

15
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGÓN

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA COMO INSTRUMENTO
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. EL CASO DE MÉXICO
1970 - 1995

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:
JAIME ARTURO PADILLA HERRERA



San Juan de Aragón, Estado de México

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

259187



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres: Lydía y Jaime,
como un tributo a todo el apoyo
que por tanto tiempo me han brindado.

Para Alma, Eduardo y Jaime Arturo,
mi familia y mi motor, por el aliento,
impulso y comprensión que hicieron
posible este trabajo.

A mis hermanos Lilia, Conchita,
Rosario e Ismael, con cariño y
agradecimiento.

A mis Maestros: Helios Padilla Zazueta
y Cuauhtémoc Velasco Oliva, con gratitud
y reconocimiento por su amistad y ejemplo,
que ha sido guía en mi formación
y desempeño profesional.

A mis amigos y sinodales:
Mayra Ordoñez, Javier Caballero,
Federico Carrillo, Humberto Mandujano
y Benjamín Rhon. Gracias por su
paciencia y aportaciones.

A mis amigos de siempre y para
siempre: Héctor, Jorge, Maurilio,
Federico, Feliciano, Juan Manuel y
Ranulfo.

A todos aquéllos que, aun sin proponérselo,
me impulsaron a saldar esta deuda.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. La Deuda Externa a Través de Diferentes Concepciones Económicas	10
1.1 La Escuela Marxista	11
1.2 El Pensamiento Keynesiano	18
1.3 La Corriente Latinoamericana	23
1.4 Los Neomonetaristas	30
Capítulo 2. El Endeudamiento Exterior de México: de la Interdependencia a la Consolidación de la Revolución	37
2.1 La Deuda en el Nacimiento de México	39
2.2 El Nacimiento de la Deuda Exterior Mexicana	42
2.3 El Inicio de la Industrialización en la Reforma y el Porfiriato	46
2.4 La Deuda Postrevolucionaria	57
2.4.1 La Sustitución de Importaciones y el Desarrollo Estabilizador	62
Capítulo 3. Modelos de Desarrollo y Evolución de la Deuda Pública	69
3.1 El Boom (Auge) de la Deuda Externa	70
3.1.1 Modelo de Desarrollo Compartido (1970-1976)	72
3.1.2 La Alianza para la Producción (1976-1982)	82
3.2 La Renovación Estructural (1982-1988)	87
3.3 La Modernización Económica (1988-1994)	100
Capítulo 4. Las Experiencias de Renegociación	107
4.1 Antecedentes	108
4.2 Acuerdo de Agosto de 1983	117
4.3 Acuerdo de Septiembre de 1984	119
4.4 Acuerdo de Septiembre de 1986 (Plan Baker)	121
4.5 La Capitalización de Pasivos (Swaps)	125
4.6 Programa de Conversión de Préstamos en Bonos (Bono Cupón Cero)	125
4.7 La Renegociación de 1989 (Plan Brady)	127

Capítulo 5. Fuentes de Financiamiento Externo	130
5.1 Fondo Monetario Internacional (FMI)	131
5.2 Banco Mundial (BM)	132
5.3 Club de París	133
5.4 Grupo Asesor de Bancos	134
5.5 Banco Interamericano de Desarrollo	136
5.6 Títulos Gubernamentales	136
Capítulo 6. La Crisis Actual y Perspectivas	142
6.1 La Gestación del Nuevo Escenario de Crisis	142
6.1.1 Evidencias de la Crisis en 1994	143
6.1.2 Vencimiento de los Tesobonos: Devaluación Abrupta y Elevación de las Tasas de Interés	149
6.2 El Fracaso de la Política Neoliberal	155
6.3 Los Postulados del Plan de Gobierno Zedillista	157
6.4 El Ajuste ante la Crisis. La Política Económica en 1995	158
6.4.1 El Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE) y el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE)	160
6.4.2 El Paquete Clinton - Zedillo (1995)	167
Conclusiones y Recomendaciones	173
Bibliografía Complementaria	178

INTRODUCCIÓN

El tema de la deuda externa en México ha cobrado singular relevancia en nuestros días. Su monto ha alcanzado tal magnitud que los interesados en la materia económica no pueden abstraerse de su impacto en cualquier análisis o programa.

El desmedido crecimiento que presenta en los últimos 25 años ha estado ligado a los modelos de política económica que se han impulsado en el país, la región latinoamericana y la mayor parte del mundo. Enunciativamente, con el afán de alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, países como el nuestro han acudido al endeudamiento externo como un expediente que les permita complementar los recursos que requieren para financiar sus procesos internos.

En México, la deuda externa ha pasado por varias etapas. Desde aquellas que dieron cabida al intervencionismo francés, por ejemplo, hasta la posibilidad de entrar en una moratoria de pagos con repercusiones desconocidas para todos los actores en este problema.

