interno y mantener una política adecuada y congruente en el gasto de los recursos provenientes del financiamiento externo, con el fin de apoyar el crecimiento y el desarrollo de los diferentes sectores del país.

Finalmente se incluyen dos anexos que testimonian el avance, desarrollo y destino de los recursos obtenidos del exterior y el crecimiento de la deuda externa durante los últimos años.



## **A) EL ESTADO Y LA VIDA ECONOMICA.**

### **Misión del Estado en la economía del mundo moderno.**

Acudir al Estado implica siempre remitirse a historias diferentes y a sujetos concretos, ya que “cada Estado posee su propia identidad, historia y futuro muy particulares, pues en su surgimiento, desarrollo, consolidación y transformación siempre se hallarán circunstancias y momentos diversos”<sup>1</sup>.

Un Estado es la organización de una comunidad y como tal es quien concreta la ordenación de la vida social, así como actos de producción y ejecución de normas jurídicas; por lo tanto “un Estado es el gran hacedor”<sup>2</sup> y al referirse a él y a su acción, siempre estarán implícitos procesos económicos que sostienen la existencia material del mismo y las políticas que aplica para llevar a un país a su construcción o a su derrumbamiento.

Como podemos ver, el proceso económico es uno de los aspectos más importantes para lograr el sostenimiento de un Estado, puesto que en la medida de la aplicación de las políticas adecuadas se proveerá de estabilidad y credibilidad, ya que se debe considerar que estas necesariamente afectarán a dos elementos básicos constitutivos del mismo: el pueblo y el territorio.

La intervención del Estado en la economía depende necesariamente del carácter histórico que haya asumido ya sea en economías desarrolladas o subdesarrolladas; puesto que cada una de ellas posee características muy particulares. Así tenemos que una economía subdesarrollada, tiene dos características básicas:

**1) Una reproducción dependiente del mercado mundial**, lo cual significa que la producción y reproducción del capital se supedita a los intereses económicos de las clases dominantes en los países desarrollados, no solo a través de las relaciones mundiales, sino mediante la

---

<sup>1</sup> Jacqueline Peschard. et al; **EVOLUCION DEL ESTADO MEXICANO**. ed. El Caballito. México, 1989. p 2

<sup>2</sup> *Idem*., p. 11

adopción de tecnologías y procesos de producción, sustitución de importaciones y la penetración financiera.

2) **La heterogeneidad estructural de su formación social**, es el reflejo de un desigual desarrollo interno que permite la concentración de la actividad económica en polos de desarrollo, frenando la incorporación plena del resto del territorio a la actividad económica.<sup>3</sup>

Bajo este esquema, el Estado acciona con una misión reguladora y auspiciadora de las relaciones de mercado en donde convergen capitales nacionales y extranjeros; aquí el Estado trata de mediar éstas desigualdades procurando evitar conflictos sociales pero a la vez garantizando las condiciones necesarias para la reproducción capitalista, así como la existencia y expansión de los capitales extranjeros.

El cumplimiento de estas funciones, conlleva medidas contradictorias, en donde el Estado, a pesar de ser creación de la sociedad misma para su seguridad, se ve en la necesidad de reprimirla en lo económico, político y social, básicamente a aquellos sectores sociales que no se encuentran ligados directamente a los procesos de acumulación capitalista.

En este sentido, la función del Estado entra en una contradicción puesto que afecta durante este proceso los niveles de vida de los sectores mayoritarios lo cual genera el descontento de la comunidad y una pérdida de legitimidad en la acción pública, pero a su vez no puede dejar de crear las condiciones necesarias para la reproducción capitalista, ni afectar la presencia de los capitales extranjeros; elementos necesarios para su crecimiento.

La mediación de condiciones tan ambiguas en los procesos económicos de los países subdesarrollados, ha quedado a cargo del Estado ya que una de sus principales premisas es el proveer a la sociedad en su conjunto de bienestar y por ende procurar su desarrollo, aunque para ciertos autores como Adam Smith aducen que “el mejor programa consiste en dejar que el proceso económico siga por su cuenta”<sup>4</sup>; es decir que propugna por un liberalismo económico o un no intervencionismo; aunque por otro lado, debe asegurar su existencia.

---

<sup>3</sup> Jorge Alonso. **EL ESTADO MEXICANO**. Ed. Nueva Imagen. México, 1984. p. 50

<sup>4</sup> Manuel Salas Villagomez. **LA DEUDA PUBLICA**. Nacional Financiera. México, 1950. p 35

Un Estado se representa a través de la creación de un aparato gubernamental, por medio del cual construye y ejecuta políticas dirigidas a la sociedad, que deben proveer ante todo la existencia misma del Estado; es decir, los compromisos del Estado se cumplen mediante la capacidad de su gobierno<sup>5</sup>, lo cual a su vez debe traducirse necesariamente en el sostenimiento del Estado mismo y el desarrollo de los diversos sectores sociales, aunque para Adam Smith por ejemplo “el mejor gobierno es el gobierno que gobierna menos y la mejor política económica es la que brota de la acción espontánea e imperturbada de los individuos”<sup>6</sup>. Así mismo, David Ricardo consideraba que “el desarrollo de los sectores económicos se da mejor sin la interferencia del gobierno”<sup>7</sup>.

Considerando lo antes expuesto, la participación del Estado en los procesos económicos se respalda en mandatos legales (Constitución) que le provee de mayores o menores atribuciones, de las demandas de la comunidad y sus grupos; aunque no por esto, la voluntad popular deje de modular las acciones de participación efectiva del Estado en los procesos de producción y distribución.

Si bien es cierto que la intervención estatal en el ámbito económico puede ser decidido por la sociedad, al hacerse esta más participativa, el Estado también debe poseer márgenes de acción que le permita regular los recursos de una nación, recursos de los cuales depende el desarrollo de la comunidad misma.

Para lograr el desarrollo de una nación, el Estado dispone de diversos elementos, ya que puede establecer normas, crear instituciones, proveer seguridades, usar y administrar los recursos de que dispone y, definir y precisar políticas de desarrollo que se orienten al equilibrio y bienestar de la sociedad.

Dentro de este marco, una de las políticas más importantes para el Estado es la aplicación de la política económica, ya que es un factor que influye determinadamente en el crecimiento económico y el bienestar de los pueblos. A través de la política económica, el

---

<sup>5</sup>El gobierno es una parte de la materialización del Estado en la sociedad, así tenemos que la creación y expansión de diversos organismos gubernamentales encargados de la administración del Estado configuran una red de compromisos, atribuciones e instituciones con el fin de dar cumplimiento al bienestar social. En la medida del adecuado funcionamiento del gobierno se determina su capacidad ante el Estado y ante la sociedad para cumplir los compromisos del primero y para satisfacer las demandas del pueblo. Ricardo Uvalle Berrones. **EL PAPEL DEL ESTADO EN LOS PROCESOS ACTUALES**. pp. 54-58

<sup>6</sup> Adam Smith. **INVESTIGACION SOBRE LA NATURALEZA Y CAUSAS DE LA RIQUEZA DE LAS NACIONES**. F.C.E. México. 1994. p. 808

Estado debe mostrar su capacidad de regulación en la distribución de la riqueza; debe permitir a cada individuo un igual acceso a la actividad económica de una nación, promoviendo así una mayor equidad y justicia social; aspectos que se traducirían en una legitimación y credibilidad del Estado ante la sociedad; ya que sus actos de gobierno redundarían en beneficios sociales, no en deterioros de niveles de vida.

La aplicación de una política económica adecuada por parte del Estado resulta importante, derivado de que a través de este instrumento se influye en diversos factores tales como: tasas de inflación, ahorro interno y externo, inversión pública y privada, déficits fiscales, de balanza de pagos y comerciales, política monetaria.

La inflación<sup>8</sup> es uno de los problemas que afectan seriamente a la sociedad, dado que lo resiente al realizar sus compras cotidianas de bienes y servicios que requiere.

El proceso inflacionario repercute de manera diferente a la ciudadanía, porque en tanto que para unos cuantos es la oportunidad de obtener ganancias, para la mayoría significa mayores precios y deterioro de la capacidad adquisitiva de sus ingresos; por consiguiente, se ha convertido en uno de los problemas más complejos de la sociedad ya que afecta en la generación de empleos, en la solución de problemas económicos y sociales, por ende en la satisfacción de demandas sociales.

El proceso inflacionario se genera por el desfase entre una demanda agregada creciente, pública y privada, y en una oferta de bienes y servicios que no se desarrolla con la misma velocidad, lo cual se traduce en actividades especulativas que enriquecen a unos cuantos en perjuicio de la mayoría. Este proceso inhibe los procesos de inversión, ahorro y de asignación de recursos, reduce el mercado interno y externo por la falta de competitividad, desalentando la producción y la generación de empleos, se deteriora el sistema de precios, tarifas y subsidios al sector público.

---

<sup>7</sup> Manuel Salas Villagomez. *op cit*; p. 37

<sup>8</sup> *La inflación es el fenómeno monetario reflejado en un aumento constante del nivel general de precios de los bienes y servicios*. S.H.C.P. **GLOSARIO DE TÉRMINOS**. p. 10

Por lo expuesto, del control de la inflación depende que no se deteriore la distribución del ingreso, que no se interrumpa el crecimiento económico y que no se impida la atención de las demandas de la comunidad.

La aplicación de la política fiscal<sup>9</sup> debe procurar proveer de ingresos suficientes al gobierno, a través de tasas impositivas que graven proporcionalmente a los ingresos de cada individuo, región o sector económico, delimitándolo así Adam Smith al establecer que “los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal”.<sup>10</sup> El no aplicar los controles adecuados en la recaudación provoca una evasión fiscal, lo cual genera que los ingresos del Estado no resulten en proporción adecuada a sus gastos, impidiendo por una parte disminuir su capacidad de hacer llegar beneficios a la sociedad.

Como resultado de la política fiscal adecuada, el Estado obtiene mayores recursos que le permitirían reducir su dependencia del ahorro externo, estimulando el interno, generando por demás una independencia a la política monetaria, además de que se ayudaría a combatir la inflación.

Como se mencionó anteriormente, la aplicación de medidas fiscales a favor de los ingresos del Estado, disminuirían la dependencia de los recursos externos; aspecto que influiría en la corrección de los déficits de balanza de pagos, pues en primer instancia no sería necesario acudir al financiamiento externo como la vía más importante de ingresos para el Estado; sino como un complemento; por otro lado, la economía sería solvente para enfrentar los requerimientos del servicio de la deuda.

Otro aspecto que se desprende es el incremento del ahorro interno, puesto que mediante el control de la inflación tanto los individuos como las empresas estarían en posibilidad de ahorrar, en el primer caso, y de reinvertir sus utilidades. Además, un adecuado manejo en la política de tasas de interés permite una mayor canalización y absorción de los

---

<sup>9</sup> *Son las directrices y lineamientos para regular los niveles de distribución del ingreso y gasto del Gobierno Federal encaminados a lograr los objetivos económicos y sociales del país. S.H.C.P. op cit; p 12*

recursos internos. El incremento en el ahorro interno incidirá junto con los factores previamente señalados, en la política monetaria ya que el aumento de la base monetaria será congruente con el crecimiento de la actividad económica apoyada con el ahorro al interior de las naciones.

El Estado evoluciona y se va adecuando a los nuevos requerimientos así como las políticas que dicta; debido a los cambiantes procesos económicos que provocan la reestructuración de las economías al interior de los países y a las exigencias internacionales; es cierto que el Estado ha intervenido fuertemente en la economía, pero también ha venido reformándose impulsando la actividad de los particulares, esperando que bajo estos nuevos esquemas se puedan resolver todas las necesidades de la comunidad.

### **La deuda pública en la vida de los Estados.**

Un Estado debe mantener un equilibrio en su economía a nivel global. Un renglón básico es el mantener sus ingresos y egresos acordes; es decir, las percepciones que tiene a través de impuestos, productos, aprovechamientos, derechos, entre otros; debe corresponder a los gastos que ejerza.

Cuando el equilibrio entre ingreso-gasto se rompe, se recurre a financiamientos, los cuales sirven para complementar los ingresos y así cubrir los requerimientos que se presenten. La deuda pública es “la suma de obligaciones insolutas del sector público derivados de la contratación de empréstitos internos y externos sobre el crédito de una nación; por tanto, representa todos los pasivos crediticios documentados bajo condiciones financieras determinadas, en los cuales participa algún organismo del sector público”.<sup>11</sup>

El equilibrio ingreso-gasto mencionado anteriormente, se ha visto afectado de alguna u otra forma por los avances en las necesidades de las comunidades (entre muchos otros factores); de aquí que los gobiernos hayan tenido que multiplicar sus funciones, cuya realización se traduce en términos de gasto, provocando un desequilibrio respecto a los

---

<sup>10</sup> Adam Smith. *op cit*; p 809-810

ingresos; gasto que debe cubrirse si no por los ingresos ordinarios del Estado, si con un complemento a esos ingresos: los financiamientos.

Recurrir a financiamientos para algunos implica “un gobierno con un desarrollo de trabajo improductivo, pues las operaciones gubernamentales no arrojan ganancias a la economía”,<sup>12</sup> o bien como “recursos empleados para sostener consumos estériles o suntuario”,<sup>13</sup> aunque para otros, como Alexander Hamilton juzgaba que “el Estado debía jugar un principalísimo papel en la vida económica de los países”<sup>14</sup>, consideraba que “el logro de determinados objetivos de interés público solo se podía obtener a través de un mayor gasto gubernamental, el cual se podía cubrir con deuda, sin ser una carga sobre la posteridad”.<sup>15</sup>

La presencia de la deuda pública en los Estados es tan antigua que parte de fines del siglo XVIII desde la concepción primaria como elemento nocivo a la economía, hasta la moderna interpretación que la señala como “un instrumento más para lograr los objetivos de la política económica”.<sup>16</sup>

En primer instancia el Estado tenía como fuente de recursos las aportaciones voluntarias de los ciudadanos y, en su caso, de botines de guerra o tributos de los pueblos vencidos, la contratación de deuda la realizaban básicamente los monarcas (deudas personales) y aplicaba los recursos según considerara convenientes, los cuales no eran destinados al pueblo para su beneficio; en estos periodos los empréstitos eran difíciles de obtener y de escasa importancia, y no es hasta finales del siglo XVIII que empieza a surgir la deuda como tal en la historia, a partir de que en ciertas ciudades de la época se empiezan a generar mayores movimientos mercantiles.

La contratación de deuda se ha constituido como una de las características más importantes en la vida de los Estados; ya que en todos ha existido en mayor o menor grado una estructura de crédito que les facilita o detiene la expansión económica<sup>17</sup> y que por consiguiente

---

<sup>11</sup> S.H.C.P. *op cit*; p. 13

<sup>12</sup> Adam Smith. *op cit*; p. 873

<sup>13</sup> Manuel Salas Villagomez. *op cit*; p. 38

<sup>14</sup> *Idem*, p. 40

<sup>15</sup> *Idem*, p. 40

<sup>16</sup> Alvin H. Hamsen. **POLITICA FISCAL Y CICLO ECONOMICO**. F.C.E. México, 1991. p. 155

<sup>17</sup> *Se ha establecido que el que funcione o no la contratación de deuda depende del camino histórico de cada Estado en su evolución económica, política y social; ya que no se presentan las mismas características en una economía desarrollada y en una subdesarrollada.*

afecta el desarrollo de la población, éxito que se determina por las características propias de cada Estado.

### **Tipos de deuda de los Estados.**

Un Estado contrata diversos tipos de financiamientos ya que puede adquirirlos con los particulares nacionales o con particulares, organismos e instituciones extranjeras; así como con otros Estados. Para tal efecto los Estados clasifican su deuda de la siguiente forma:

1) **Deuda Pública Interna.** Corresponde al total de créditos que se negocian dentro de un país, se pagan en el propio país y en moneda nacional de acuerdo a la legislación correspondiente. La deuda interna significa la utilización del ahorro financiero interno de un país como vía de financiamiento.

La deuda interna se estructura en gran medida a través de la emisión de valores gubernamentales, tales como los Certificados de Tesorería y Bonos de Tesorería.

2) **Deuda Pública Externa.** Esta deuda representa a todos los pasivos de un país con personas físicas o morales no residentes de ese país, independientemente de la moneda que se utilice en su contratación (moneda extranjera o nacional). La estructura de la deuda externa se da a través de bonos emitidos por un gobierno, créditos contratados con banca comercial, organismos multilaterales o bien, contratados directamente de gobierno a gobierno.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> S.H.C.P. MANUAL DE LA DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA. p. 20



## **B) LA DEUDA PUBLICA EN EL ESTADO MEXICANO.**

Todo este fenómeno de la deuda pública ha estado presente en el Estado mexicano, claro está, con características particulares, ya que se ha desarrollado en medio de grandes conflictos: sociales, políticos y económicos; y en todo este proceso transformador ha estado presente la deuda pública en la vida del país desde la época de la Independencia.

En todos los procesos transformadores del Estado mexicano y por consiguiente de su sociedad ha surgido la deuda pública como un importante apoyo para el sostenimiento o desarrollo nacional, o bien como el principal defecto del manejo de una economía. El Estado mexicano llámese Moderno, Liberal, Benefactor o Promotor ha sido y es el responsable del desarrollo<sup>19</sup> ; aspecto que se determina claramente en la Constitución Política de 1917 en sus arts. 27 y 123 principalmente, a través de los cuales se pueden ver las responsabilidades que se otorgan al Estado mexicano en cuanto a la procura de la equidad y el bienestar social, y la promoción del adelanto económico.

Sin duda, el responsable del desarrollo nacional es el Estado, puesto que es quien finalmente debe rendir cuentas al pueblo de la administración de los recursos nacionales ya que a él corresponde cuidar y garantizar el bien común.

El elemento básico para promover el desarrollo es el proceso económico que se lleva a cabo en el país, proceso que debe ser regulado y administrado con dos objetivos fundamentales: la producción y la distribución de la riqueza. Debido a los diferentes conflictos que se han gestado al interior del país y por factores exógenos, el logro de estos objetivos se ha visto afectado; de aquí que el Estado se haya visto en la necesidad de apoyarse en financiamientos que complementen sus propios recursos, los cuales han servido para apoyar desde una Hacienda Pública en bancarrota hasta el impulso para el desarrollo de diversos sectores de la economía.

Se hace un gran énfasis en las consecuencias negativas que trae consigo el que un Estado sea el principal promotor de beneficios para la sociedad, ya que según Glazer ...”las

---

<sup>19</sup> Recordemos que uno de los principales fines del Estado es asegurar el desarrollo de la sociedad.

políticas de bienestar estatales, se destinan a afrontar la miseria de la que antes se encargaban estructuras tradicionales tales como la familia, la iglesia o la comunidad local. El Estado interviene para asumir sus funciones, pero en el proceso el Estado debilita lo que resta de las estructuras tradicionales. Por lo tanto la situación empeora en lugar de mejorar”.<sup>20</sup>

Si bien es cierto que un Estado rector del bienestar social no es lo mejor, al Estado mexicano no le han quedado muchas opciones para delegar responsabilidades en el sector privado o a la sociedad misma, debido a los graves conflictos sociales que se han manifestado a lo largo de la historia. La sociedad se había quedado rezagada y poco participativa en la creación de los bienes y servicios que requiere, y aunque estos aspectos se han modificado, la construcción propia del Estado mexicano no le permite hacerse a un lado, reflejándose esto determinadamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como podemos ver, el Estado ha procurado mantenerse a sí mismo y para ello ha requerido acudir a endeudamientos, ya que no ha desarrollado la forma de mantenerse con recursos propios. La deuda pública que ha adquirido el Estado es un elemento de carácter importante en la vida nacional pues esta no solo implica impactos económicos, sino también políticos y sociales.

Por lo anterior, se puede observar que el Estado mexicano administra las formas de agregación económica que considera pertinentes o necesarias, quedando a cargo de la ejecución de todas sus acciones el Poder Ejecutivo,<sup>21</sup> a quien ha facultado para tomar todas las medidas necesarias para promover y asegurar el desarrollo del país; para lo cual se apoya en la Administración Pública.

La Administración Pública es la que se encarga directamente de satisfacer las demandas de todos los niveles y sectores de la población, creando para ello toda una estructura de instituciones necesarias para llevar a cabo sus objetivos.

Uno de los elementos más importantes para un Estado es la administración de los recursos nacionales, y la responsable en México es la Secretaría de Hacienda y Crédito

---

<sup>20</sup> Charles Murray. *Losíng Ground: America's Policy, 1950-1980*. Nueva York. Basic Books. p. 9

<sup>21</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. art. 89

Público, la cual se encarga de determinar los ingresos y gastos del Gobierno Federal y la utilización del crédito público.

Esta Dependencia es la que impulsa y determina todos los proyectos económicos del país y por consiguiente el rubro de la deuda pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público al ser la responsable de la proyección y coordinación de la planeación nacional del desarrollo, juega un papel de gran importancia ya que sus decisiones producen un gran impacto en la sociedad, ya que de ella depende el avance y crecimiento nacional; por consiguiente debe llevar a cabo sus acciones con gran cautela, sobre todo en lo que respecta al manejo de la deuda pública, pues es la responsable de su contratación y autorización, y por consecuencia de la aplicación de los recursos en beneficio de la población, para que no se conviertan en recursos destinados a gastos inútiles.

### **Clasificación de la deuda en el Estado mexicano.**

En México la deuda pública se clasifica y estructura de la siguiente forma:

#### Deuda Pública Interna.

La deuda interna se estructura en gran medida a través de la emisión de valores gubernamentales como son: CETES, BONDES, AJUSTABONOS, TESOBONOS y PAGAFES.

-CETES (Certificados de la Tesorería de la Federación). Son títulos de crédito, en los cuales se consigna la obligación directa e incondicional del Gobierno Federal de pagar una suma de dinero en determinada fecha.

-BONDES (Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal). Son títulos de crédito a largo plazo, en los cuales se consigna la obligación directa e incondicional del Gobierno federal de pagar a su vencimiento una cantidad determinada de dinero, así como intereses cada 28 días.

-AJUSTABONOS (Bonos Ajustables del Gobierno federal). Son títulos de crédito nominativos en los cuales se consigna la obligación directa e incondicional del Gobierno Federal de pagar una

suma de dinero a su vencimiento, determinable en relación al índice nacional de precios al consumidor y que devengan además intereses.

-TESOBONOS (Bonos de la Tesorería de la Federación). Son títulos de crédito denominados en moneda extranjera, en los cuales se consigna la obligación del Gobierno Federal de pagar en una fecha determinada, una suma en moneda nacional equivalente al valor nominal del título en dicha moneda extranjera, calculado al tipo de cambio que publique Banco de México para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en moneda extranjera.<sup>22</sup>

Deuda Pública Externa.

La estructura de la deuda externa se da de la siguiente forma:

-BONOS. Estos Bonos son emitidos por un gobierno, son títulos de crédito que da al tenedor el derecho a una renta monetaria fija, en una fecha determinada.

-SINDICADOS. Son los financiamientos que se obtienen de un grupo de bancos unidos bajo un mismo contrato de crédito con el prestatario.

-ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES (OFIS). Son financiamientos que otorgan organismos como el Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional y algunas Agencias Internacionales; estos créditos son otorgados para financiar proyectos específicos dirigidos al apoyo para el desarrollo de los países, estos adeudos son a largo plazo.

-BILATERALES. Estos financiamientos se obtienen directamente entre dos países, mediante la firma de un acuerdo.<sup>23</sup>

Por lo expuesto, es de gran importancia dar una visión de lo que ha significado la deuda pública en México; a través de un seguimiento en su gestación y desarrollo desde su inicio en la época independentista hasta la década de los sesenta. Esto con el fin de plasmar la fuerte presencia de este fenómeno en la evolución de México como un Estado deudor, básicamente con el exterior.

---

<sup>22</sup>José Miguel Erreguerena Albaitero. **INSTRUMENTOS FINANCIEROS DEL MERCADO DE DINERO**. Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A.C. México, 1995. pp.7-13. NOTA: *Los PAGAFES y TESOBONOS se encuentran en desuso actualmente.*

## C) LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DEL ESTADO MEXICANO: ANTECEDENTES Y DESARROLLO.

Las condiciones difíciles en que nace a la vida independiente el país, con una Hacienda Pública en bancarrota y una economía desquiciada, obligaron al gobierno que sucedió al de Iturbide, a gestionar y obtener en el año de 1823 el primer préstamo con el exterior.

A partir de entonces la deuda externa pasa por una larga cadena de vicisitudes. Ante la falta de recursos, los gobiernos se han visto obligados a imponer moratorias o a solicitar prórrogas, a obtener nuevos empréstitos para pagar otros, para cubrir déficits presupuestales, para realizar obras públicas, para apoyar el desarrollo de sectores económicos o bien, para tratar de salvar una economía muy quebrantada, concertando convenios a veces ruinosos para el país.

Con la caída de Iturbide el panorama económico del país era sombrío. “La minería, agricultura, comercio e industria se encontraban estancados, el gobierno sin erario y sin fuentes de recursos indispensables para atender el gasto público”.<sup>24</sup> La necesidad de consolidar la paz y reconstruir la economía del país obliga a la contratación de empréstitos con el extranjero; el primero de ellos por un monto de \$8,000,000.00 contratados con una casa londinense, estableciendo el Gobierno Federal como garantía una hipoteca general sobre todas las rentas de la nación mexicana, y una afectación especial de la tercera parte de los productos de las aduanas marítimas de la República.

Del monto contratado se redujeron los primeros pagos recibiendo efectivamente \$5,698,300.00<sup>25</sup>; así la primer deuda contratada traía consigo grandes desventajas para el país.

Durante el gobierno del General Guadalupe Victoria, el Congreso General Constituyente expide un decreto mediante el cual reconoce los adeudos contraídos desde el gobierno virreinal y los que se sucedieron en el poder hasta el año de 1824, quedando de la siguiente forma:<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Estructura de la Deuda Externa por Fuentes de Financiamiento. **INFORME AL CONGRESO 1995.**

<sup>24</sup> S.H.C.P. **LA VIEJA DEUDA EXTERIOR TITULADA DE MÉXICO.** México, 1960. pp. 13-14

<sup>25</sup> S.H.C.P. *op cit*; p. 8

1º DE LA DEUDA ANTERIOR A LA INDEPENDENCIA	\$ 27,090,609.09
2º DE LA DEUDA CONTRAIDA EN LA GUERRA DE INDEPENDENCIA	\$ 5,384,589.07
3º DE LA DEUDA POSTERIOR A LA INDEPENDENCIA	<u>\$ 12,242,364.89</u>
TOTAL IMPORTE DE LA DEUDA	\$ 44,717,563.05

Debido a factores externos, como fue la quiebra de la casa prestamista londinense Barclay, México se ve obligado a suspender el pago de su deuda hasta el año de 1830.

En este camino, el gobierno mexicano sigue contratando deuda con el extranjero poniendo como garantía sus ingresos en aduanas básicamente; hasta el año de 1837 que se establece un “Fondo Nacional Consolidado”<sup>27</sup> para cubrir la mitad de la deuda extranjera, estableciendo como garantía los Departamentos de California, Chihuahua, Nuevo México, Sonora y Texas; con este tipo de garantías y con los innumerables conflictos internos y externos cada vez se agudizaba más la situación financiera de los gobiernos.

El país seguía sin encontrar condiciones favorables, ni para saldar su deuda ni para contratar créditos que le concedieran ventajas, lo cual ha sido causa o pretexto para que otros países violaran el territorio patrio ocupándolo con fuerzas armadas, originando actos lesivos para la soberanía nacional, pues se ha motivado que extranjeros intervinieran en asuntos internos del país, cegando fuentes de recursos para atender el desarrollo de la economía y creando, en fin, problemas financieros graves para el erario.

Para el año de 1848 (cuando se produce la desocupación del país por los norteamericanos) el país se encuentra convulsionado debido a guerras civiles y con el exterior, por consiguiente su economía y el manejo de los recursos. Se siguen contratando préstamos con el extranjero difíciles de pagar, aunado a esto se llevaba un registro y contabilización de la deuda muy incongruentes, como consecuencia de esto se pierde una parte importante del

---

<sup>26</sup>Don Juan Castillo. COLECCION DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, CONTRATOS, SUPREMAS RESOLUCIONES Y NOTICIAS REFERENTES AL CREDITO PUBLICO. México, 1903. p VI - VII

territorio nacional, recibiendo como indemnización \$15,000,000.00 establecidos en el Tratado de Guadalupe.

El monto de la indemnización se destinaría al inicio de mejoras materiales y proyectos de arreglo de la Hacienda Pública y de la deuda nacional, lo cual a final de cuentas no se aplicó con provecho.

Los montos de la deuda se incrementaron aún más durante el Imperio de Maximiliano y solo para cubrir las necesidades de los nacionales franceses, pasado el proceso de Intervención se buscó nuevamente el arreglo de la deuda exterior hasta llegar al decreto del 14 de junio de 1883 mediante el cual “se autorizaba al Ejecutivo para proceder al arreglo y conversión de la deuda pública nacional”;<sup>28</sup> es aquí donde se fijan las primeras bases para un arreglo, nombrándose una Junta de Crédito Público; a fin de que estudiara y propusiera la forma, condiciones y plazos para el examen, reconocimiento, liquidación y conversión de la deuda la cual se unió y consolidó en nuevos títulos; a partir de entonces surgieron “Convenciones” con el fin de tratar el arreglo de la deuda externa.

En tanto por un lado se buscaba cumplir con el servicio de la deuda, por el otro se seguía con la contratación de más financiamientos. Así, la pesada carga que se había venido echando a costas la joven República Mexicana después de su Independencia, vino a consolidarse efectivamente durante el largo periodo gubernamental del General Porfirio Díaz; esta consolidación y los empréstitos concertados o convertidos por ese régimen, constituyen la mayor parte de las deudas que fueron reconocidas posteriormente en un convenio que vino a apoyar la situación deudora del país.

## **La etapa posrevolucionaria**

Durante el gobierno de Victoriano Huerta se declara la suspensión de los servicios de la deuda pública interior y exterior. De 1914 a 1921 no existieron fuentes externas para obtener

---

<sup>27</sup> S.H.C.P. *op cit*; p. 20

<sup>28</sup> S.H.C.P. *op cit*; pp 25-29

créditos ni mercado para nuevos valores mexicanos, en virtud del descenso de cotización que en las bolsas extranjeras registraron nuestros títulos en mora, lo que trajo como consecuencia que el gobierno de México se viera obligado a utilizar por diversas vías el crédito interno, debe hacerse notar que esta circunstancia acentuó la preocupación del gobierno por rehabilitar el crédito externo.

En el año de 1921, el Presidente Alvaro Obregón grava la exportación del petróleo con el fin de aplicar este producto a la reanudación del servicio de la deuda exterior, posteriormente, durante 1922 el gobierno de México declara el propósito de hacer frente a las obligaciones financieras hasta donde se lo permitieran sus posibilidades, estableciendo por lo tanto la reanudación efectiva del servicio de la deuda pública.

Por otra parte, los conflictos sociales internos se fueron incrementando, obligando al gobierno a suspender el servicio de la deuda durante un año 1924-1925, lo que permitió un saneamiento de finanzas y un equilibrio en los presupuestos replanteándose nuevamente el problema de la deuda sobre otras bases.

Restaurado el orden de la República, se consideró rehabilitar el crédito del país con el exterior, acentuando las negociaciones con los acreedores extranjeros y procurando un mejoramiento en los perfiles de la deuda, sin establecer garantías que afectaran al país. Aunque durante todo este periodo de tiempo, la situación se tornó un tanto cíclica ya que se llegaba a un arreglo favorable en el momento, pero que debido a la situación económica, política y social tan cambiante que se daba en el país, tiempo después resultaba poco o nada viable.

No es sino hasta el periodo que comprende de 1942 a 1946 que “se inicia verdaderamente una etapa de avances en lo que respecta al manejo de la deuda pública externa”<sup>29</sup> ya que se celebran los Convenios que consolidan las “Deudas Directas” y las “Deudas Ferrocarrileras” (1942, 1946 respectivamente), en este momento se logran establecer bases con condiciones realmente ventajosas para cumplir los compromisos de México con el

---

<sup>29</sup> Leopoldo Solís. **CRISIS ECONOMICO-FINANCIERA 1994-1995**. F.C.E. México, 1996. pp 48-50



extranjero ya que como producto de estos Convenios se buscó cubrir poco a poco los adeudos y perfilar al país como un contratante de crédito con condiciones adecuadas para la recepción y aplicación de financiamientos con el exterior.

Así, México fue recuperando paulatinamente la apertura de las fuentes extranjeras de recursos, los Convenios de 1942 y 1946 y el estricto cumplimiento de ellos influyeron entre otros factores, favorablemente sobre la situación financiera y económica en general del país.

A partir de la década de los cuarenta el país aplica una política de industrialización, desarrollándose favorablemente en la década de los cincuenta, el Estado deja en manos de los inversionistas privados la tarea de impulsar el desarrollo del país, así evitaba un incremento en sus gastos al destinar sus propios recursos al fomento industrial; por otra parte, los ingresos del Estado se vieron fortalecidos por aumentos en la recaudación fiscal, lo cual a su vez se traducía en finanzas públicas sanas. Este periodo de auge económico marca el ingreso de México a la modernidad, proceso que se sostiene por un refuerzo de la inversión extranjera y el apoyo de créditos externos, aunque este tipo de financiamiento no se utilizó en forma sustancial.

El país vivió un periodo estable económicamente; a partir del fuerte impulso que se dio al sector industrial, lo cual trajo beneficios al país ya que se adecuó este desarrollo de la industria a las necesidades de la época; aunque por otra parte, el apoyo a solo determinados sectores de la economía durante periodos, no ha resultado muy favorable al país ya que el resto de los sectores no cuentan con el mismo apoyo; reflejándose como un desarrollo nacional desigual, ya que ciertas actividades económicas se impulsan más en relación a las demás, situación que se traduce en un desequilibrio en la distribución de los beneficios del sistema hacia toda la sociedad.

En la década de los sesenta inicia en el país un periodo llamado “desarrollo estabilizador”, en donde el Estado mexicano tenía como perspectiva el apoyo a inversiones productivas, dirigido básicamente al proceso industrializador, para lo cual el Estado no escatimó recursos ni mecanismos de apoyo; aún a costa de abandonar el entonces productivo sector

agrícola que proveía una cantidad importante de divisas por exportaciones, al rezagar esta actividad, se tuvo que recurrir al endeudamiento externo para cubrir esta falta de divisas.

Los recursos obtenidos del extranjero desde fines de la década de los cuarenta hasta concluir los sesenta, se utilizaron como un complemento a los recursos nacionales, no como el total de ellos.

El proyecto económico basado en la industrialización resultó viable durante varios años, su límite se marcó debido a que las finanzas públicas del Gobierno Federal degeneraron en déficits, como consecuencia del aumento en los egresos respecto a los ingresos del gobierno al participar directamente en actividades productivas; para cubrir este desequilibrio ingreso-gasto, se tuvo que recurrir al financiamiento.

Durante esta etapa surgen los Organismos Financieros Internacionales (OFIS) como banca de desarrollo internacional y México ingresa como socio apoyándose en los créditos de estos organismos. Estos recursos son de gran utilidad al país por las condiciones favorables de pago (créditos a largo plazo y tasas de interés reducidas), además de que estos financiamientos son dirigidos básicamente a proyectos y programas de desarrollo, debido que “este tipo de instituciones se avocan al fomento del crecimiento económico sostenido, así como la estabilidad y desarrollo de sus países miembros”<sup>30</sup>, ya sea mediante asesoramientos en materia de política económica, o bien asistencia financiera para ayudar al cumplimiento de objetivos económicos-sociales.

Se ha buscado que la contratación de empréstitos particularmente con los Organismos Financieros Internacionales sean recursos complementarios de los capitales nacionales en los planes de desarrollo económico, recursos que impulsen el desarrollo de diversos sectores de la economía.

---

<sup>30</sup> Fondo Monetario Internacional. **INFORME ANUAL 1992**. Washington. p.63

## **D) LA POLITICA ECONOMICA Y LA DEUDA PUBLICA EXTERNA (1970-1994).**

### **Deuda externa y fin del estatismo (1970-1982).**

A pesar de que en los años sesenta el modelo económico muestra síntomas de agotamiento, al iniciar los setentas se busca fundamentalmente superar el subdesarrollo siguiendo el proceso industrializador que venía impulsándose fuertemente desde los años cuarenta; con lo cual se forzaba un proyecto que a largo plazo resultaría inviable derivado de los desequilibrios generados en la aplicación de recursos, ya que el resto de los sectores económicos se encontraban en atraso respecto a la industria.

Al iniciar los años setenta, inicia también el periodo de una nueva administración, encabezada por el Presidente Luis Echeverría Alvarez, momento en que se considera que uno de los elementos más importantes a atender era la orientación que debía seguir el proceso de desarrollo económico con un impulso industrial, con esto se busca lograr la producción para la exportación y el desarrollo regional, ya que en este momento “se tiene como objetivo promover el establecimiento y la ampliación de empresas industriales y de servicios, cuya producción eficiente les permita tanto surtir mercados del sector exterior, como sustituir mercados del exterior, esto es sustituir importaciones”<sup>31</sup>.

El objetivo de lograr un desarrollo del mercado nacional no era posible por las condiciones desfavorables del país: un proceso inflacionario creciente y una grave desigualdad en la distribución del ingreso, aspectos que impedían una ampliación del mercado interno y por consiguiente una disminución de la inversión privada; elementos que conducían al gobierno a intervenir directamente aumentando la inversión pública para poder mantener su modelo económico y el ritmo de crecimiento nacional.

Las inversiones del sector público fueron en este periodo el eje principal que permitió el crecimiento, lo cual a su vez generó en una expansión de la Administración Pública por la

---

<sup>31</sup> Jorge Alonso. *op cit*; p. 68

creación de fondos de apoyo, empresas generadoras de bienes y servicios (sector paraestatal), etc; tal aumento en el volumen de la inversión pública significó un incremento en el gasto público, el cual no podía financiarse únicamente con recursos internos, para ello se tuvo que recurrir al financiamiento con el exterior.

Este incremento del sector público no significó mayores beneficios a la población ya que estas perdían su nivel de vida, como resultado de que la mayor parte del apoyo en recursos se destinaba al sostenimiento del proyecto económico, buscando fortalecer y ampliar el mercado interno, rezagando las obras de beneficio social.

Un ejemplo de lo anterior es que durante este periodo, el Gobierno Federal (en particular la S.H.C.P.<sup>32</sup>) contrató empréstitos con el Banco Mundial por un monto de 2,961.0 millones de dólares de los cuales aplicó 899.29 millones al sector agropecuario y 702.20 millones al sector industrial (ver anexo I), lo cual significó más del 50% del total de los recursos obtenidos con este organismo, destinando el resto a sectores que crearan las condiciones necesarias para llevar a cabo su objetivo: creación de carreteras, proyectos de irrigación, desarrollo del sector eléctrico, entre otros.

Con el establecimiento de este proyecto económico la deuda pública externa es incrementada, aunque no de forma importante con los Organismos Financieros Internacionales, la mayor parte de los empréstitos se contratan con los mercados internacionales de dinero, en particular con la banca comercial (créditos que aumentan realmente el monto de la deuda pública externa), quienes otorgan créditos a corto plazo y altas tasas de interés, haciendo a un lado créditos más “blandos” con menores tasas de interés y a largo plazo (OFIS).

No obstante esta visible disminución por parte de México como contratante de los Organismos Financieros Internacionales, la cantidad de financiamiento recibido resulta de gran importancia ya que es durante la década de los setenta que se elevan en gran medida el número de créditos obtenidos por el Gobierno Federal, respecto a años anteriores.

---

<sup>32</sup> Esta dependencia del sector central de la Administración Pública es la encargada de manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y la utilización de estos recursos. Art. 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Por ejemplo, en la etapa que va de los cuarenta a los sesenta el país había contratado únicamente 23 créditos con el Banco Mundial, los cuales ascendían a 850.3 millones de dólares, ya durante los años setenta, el Gobierno Federal contrató en tan solo diez años 53 créditos que significaron un monto de 2,965.49 millones de dólares (ver anexo 1). Como se puede observar, el crédito externo tuvo un fuerte impulso y aunque los préstamos no se realizaron básicamente con los OFIS, estos recursos han estado presentes en el apoyo económico-financiero del país.

La desigualdad en el apoyo al desarrollo de los diversos sectores económicos y sociales, ha traído como consecuencia un desarrollo y crecimiento sin equidad y desfasado; ya que dependiendo de los proyectos y políticas económica, social y política que se determinen para ciertos periodos, se dará el apoyo a los sectores involucrados.

Si se considera el monto que alcanzó la deuda externa durante esa década, se podría decir que los recursos dirigidos al impulso del desarrollo social fueron mínimos, puesto que los créditos obtenidos con la banca comercial no siempre se dirigieron al financiamiento de proyectos sociales (dirigidos al bienestar).

El destino de la deuda en esta etapa era básicamente para subsanar los déficits en que había incurrido el Gobierno Federal, debido “al aumento vertiginoso en el volumen de la inversión pública, la cual no podía haberse financiado únicamente con recursos internos”<sup>33</sup>, además de la fuga de capitales;<sup>34</sup> factores generados por la decisión del país en reemplazar la inversión privada con una intervención estatal directa.

En un momento esta situación es sostenible ya que se contaba con un perfil de deuda favorable, pues su programación había sido elaborada adecuadamente; los conflictos más serios se presentarían un poco después, al conjugarse una serie de presiones internas y externas que provocarían un desequilibrio en la economía nacional y la incapacidad del gobierno para equilibrar esta situación por falta de recursos.

---

<sup>33</sup> Jorge Alonso. *op cit*; p.70

<sup>34</sup> Aspecto que tuvo una incidencia más fuerte en los años ochenta.

Como resultado de los indiscriminados subsidios que otorgó el Estado a causa de la participación directa en actividades productivas, de la aplicación de proyectos inviables a costa del erario público, una sobreprotección a la industria nacional, bajos precios en casi todos los bienes y servicios ofrecidos por el sector público; se exhibieron desequilibrios en su ingreso-gasto, aspecto que se reflejó en un déficit en la balanza comercial y de pagos.

Lo anterior, porque el Estado cubrió los gastos con financiamiento externo, haciendo que creciera excesivamente el saldo de la deuda, con lo cual se hizo necesario contratar más créditos con el único fin de pagar los vencimientos de capital e intereses, generándose un círculo vicioso en el que "se condujo a un mayor deterioro de la cuenta corriente, esto a un mayor endeudamiento externo para compensar el déficit de la cuenta corriente, con el resultado inevitable de provocar un mayor pago de intereses, lo cual agravó aún más el déficit de la cuenta corriente"<sup>35</sup>.

El panorama económico y social en México se tornaba más que difícil, ya que el gobierno se encontraba en una situación de insolvencia para enfrentar sus propios gastos, por consiguiente no le resultaba fácil proveer a la sociedad de beneficios, por el contrario, la población se vio afectada en su poder adquisitivo, la distribución del ingreso fue desigual generando pobreza, incrementando esta situación la explosión demográfica; ya que al aumentar el número de población de una forma tan acelerada, resultó más difícil para el Estado cubrir todas las necesidades: empleo, vivienda, salud, etc.

A finales de los años setenta este conflicto se convierte en una situación con pronta solución ya que se produce un optimismo desbordado debido al descubrimiento de grandes mantos petrolíferos; elemento que dio la posibilidad al Gobierno Federal de continuar endeudándose en los mercados internacionales, endeudamiento que fue más allá de las posibilidades de pago.

Con la obtención de mayores recursos petroleros se marca como eje de desarrollo nacional al petróleo, esto a cargo de la nueva administración encabezada por el Presidente

---

<sup>35</sup> Raymond Vernon. *EL DILEMA DEL DESARROLLO EN MEXICO*. Ed. DIANA. México, 1973. p. 72

José López Portillo; quien dictamina que los recursos se aplicarían a las prioridades de la política de desarrollo de la sociedad en conjunto.

Durante este sexenio, se fortalece el papel del Estado como impulsor del desarrollo económico-social; la encargada de materializar la acción del Estado en la sociedad es la Administración Pública, por consiguiente se amplía su campo de acción, pues al intervenir en el sistema productivo nacional, fortalecía a la empresa pública, que en ese momento sería el agente promotor del proceso de desarrollo del país.

Este aumento en el aparato gubernamental se traducía en gastos para su sostenimiento, situación que provoca recurrir al exterior para financiar no solo las necesidades de inversión y gasto del sector público en sí, también para fortalecer el mercado interno y la industria.

La ampliación en el campo de acción de la Administración Pública se generó por la búsqueda de un desarrollo integral del país.

Con el fin de lograr alcanzar el desarrollo económico y social, se establecen objetivos muy específicos, tales como: “proveer a la población los mínimos de bienestar (alimentación, educación, salud, vivienda), promover un crecimiento económico sostenido y el mejoramiento en la distribución del ingreso”<sup>36</sup>.

Las autoridades no se enfocaron a solucionar los problemas que venía arrastrando el país, creyeron que la economía podía crecer a un ritmo más acelerado que el obtenido en décadas anteriores por los recursos petroleros, cubriendo así todas las expectativas de desarrollo y la posibilidad de mantener el amplio sector público y el empleo de recursos externos para financiar sus necesidades.

Ante el crecimiento sustancial de la deuda con el exterior, el gobierno elabora una política de deuda, mediante la cual establece que los déficits en balanza de pagos debían ser los indicadores en la magnitud del ahorro externo ya que de lo contrario la economía sería insolvente para hacer frente a sus compromisos deudores. Tenía que lograrse un equilibrio en la balanza de pagos y en las finanzas públicas, con el fin de aprovechar eficientemente los

---

<sup>36</sup> PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. p 12

recursos externos y utilizarlos como un complemento de los recursos internos, estos segundos serían la base de la economía.

La contratación de deuda externa que se realizara, se aplicaría básicamente a financiar proyectos de beneficio social y económico, a través de empréstitos con bajas tasas de interés, se pondrían límites al endeudamiento mediante el establecimiento de medidas en materia fiscal, a través de reformas tributarias con el fin de incrementar el ahorro interno, la inversión privada y controlar el proceso inflacionario, entre otros. Esta política de deuda quedó solo como una meta, puesto que en 1982 se llegó al límite de la capacidad de endeudamiento externo, debido al exagerado aumento en los niveles de la deuda y sus vencimientos y costos a corto plazo.

Un factor determinante que frustra el proyecto económico de este sexenio es la caída en los precios del petróleo a nivel internacional, elemento que afectó en gran manera la economía nacional, pues esta situación desembocó en una crisis del endeudamiento, fenómeno generado debido a la vulnerabilidad del país ante la “presencia determinante de fuerzas que trascienden la especificidad o los alcances de las políticas nacionales, como característica de poseer una economía dependiente”<sup>37</sup>.

Para México, este fenómeno tuvo un gran impacto en sus proyectos ya establecidos, provocando el derrumbamiento de su modelo económico y sumergiéndolo en una encrucijada.

Los primeros problemas que se generaron fueron “desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico”<sup>38</sup>.

Al inicio de esta crisis, los principales acreedores impusieron modalidades recesivas de ajuste, en donde el criterio predominante fue el de mantener el servicio de los intereses, cualquiera que fuese el costo y la capacidad de pago del país; además del retiro de financiamientos al país y la negativa para renovar líneas de crédito que llegaban a su vencimiento.

---

<sup>37</sup> José Angel Gurria. **LA POLITICA DE LA DEUDA EXTERNA**. F.C.E. México, 1993. p VIII

<sup>38</sup> Pedro Aspe Armella. **EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACION ECONOMICA**. F.C.E. México, 1993. p. 22



Por otra parte, el Gobierno Federal tiene que hacer frente a las deudas contratadas por el sector privado al verse imposibilitado para realizar sus pagos, ya que gran parte de los créditos se contrataron a corto plazo, además de tratar de detener la fuga de capitales al exterior.

Dentro de este marco, la sociedad en su mayoría se vio fuertemente afectada en sus niveles de vida, los cuales se han deteriorado de una manera constante, poniendo en duda la efectividad de su Estado como promotor del bien común y la forma en que distribuye la riqueza; es decir, esta crisis económica reveló el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la intervención estatal a todos los niveles y sectores.

Es en estos momentos de conflicto, en donde sale a flote el debate sobre el papel que ejerce el Estado como proveedor de bienestar social, la sociedad necesita hallar a los responsables de su situación ya que en la medida que el Estado constituye el principal factor articulador de la sociedad, esos signos de ruptura cuestionan su capacidad para desempeñar su papel de integrador y su capacidad de gobernar adecuadamente; pues en la medida que la falta de equidad contribuye a acentuar la desigualdad social; las instituciones económicas y políticas comienzan a ser observadas críticamente.

Ante la grave crisis económica y la insolvencia, México acude al apoyo de los Organismos Financieros Internacionales, en primer instancia inicia contactos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), quien pone en marcha un proceso de evaluación de la situación económica mexicana y sus perspectivas. El país buscaba llegar a un acuerdo con el FMI y presentar a sus acreedores un programa amplio, encaminado a resolver los problemas financieros sobre bases de largo plazo. Para tal efecto el gobierno planteaba “un programa de ajuste centrado básicamente en la reducción de los déficits fiscal y de cuenta corriente, modificación de las tasas de interés internas y de tipo de cambio con el fin de reducir la inflación, promover el ahorro interno y contener la salida de capital”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> José Angel Gurria. *op cit*; p 87

Para tal efecto el Fondo Monetario Internacional otorgó financiamiento condicionado al cumplimiento de las metas económicas trazadas en el programa de ajuste, con lo cual México fue capaz de superar en el corto plazo el grave problema planteado por el agotamiento de las reservas internacionales.

Si bien es cierto que las políticas adoptadas por el Estado no fueron las más acertadas al sobreendeudarse, por otra parte, no tuvo un apoyo de los diversos sectores sociales para que actuaran en la producción y creación de bienes y servicios, quitando así una carga al propio Estado en sus múltiples actividades que le implicaron gastos mayúsculos. Pero a partir de esta crisis, se realizan replanteamientos tanto en la política económica como en la forma en que el Estado tendría que participar e intervenir, buscando claves conducentes al modo de asignar recursos y gestionar la actividad social, dando impulso a la participación de la sociedad en el proyecto y desarrollo nacional.

#### **Deuda externa y modificación de la estrategia del desarrollo (1982-1994).**

Con lo sucedido en el sexenio anterior, el gobierno entrante a cargo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, replantea la forma en que se dirigirá al país; en primer instancia a través de la racionalización en las funciones del Estado, quien en su proceso de cambio, delegaría el control de proyectos de desarrollo a los diversos sectores sociales y regiones que conforman el país; aunque no por esto el Estado dejaría de dirigir; es decir, continuaría siendo el rector pero con un reordenamiento en sus actividades y estructuras de gobierno.

Un aspecto muy importante en este momento es recuperar la legitimidad y el consenso social, a fin de poder instrumentar la reordenación nacional. Para el logro de estos objetivos se aplican medidas que buscarían propiciar un cambio estructural y una reordenación de la economía.

La reordenación económica se daría a partir de la disminución en el gasto público, generación de empleos en zonas urbanas y rurales, apoyo a obras de inversión prioritarias, abatimiento de la inflación e inestabilidad cambiaria, fortalecimiento del ahorro interno, reformas

fiscales, mejora en la distribución del ingreso y en materia de deuda pública se pone en marcha un programa de reestructuración de la deuda con el fin de atender los pagos. El principal objetivo era “utilizar los instrumentos de financiamiento interno para hacer frente a los gastos del Estado y otorgar beneficios a la sociedad”<sup>40</sup>.

El cambio estructural perseguía cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social a través de los siguientes aspectos:

- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades del financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social<sup>41</sup>.

Todo esto en conjunto, reflejaba la búsqueda de un desarrollo social a través de la atención de necesidades prioritarias (educación, cultura, salud, seguridad, alimentación, etc.); tratando de disminuir las desigualdades en los sectores social y regional, proporcionando apoyo al obrero y al empresario, a las zonas rural y urbana, al estado y al municipio.

El objetivo era lograr el desarrollo nacional a través de la explotación de todos los recursos internos: naturales, humanos, financieros, de ciencia y tecnología; tratando de evitar el uso y aplicación del financiamiento externo, el objetivo era solo cubrir su pago. Esto se lograría a través de lograr un equilibrio entre las necesidades y los recursos disponibles, provenientes del ahorro interno básicamente.

Aún bajo estas nuevas políticas económico-sociales, el Gobierno Federal no contaba con recursos para llevar a cabo sus proyectos así que utiliza créditos adquiridos con los Organismos Financieros Internacionales para sustentarlos y llevarlos a cabo, así podemos ver

---

<sup>40</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. pp 117-125

<sup>41</sup> *Idem*, pp 126-149

que durante este sexenio, una gran cantidad de recursos obtenidos con el Banco Mundial se destinan básicamente al programa de modificación de la política económica con un monto de alrededor de 1,600.0 millones de dólares; así como al apoyo del sector industrial con un monto de 1,328.0 millones de dólares (ver anexo 1); la industria se continua impulsando fuertemente, debido a que su producción representaba una parte importante del producto interno bruto, además de que por su fortalecimiento y expansión significaba generación de empleos, aunado al intento por fortalecer la capacidad de exportación del país.

Aunque no se dejan sin apoyo el resto de los programas dirigidos al bienestar social, la mayor parte del financiamiento se destina al sostenimiento de la política económica de la administración en turno.

Ante el establecimiento de nuevas políticas por parte del gobierno para procurar bienestar social y ante la crisis económica heredada del sexenio anterior con su consiguiente escasez de recursos, el endeudamiento con el extranjero continuaba. Aunque se propugna por un ajuste con crecimiento, al país se le dificulta recuperar su solvencia, por consiguiente su capacidad de llevar a cabo la política nacional y continuar con los pagos de una deuda acumulada que continuaba creciendo, si no de forma tan acelerada, lo cierto es que no se prescindía de ella.

En este momento el país tiene el apoyo financiero de los Organismos Financieros Internacionales, principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, quienes otorgan préstamos a México bajo términos de alta condicionalidad, ya que se tiene que someter a la supervisión de estos dos organismos puesto que los objetivos de crecimiento y desarrollo planteados tenían que cumplirse.

Por lo que respecta a los empréstitos obtenidos con el Fondo Monetario Internacional, “estos recursos son destinados básicamente a solventar conflictos financieros”<sup>42</sup>; es decir, son dirigidos a solventar problemas de reservas del país, desequilibrios en balanza de pagos,

---

<sup>42</sup> Fondo Monetario Internacional. **POLITICAS Y ACTIVIDADES DEL FONDO**. Washington. pp 59-61

estabilidad cambiaria; en sí, todos los aspectos que atañen a cuestiones de la política macroeconómica.

Aunque el apoyo del Fondo Monetario Internacional ha sido muy importante para México en los momentos de severas crisis, este organismo también ha traído efectos negativos al país ya que para asegurar la obtención de los recursos prestados, aplica medidas de sobreajuste de la economía, de las cuales escasas veces se ha rehusado el país a aplicar por las consecuencias que todo ello trae al pueblo mexicano, tales como: disminución del ingreso, desempleo, incremento y ampliación en las tasas tributarias, entre otros.

Aunque la política económica tenía grandes perspectivas para el país, tal parece que se vive una historia cíclica y sin fin; ya que todo afecta a una economía débil, una economía que no ha logrado desarrollar todos los sectores económicos, manteniéndose prácticamente en un solo eje de sostenimiento: la industria, el petróleo; situación que al momento de darse una crisis, esta estructura se derrumba sin tener otras alternativas de apoyo que saquen adelante al país, lo anterior porque en 1986 se da una caída en los precios del petróleo, como consecuencia se reducen los ingresos del país, generando efectos negativos que repercuten en la sociedad al ver frustrada la atención de sus necesidades, debido a que el gobierno en este momento dedica parte importante de su gasto para el pago del servicio de la deuda pública total. Además de los problemas que conlleva el tener que insertarse a las transformaciones económicas mundiales.

Para finales de este sexenio, los grandes y graves obstáculos eran: el alto nivel de inflación, la recuperación económica y la elevación de los niveles de vida de la población, los cuales ya no se habían visto afectados solo por desequilibrios presupuestales o monetarios, sino de manera más importante por la elevada transferencia neta de recursos al exterior, derivada de una deuda externa excesiva.

A pesar de las reestructuraciones de la deuda que se lograron en los años de 1982-1983 y en 1986, el país continuaba transfiriendo grandes cantidades de recursos netos al exterior y el seguir acumulando deuda, si bien ofrecía una disponibilidad inmediata de recursos nuevos,

dejaba sin solución el problema del pago del servicio de la deuda en el futuro. El principal problema que había que enfrentar era la insolvencia.

Con esta problemática finaliza un sexenio y da entrada a una nueva administración, la cual tendría que enfrentar serios problemas económicos y sociales.

Al inicio del nuevo gobierno a cargo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se aceleró la reducción del Estado, una transformación que sienta sus bases en la acción específica de actividades prioritarias, en el sentido de disminuir su intervención en todos los sentidos; se planteó reducir drásticamente la tasa mensual de inflación con el fin de crear una estabilidad, programa que resultó viable además por las influencias en el plano internacional, ya que la decisión por parte de los bancos acreedores era orientar recursos adicionales a los países en desarrollo.

Ante el deterioro de los niveles de vida de la sociedad, se crean nuevos programas de apoyo social: salud, educación, empleo, entre otros; para lo cual se destinan una mayor cantidad de recursos a estos sectores, la máxima prioridad es el gasto social. Por otro lado, se impulsa al sector privado para que sea este quien se encargue de la creación y desarrollo de la infraestructura, del campo, etc; aunque claro está, no solo con ingresos del Estado, se apoya en créditos externos para lograr estos objetivos; parte de estos recursos se obtienen con el Banco Mundial, quien se compromete a proporcionar financiamiento.

Para llevar a cabo las acciones antes mencionadas, esta administración sienta como base la disminución en la transferencia neta de recursos al exterior, que era excesiva; a fin de lograr niveles compatibles a las tasas de crecimiento nacional y reducir el monto de la deuda a través de renegociaciones con los bancos acreedores.

Por otra parte, el país ante las nuevas tendencias de la economía internacional, se avocó a una apertura comercial que no fue sostenible, en primer instancia por la poca competitividad del sector comercial y en segunda porque esto abrió la posibilidad del consumo suntuario; es decir, la sociedad adquiriría mucho más los productos importados, trayendo como

consecuencia un desequilibrio en la balanza comercial, pues se realizaron un cúmulo de importaciones de las cuales la mayoría eran innecesarias.

Como se observa, uno de los principales problemas de los gobiernos mexicanos, es que al vislumbrar una posibilidad de crecimiento en la economía no se llevan a cabo acciones para sostenerlo como son por ejemplo “propiciar la formación de capital humano y físico”<sup>43</sup>, o bien lograr ante todo un equilibrio en la economía a través del desarrollo de todos los sectores económicos de una manera gradual, buscar la forma de equilibrar las finanzas, mejorar los perfiles de deuda, tratar de reestructurar los mecanismos de captación de ingresos y financiamientos internos, etc.

La mayor parte de los programas quedan solo plasmados en los planes, sin llegar a concretarlos, se siguen apoyando en solo un eje de desarrollo, descuidando al resto de los sectores, determinan proyecciones de crecimiento sobre bases ilusorias o no bien estructuradas, lo cual le ha provocado al país el vivir durante la mayor parte del tiempo sumergido en crisis económicas, que por consiguiente generan conflictos políticos y sociales.

Una vez más, este proyecto económico no fue sostenible ya que conflictos políticos internos provocaron una desestabilización financiera que unida a los déficits fiscales provocaron otra vez una severa crisis; que para su solución, se tuvo que acudir a nuevos endeudamientos con el exterior, deuda adquirida a corto plazo.

Tal parece que las políticas de desarrollo que aplican los gobiernos mexicanos se ven afectadas por algún factor externo o interno, repitiéndose una misma historia: crisis económicas, disminución en los beneficios sociales, conflictos sociales; que presentan a un país que cae en los mismos errores una y otra vez. Si bien, la elaboración de estas políticas debe ser una actividad repetitiva, pero que incrementa en tales condiciones las experiencias de ayer para incorporarlas continuamente a las decisiones de hoy, de modo que las tendencias a cometer los mismos errores puedan ser detectadas y corregidas, más no aumentadas.

---

<sup>43</sup> Leopoldo Solís. *op cit*; p. 89

El gobierno podría elaborar adecuadas estrategias que definieran el papel del financiamiento, además de determinar el tipo de deuda que se va a contratar y los organismos e instituciones a los que se va a acudir.

El gobierno mexicano no puede perder de vista que el crédito externo debe ser un instrumento más a disposición de la política económica y no ésta como el principal motivo para endeudarse. A pesar de que en la Ley de Ingresos de la Federación se autoriza la contratación de un determinado monto de endeudamiento para cada ejercicio fiscal, esto no implica que la contratación de financiamiento sea limitada, ya que cada ejercicio fiscal se autoriza un nuevo monto, haciendo una deuda acumulativa; más aún si no se ha logrado el fortalecimiento en el incremento de los recursos internos.

Bajo el esquema del endeudamiento como un instrumento de apoyo, se podría ayudar a incrementar la inversión productiva y por ende la tasa de crecimiento; ya que de lo contrario se conduce al sobreendeudamiento, la recesión y la inestabilidad; condiciones bajo las cuales ha accionado el país, lo cual lo lleva a situarse como una economía que se maneja en el “enfoque del financiamiento”<sup>44</sup>.

Dentro de este enfoque, al final los deudores padecen de insuficientes flujos financieros, mientras que los acreedores padecen por una falta de recuperación económica de los países deudores; la deuda crece tanto que no puede ser liquidable durante muchos años, por lo cual se cae en una incertidumbre acerca de la posibilidad de obtener financiamientos adecuados en el futuro. Se dan continuamente crisis de balanza de pagos, el propio rezago de la deuda crea incentivos políticos, sociales y económicos adversos, ya que todas las reformas económicas que se realizan son en función de los acreedores extranjeros y no en beneficio del propio país deudor.

Por todo lo expuesto, no cabe la menor duda que la contratación de créditos no puede sustituir a una política económica coherente y consistente; financiar déficits fiscales muy altos con créditos externos en un contexto de inestabilidad económica, únicamente pospone y hace

---

<sup>44</sup> EL TRIMESTRE ECONOMICO. EVOLUCION ECONOMICA DE MÉXICO. F.C.E. México, ene-mar 1989, no. 221 p. 103



cada vez más difícil la adopción de medidas que reestructuren al interior la economía y por consiguiente la estabilidad del país.

### **La deuda externa desde una perspectiva de conjunto.**

La deuda externa es una parte central del análisis en las economías mundiales. La importancia y complejidad del asunto ha inducido a un cada vez mayor interés de todos los sectores de la sociedad para conocer los principales aspectos de la deuda externa.

Existe un consenso entre todo el mundo de que la magnitud de la deuda y de su servicio limita el crecimiento económico y por ende la posibilidad de aumentar el bienestar general de la población.

Tradicionalmente se recurre al crédito externo para complementar el ahorro interno y con ello financiar la inversión que requiere el aparato productivo.

A partir de la década de los setenta, el endeudamiento empezó a crecer de manera importante; durante 1960 a 1972 se estima que aumento a una tasa aproximada de 10 % y como porcentaje del PIB en alrededor del 13 %, durante 1973 a 1976 creció a un ritmo de 44 %, al pasar de 9,137 millones de dólares a 26,100 millones de dólares, con lo que el saldo de la deuda externa total aumento a 29.4 % del PIB en 1976; La política de desarrollo que el Estado aplico durante ese periodo se baso en la idea de desarrollar grandes complejos industriales y de mantener los subsidios, se aplico un gran impulso a la industria siderúrgica, petroquímica y de energía eléctrica, la fuente de recursos para financiar estos proyectos fue en buena parte a través de crédito externo.

La política de endeudamiento que se instrumento entre 1977 y 1982 estableció como el objetivo de la política económica para este periodo, "Impulso al Crecimiento y Estimulo al Empleo". En esa época la contratación de recursos del exterior resultaba redituable dadas las perspectivas favorables por los hallazgos de mantos petrolíferos y el precio relativamente alto en el mercado internacional, por otra parte, la inversión privada ofrecía tasas de retorno altas y muchos de sus proyectos se financiaron con recursos del exterior, la facilidad en los primeros años del sexenio de obtener recursos favoreció que el Estado elevara el nivel en sus contrataciones de créditos para

apuntalar su política social, con estos recursos financió al sector agrario y de consumo básico, algunos proyectos de infraestructura, pero sobre todo el gasto corriente.

Antes de continuar con el análisis de los sexenios, es menester señalar que una de las grandes causas del mal manejo de las finanzas públicas radica en el desorden administrativo que impera en el Estado, aun y cuando las reformas a leyes, la expedición de reglamentos y las modificaciones constitucionales, así como el ajuste en el aparato del Estado, (en su estructura o conformación ), están orientadas a crear un Estado capaz de hacer frente a las demandas de la sociedad, su acción es lenta y desordenada, por lo que el problema se transmite a la economía.

Por otra parte existe la insuficiencia crónica de los ingresos fiscales, reflejo de la incapacidad del Estado para establecer una acción integral en torno a los causantes, la recaudación y el conocer y dar servicio al contribuyente, esto daña la economía.

El problema explosivo de estos sexenios se vio a partir de 1982, en el segundo semestre, en donde la deuda externa había crecido al 54.2 % del PIB, esto es en 52,150 millones de dólares y la transferencia neta al exterior era ya del 2.8 % del PIB; la situación de bonanza que se preveía en esos años cambio de manera radical, el ambiente económico internacional giro a un entorno recesivo que provoco una aguda crisis y por lo mismo a una reducción en el intercambio mundial, el deterioro de precios en los productos de exportación como el petróleo, café, algodón, entre otros, y las alzas en las tasas de interés internacionales con el consiguiente incremento en el servicio de la deuda; a esto se le agrega el manejo inadecuado de la política cambiaria que no supo absorber el choque externo, estos factores en conjunto generaron la crisis del 82.

Así, en agosto de 1982 México solicita a la comunidad financiera internacional una prórroga para pagar los vencimientos de su deuda externa, motivado todo ello por el deterioro de la balanza de pagos, la escasez de crédito externo, un aparato de gubernamental que creció artificialmente y una política administrativa que olvidó ajustarse a la realidad.

En estos términos se inicia el periodo de 1982 a 1988, donde el origen del problema fue una " Crisis de Liquidez " y " Crecer para Pagar " una dualidad con la que el Estado luchará y lo forzará a aplicar una política de desarrollo que le permita cumplir con su papel, dar seguridad a la sociedad

y crear bases para recuperarse económicamente. En el contexto internacional se llevan a cabo reuniones, en la que países latinoamericanos buscan una acción conjunta para resolver el problema de su deuda externa y que sirve de preámbulo a diversas reuniones, en las cuales México logra una renegociación multilateral y multianual.

Al hacer la retrospectiva de estos periodos, se observa que implicó la acción conjunta del Estado, gobierno y aparato administrativo, los cuales desde 1970 a 1990 crecieron, subvencionaron los recursos que estos obtenían, reglamentaban la acción de empresas y actividades en favor de una cúpula de beneficiados, por otra parte la dimensión del sector estatal tanto en términos absolutos como en relación con la economía creció desproporcionadamente, la esfera de acción de los gobiernos se amplió mas allá de su función histórica, de mantener el orden público y suministrar servicios sociales e instalaciones de infraestructura, extendiéndose a la propiedad y administración de empresas industriales en esferas como la siderúrgica, los fertilizantes, química, transportes, comunicaciones, entre otros.

Esta expansión tuvo grandes repercusiones en las finanzas del gobierno, su gestión y eficiencia; generaron la pérdida de control de sus diversos componentes y de las finanzas públicas.

Los déficit públicos se incrementaron hasta hoy día con tasas de inflación altas, crecieron los problemas políticos y con estos la inestabilidad social del país.

Un elemento fundamental del proceso de cambio y reactivación económica es la reforma de los Estados, accionar con eficiencia y tener finanzas públicas sanas, elaborar sistemas adecuados en la acción del gobierno y las relaciones entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con los individuos y la sociedad.

La expansión de las dimensiones del gobierno, en particular el gobierno central y sus empresas, ejerce presiones excesivas sobre la capacidad administrativa, y a su vez las finanzas públicas sufren daños irreparables, generando con todo esto que los recursos internos resulten totalmente insuficientes, por lo que el suministro de servicios sociales, el alivio a la pobreza, la ordenación ambiental y el aspecto agrícola fracasan.

Durante el sexenio de 1989 a 1994 una de las políticas del gobierno fue disminuir al aparato de Estado, traspasar a la empresa privada la empresa pública que no cumpliera con una función social, detener solo aquello que al Estado conviniera en función a lo económicamente viable y proceder a descentralizar la administración, fijar metas de desempeño y establecer normas de rendición de cuentas, el Estado reconoció la necesidad de reestructurar sus programas y finanzas, eliminando las cargas por subsidios y transferencias no debidamente orientadas a los grupos que los necesitaran, todos estos aspectos son y fueron claves en las acciones del Estado, lamentablemente la corrupción y los errores en el manejo de la administración agravaron la posición de la economía aun endeble de las décadas pasadas.

El error básico fue en el manejo de los perfiles de vencimiento de la deuda interna denominada en moneda extranjera, el gasto corriente fue excesivo, así mismo, la contención artificial de la paridad cambiaria; no se estimuló el ahorro interno a largo plazo y la venta de la empresa pública se dio en manos de una cúpula de favorecidos por el mismo Estado.

En fin la política del Estado cayó en descuido y con ello la economía sufrió un nuevo colapso, regresando a las políticas restrictivas y de choque.

## CONCLUSIONES

- No ha existido una política congruente con respecto a la orientación que el Estado mexicano debe mantener sobre el control de las finanzas públicas, creando con ello solo modas de sexenio que pretenden corregir los desequilibrios ocasionados en los gobiernos anteriores y con ello apuntalar un sistema económico, tratando de evitar su desplome.
- Los avances obtenidos en la estrategia de recuperación del crecimiento con estabilidad y justicia social deben apoyarse de una forma más persistente con la aplicación de una política económica, en donde la deuda externa tenga un manejo hábil y ordenado, de manera que esta contribuya en la conformación de márgenes presupuestales requeridos para el logro de programas no solo económicos sino de beneficio social.
- Debe imprimirse fuerza a la conducción de la Administración Pública para enfrentar bajo una posición más sólida las coyunturas económicas y financieras que se presenten; dando solución a los problemas de liquidez (básicamente a corto plazo), la liberación de la paridad cambiaría, una mayor competencia internacional por capitales.
- Los riesgos del financiamiento son que en buena medida el ahorro externo estimula en forma ficticia el consumo nacional. Por lo tanto, las líneas a seguir deben buscar la permanencia de los capitales, la reducción de los saldos de deuda histórica, diversificar los instrumentos financieros a través de la apertura de nuevos mercados y apoyar la transformación productiva de las empresas tanto públicas como privadas. En este sentido, la Administración Pública desempeña un papel central.
- Se debe estimular el ahorro interno, lo cual permitiría en su momento la expansión sostenida de la economía y el empleo, con lo cual se pueda garantizar niveles crecientes de bienestar para los mexicanos. Para tal efecto, habría que dotar al aparato productivo de los

incentivos e instituciones adecuadas con el fin de aumentar el ahorro, a la vez se tendrían que realizar reformas fiscales para incentivar y dar oportunidad a la sociedad de poder ahorrar, dimensionando así el papel que habremos de darle al ahorro externo, el cual se ha vuelto de alguna u otra forma insostenible generando para el país una fragilidad no solo económico-financiera sino también social. La sustitución de ahorro interno por recursos del exterior, transforma con el tiempo la realidad económica de un país, el tomar como política la obtención de recursos frescos del exterior para apalancar el desarrollo y los programas de la Administración Pública; coadyuvan a que las políticas que la administración dicte estén orientadas por los sectores financieros externos e internos más fuertes y olvide las necesidades de la población, de la sociedad en su conjunto.

- Las políticas de la Administración Pública, si bien están orientadas para la sociedad, requieren crear impulsos que aseguren que la política económica consiga recursos que no lesionen a México como país deudor, procurando utilizar los financiamientos para apoyar el desarrollo que el país demanda, estos financiamientos deben poseer características que le permitan al país lograr un equilibrio entre el costo de los programas a realizar y los costos financieros que lleva implícita su contratación, en este rubro la deuda pública externa de México tendría un parámetro de control en su contratación.

- Es evidente que para México la política económica, la política sobre deuda pública, el desarrollo social, político y económico, así como el crecimiento que de a la población certeza, seguridad y bienestar, la idea de fomentar y distribuir la riqueza, el impulso a un creciente ahorro interno, etc; requieren de un cambio institucional, requieren de un trabajo arduo y constante, a estas alturas el país no requiere de revisiones históricas, numéricas, políticas o de pasos apresurados, se requiere de eliminar en la Administración Pública el papel de Estado tolerante, pasar de la etapa de explotación masiva de sus recursos, a la etapa de administrador ordenado y coherente en su accionar.

## BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, Jorge. El Estado Mexicano. Edit. Nueva Imagen. México, 1984.  
437 pp.
- ASPE ARMELLA, Pedro. El Camino Mexicano de la Transformación Económica. F.C.E.  
México, 1993.  
211 pp.
- CASTILLO, Don Juan. Colección de Leyes, Decretos, Reglamentos, Contratos, Supremas Resoluciones y Noticias Referentes al Crédito Público. México, 1903.  
250 pp.
- EL TRIMESTRE ECONOMICO. "Evolución Económica de México". F.C.E. México, ene-mar  
1989, no. 221
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Informe Anual. Washington, 1992.  
166 pp.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Políticas y Actividades del Fondo. Washington,  
1990.  
207 pp.
- GURRIA, José Angel. La Política de la Deuda Externa. F.C.E. México, 1993.  
273 pp.
- MURRAY, Charles. Losing Ground. America's Policy, 1950-1980. Nueva York. Basic Books.  
200 pp.
- PADILLA ARAGON, Enrique. México: Desarrollo con Pobreza. Ed. Siglo XXI. México, 1985.  
105 pp.
- PESCHARD, Jacqueline; et al. Evolución del Estado Mexicano. Tomo III. Ed. El Caballito.  
México, 1989.  
273 pp.
- SALAS VILLAGOMEZ, Manuel. La Deuda Pública. Nacional Financiera. México, 1950.  
155 pp.
- SMITH, Adam. Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones.  
F.C.E. México, 1984.  
907 pp.

SOLIS, Leopoldo. Crisis Económico-Financiera 1994-1995. F.C.E. México, 1996.  
199 pp.

UVALLE BERRONES, Ricardo. "El Papel del Estado en los Procesos Actuales". México.  
53-60 pp.

VERNON, Raymond. El Dilema del Desarrollo en México. Ed. Diana. México, 1973.  
235 pp.

## DOCUMENTOS

S.H.C.P. Organismos Financieros Internacionales. México, s/f.  
180 pp.

S.H.C.P. La Vieja Deuda Exterior Titulada de México. México, 1960.  
70 pp.

S.H.C.P. Doctrina sobre la Deuda Pública, Apuntes y Artículos. México, febrero 1990.  
200 pp.

S.H.C.P. Glosario de Términos. México. S/f.  
80 pp.

S.H.C.P. Manual de la Dirección de Deuda Pública. México, s/f.  
65 pp.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, marzo 1995.

LEGISLACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1995.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.



**ANEXOS**

## ANEXO I

CREDITOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL A MEXICO			
1949 - 1994			
(cifras en Millones de Dólares)			
AÑO	Nombre del Proyecto		MONTO DESEMBOLSADO
1949	Desarrollo del Sector Eléctrico	Sector Eléctrico	10.00
1949	Desarrollo del Sector Eléctrico	Sector Eléctrico	24.10
<b>TOTAL</b>			<b>34.10</b>
1950	Energía	Sector Eléctrico	26.00
1952	Energía	Sector Eléctrico	29.70
1958	Energía	Sector Eléctrico	34.00
1958	Segundo Proyecto de Energía	Sector Eléctrico	11.00
1951	Línea de Desarrollo	Sector Industrial	10.00
1955	Ferrocarril del Pacífico	Sector Ferroviario	61.00
<b>TOTAL</b>			<b>171.70</b>
1966	Crédito Agrícola	Sector Agrícola	25.00
1969	Desarrollo Agrícola y Ganadero	Sector Agrícola	65.00
1961	Caminos	Sector Carreteras	25.00
1962	Puentes, Carreteras y Transporte	Sector Carreteras	30.50
1964	Segundo Crédito a Caminos	Sector Carreteras	40.00
1965	Segundo Proyecto de Peaje de Transporte	Sector Carreteras	32.00
1968	Tercer Crédito a Caminos	Sector Carreteras	27.50
1962	Programa de Energía 62	Sector Energía	130.00
1966	Energía	Sector Energía	16.60
1966	Energía	Sector Energía	93.40
1968	Segundo Proyecto de Energía	Sector Energía	90.00
1961	Irrigación	Sector Riego	15.00
1963	Segundo Proyecto de Irrigación	Sector Riego	12.50
1966	Tercer Proyecto de Irrigación	Sector Riego	19.00
1968	Irrigación de Río Colorado	Sector Riego	25.00
<b>TOTAL</b>			<b>646.50</b>

1970	Programa de Energía 70-71	Sector Energía	125.00
1970	Cuarto Crédito a Caminos	Sector Carreteras	21.80
1971	Desarrollo Agrícola y Ganadero III	Sector Agrícola	75.00
1972	Equipamiento Industrial	Sector Industrial	35.00
1972	Cuarto Proyecto de Energía	Sector Energía	125.00
1972	Turismo	Sector Turismo	22.00
1972	Segundo Proyecto Ferroviario	Sector Ferroviario	75.00
1972	Puertos	Sector Portuario	20.00
1973	Desarrollo Agrícola y Ganadero IV	Sector Agrícola	110.00
1973	Suministro de Agua en la Cd. de México	Sector Agua	90.00
1974	Planta de Acero Las Truchas	Sector Industrial	70.00
1974	Irrigación	Sector Riego	77.00
1974	Irrigación	Sector Riego	33.20
1974	Irrigación	Sector Riego	13.80
1974	Séptimo Crédito a Carreteras	Sector Carreteras	90.00
1974	Aeropuertos	Sector Portuario	25.00
1975	Fertilizantes	Sector Industrial	50.00
1975	Irrigación	Sector Riego	119.83
1975	Desarrollo Rural Integrado	Sector Agrícola	29.00
1975	Desarrollo Rural Integrado	Sector Agrícola	110.00
1975	Desarrollo Rural Integrado	Sector Agrícola	51.90
1975	Desarrollo Rural Integrado	Sector Agrícola	21.00
1976	Segundo Proyecto de Equipamiento Industrial	Sector Industrial	50.00
1976	Séptimo Proyecto de Irrigación	Sector Riego	30.17
1976	Desarrollo Agrícola y Ganadero V	Sector Agrícola	125.00
1976	Suministro de Agua y Reciclamiento	Sector Agua	40.00
1976	Tercer Proyecto Ferroviario	Sector Ferroviario	100.00
1977	Segundo Proyecto de Acero	Sector Industrial	95.00
1977	Desarrollo Rural Integrado	Sector Agrícola	68.12
1977	Turismo de Baja California	Sector Turismo	21.00
1977	Turismo de Baja California	Sector Turismo	21.00
1978	Tercer Proyecto de Equipamiento Industrial	Sector Industrial	13.60
1978	Mediana y Pequeña Industria	Sector Industrial	1.70
1978	Tercer Proyecto de Equipamiento Industrial	Sector Industrial	86.40
1978	Mediana y Pequeña Industria	Sector Industrial	45.40
1978	Quinto crédito Agrícola	Sector Agrícola	195.70
1978	Desarrollo Agrícola Tropical	Sector Agrícola	11.97
1978	Desarrollo Agrícola Tropical	Sector Agrícola	44.00
1978	Sexto Crédito Agrícola	Sector Agrícola	4.30
1978	Turismo	Sector Turismo	4.30
1978	Turismo	Sector Turismo	45.70
1978	Conurbanización de Lázaro Cárdenas	Sector Urbano	16.50
1979	Cuarto Proyecto de Equipamiento Industrial	Sector Industrial	125.20
1979	Fertilizantes	Sector Industrial	40.80
1979	Fondo de Equipamiento Industrial	Sector Industrial	49.80
1979	Apoyo a la pequeña y Mediana Industria II	Sector Industrial	39.30
1979	Irrigación	Sector Riego	19.90
1979	Irrigación de Pequeña Escala	Sector Riego	6.70
1979	Río Fuerte Río Sinaloa	Sector Riego	3.40
1979	Irrigación	Sector Riego	5.10
1979	Irrigación	Sector Riego	88.60
1979	Infraestructura Agrícola	Sector Agrícola	53.30
1979	Sector Carretero	Sector Carreteras	120.00
<b>TOTAL</b>			<b>2,961.49</b>

1980	Mediana y Pequeña Industria II	Sector Industrial	53.20
1980	Pequeña y Mediana Minería	Sector Energía	40.00
1980	Irrigación	Sector Riego	160.00
1981	Desarrollo Portuario	Sector Portuario	14.00
1981	Cuarto Proyecto Ferroviario	Sector Ferroviario	150.00
1981	Segundo Proyecto de Suministro de agua en C.M.	Sector Agua	125.00
1981	Segundo Proyecto de Desarrollo Urbano	Sector Urbano	164.00
1981	Desarrollo Agrícola de Temporal	Sector Agrícola	280.00
1981	Séptimo Crédito Agrícola	Sector Agrícola	325.00
1981	Mediana y Pequeña Industria	Sector Industrial	46.80
1981	Irrigación	Sector Riego	23.00
1982	Capacitación Técnica	Sector Social	90.00
1982	Desarrollo Rural Integrado	Sector Agrícola	175.00
1982	Desarrollo Industrial de Bienes de Capital	Sector Industrial	152.30
1982	Irrigación	Sector Riego	180.00
1982	Control de la Contaminación	Sector Ambiental	60.00
1983	Programa de Descentralización	Sector Social	9.20
1983	Tercer proyecto de Suministro de Agua en C.M.	Sector Agua	100.30
1983	Desarrollo Exportador	Modificación de Política	350.00
1983	Mercado Agrícola	Sector Agrícola	115.00
1983	Desarrollo Agrícola	Sector Agrícola	138.40
1983	Mediana y Pequeña Industria III	Sector Industrial	175.00
1984	Puerto Industrial Lázaro Cárdenas	Sector Portuario	76.30
1984	Octavo Crédito Agrícola	Sector Agrícola	300.00
1984	Sector Carretero	Sector Carreteras	200.00
1985	Segundo Proyecto de Capacitación Técnica	Sector Social	81.00
1985	Sector Ferroviario	Sector Ferroviario	300.00
1985	Desarrollo Agrícola	Sector Agrícola	90.00
1985	Caminos Rurales	Sector Carreteras	22.00
1985	Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria II	Sector Industrial	105.00
1986	Bajos Ingresos	Sector Social	150.00
1986	Desarrollo Municipal	Sector Social	40.00
1986	Rehabilitación y Reconstrucción por el Terremoto	Sector Urbano	400.00
1986	PRODERITH II	Sector Agrícola	109.00
1986	Crédito Agrícola	Sector Agrícola	180.00
1986	Administración de Residuos Sólidos	Sector Ambiental	25.00
1987	Política Comercial I	Modificación de Política	500.00
1987	Segundo Programa de Desarrollo Exportador	Modificación de Política	250.00
1987	Transporte Urbano	Sector Urbano	125.00
1987	Noveno Crédito Agrícola	Sector Agrícola	400.00
1987	Extensión Agrícola	Sector Agrícola	20.00
1987	Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria IV	Sector Industrial	185.00
1987	Reconversión Industrial	Sector Industrial	150.00
1987	Tecnología Industrial	Sector Industrial	48.00
1988	Capacitación Laboral del Sector Energía	Sector Social	80.00
1988	Rehabilitación Portuaria	Sector Portuario	50.00
1988	Segundo Programa de Política Comercial	Modificación de Política	500.00
1988	Financiamiento de Vivienda	Sector Urbano	300.00
1988	Sectorial Agrícola	Sector Agrícola	300.00
1988	Mantenimiento de Caminos	Sector Carreteras	135.00
1988	Reestructuración Industrial de Acero	Sector Industrial	400.00
1988	Reestructuración Industrial de Fertilizantes	Sector Industrial	265.00
1989	Agua y Desarrollo	Sector Agua	20.00
1989	Reformas de Empresas Públicas	Modificación de Política	500.00
1989	Política de Sector Industrial	Modificación de Política	500.00
1989	Ajuste de Sector Industrial	Modificación de Política	500.00
1989	Reestructuración Industrial	Sector Industrial	250.00
1989	Desarrollo Hidroeléctrico	Sector Energía	460.00
<b>TOTAL</b>			<b>10,942.50</b>

1990	Apoyo a Intereses	Modificación de Política	1,260.00
1990	Financiamiento de Vivienda para Bajos Ingresos II	Sector Urbano	350.00
1990	Desarrollo Forestal	Sector Agrícola	45.50
1990	FIDEC II	Sector Agrícola	100.00
1990	Telecomunicaciones y Transporte Carretero	Sector Carreteras	380.00
1990	Asistencia Técnica a Telecomunicaciones	Sector Carreteras	22.00
1990	Transmisión y Distribución	Sector Energía	450.00
1991	Salud Básica	Sector Social	180.00
1991	Tercer Proyecto de Capacitación Técnica	Sector Social	152.00
1991	Educación Primaria	Sector Social	250.00
1991	Descentralización y Desarrollo Regional	Sector Social	350.00
1991	Suministro de Agua y Saneamiento	Sector Agua	300.00
1991	Sector Exportador	Modificación de Política	300.00
1991	Ajuste Sectorial Agrícola	Sector Agrícola	400.00
1991	Reestructuración del Sector Minero	Sector Energía	200.00
1991	Irrigación y Drenaje	Sector Riego	400.00
1992	Educación Inicial	Sector Social	80.00
1992	Productividad y Mercado Laboral	Sector Social	174.00
1992	Desarrollo del Mercado de Vivienda	Sector Urbano	450.00
1992	Tecnología Agrícola	Sector Agrícola	150.00
1992	Ciencia y Tecnología	Sector Industrial	189.00
1992	Programa Ambiental de México	Sector Ambiental	50.00
1992	Admon. de la Calidad del Aire	Sector Ambiental	220.00
1993	Transporte Urbano en Ciudades Medias	Sector Urbano	220.00
1993	Rehabilitación de Carreteras	Sector Carreteras	480.00
1994	PAREB	Sector Social	372.00
1994	PDDR II	Sector Social	500.00
1994	Agua y Saneamiento II	Sector Agua	350.00
1994	Desarrollo de Areas de Temporal	Sector Agrícola	85.00
1994	Riego Parcelario	Sector Riego	200.00
1994	Frontera Norte	Sector Ambiental	368.00
1994	Residuos Sólidos	Sector Ambiental	200.00
<b>TOTAL</b>			<b>9,227.50</b>

FUENTE: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE DEUDA PÚBLICA.

CUADROS INFORMATIVOS

# SALDOS DE LA DEUDA EXTERNA DEL PAIS

(millones de dolares)