En materia de uso del ahorro externo también se ha acudido a la inversión extranjera directa, generándose un proceso en el cual, en ocasiones, dados los diferentes modelos seguidos y la propia disponibilidad internacional de recursos, se ha privilegiado una forma de uso sobre otra, pero a lo largo del tiempo, ha venido creciendo tanto la inversión externa como el endeudamiento externo público y privado, (cabe reiterar que el énfasis de este estudio recae en el componente público, aunque también se presentan

cifras del privado), hasta que en la actualidad, no sólo en México sino en el mundo, se encuentra en umbrales que hacen muy difícil su manejo, poniendo en riesgo la economía de los países, su capacidad de sobrevivencia e incluso la del mismo orden financiero internacional.

Para nuestro país es preciso encontrar fórmulas que posibiliten reencauzar su manejo en un marco de desarrollo sostenido, que a la vez que permita el mejoramiento de sus condiciones económicas, genere los recursos necesarios para hacer frente a los compromisos que se tienen con la comunidad internacional, en un proceso en el que se deberán negociar los términos para propiciar la generación de inversión productiva, acceso a los mercados, fomento del empleo y del ingreso, generación de divisas e inversión nacional creciente, en sustitución de recursos del exterior.

Esto no es nada fácil. Requiere de conocer con profundidad como ha evolucionado el problema, los factores que lo han llevado al estado que guarda y las experiencias que se han tenido en el pasado, para a partir de ello, explorar si existen alternativas concretas que impulsar y como podrían concretarse. Ese es el propósito final del presente trabajo. Su trascendencia rebasa sin duda sus alcances, no obstante, cualquier esfuerzo encaminado en este sentido con el deseo de contribuir al esclarecimiento de un problema toral para el país, debe ser bienvenido.

Con este ánimo, en el Capítulo 1, se presentan, a manera de marco teórico, las principales corrientes de pensamiento que han orientado la acción económica o la crítica de la misma en la época contemporánea. No escapa al autor, que necesariamente esta panorámica es incompleta. Por cada corriente de pensamiento podrían hacerse no uno, sino varios trabajos, no

obstante, en la medida que no es ese el propósito principal, la exposición trata de presentar sus planteamientos sólo hasta el punto en que se pueden ligar con el tema de la deuda externa.

El capítulo se centra en cuatro corrientes de pensamiento no porque se desdeñen las aportaciones de otras escuelas, sino porque se parte del reconocimiento implícito de que son éstas las que de manera más consistente han dejado su impronta en los procesos económicos o la crítica de los mismos en nuestro país e incluso en la región latinoamericana.

Por lo que se refiere al Capítulo 2, en el se aborda la evolución histórica del endeudamiento de México, a partir de su nacimiento -aunque en ese momento no puede considerarse deuda externa- hasta llegar a la década de los setenta en el presente siglo.

El capítulo se ha estructurado de esta forma con el propósito de diferenciar a partir del mismo lo que se considera el período de endeudamiento acelerado de nuestro país. Desde sus inicios como Nación, México ha enfrentado problemas serios con la comunidad internacional por motivo de una inmanejable deuda con el exterior.

Sin embargo, en el fondo estos problemas han sido diferentes al que nos agobia en la actualidad. A partir de la Segunda Guerra Mundial, la recomposición del orden internacional impulsa nuevas formas de endeudamiento y a la vez, se generan las condiciones para la conclusión de la *deuda vieja*.

En su etapa contemporánea, es común señalar que hasta los inicios de la administración del Presidente Luis Echeverría, el país se había endeudado con el exterior dentro de márgenes manejables para la economía. De esta forma, el fin del llamado modelo de Desarrollo Estabilizador marca una inflexión que se retoma en la estructura del presente trabajo.

En el Capítulo 3, se presenta la evolución de la deuda enmarcada en las estrategias económicas adoptadas por el país y el contexto internacional en que se dio. En el texto se busca entrelazar las corrientes de pensamiento económico que son un referente teórico y explican las causas del proceso de endeudamiento, así como su crecimiento meramente cuantitativo y las medidas que en cada caso se tomaron para hacerle frente al problema, sin abundar en los periodos críticos de negociación que se exponen en un capítulo posterior.

A partir del Desarrollo Compartido, se recurrió de manera abierta al expediente del ahorro externo con el resultado de quintuplicar en el periodo la deuda, sin que en contraparte se hubiera alcanzado un desarrollo económico equivalente. De la misma forma se trata la administración de José López Portillo, que en el sexenio cuadriplica la deuda de México.

En el caso de la administración de Miguel de la Madrid, se tratan de destacar los rasgos de lo que puede considerarse es y será el modelo económico imperante hasta el final del siglo y quizá principios del venidero.

La llamada Renovación Estructural viene a sentar las bases de una nueva estrategia de desarrollo de perfil autodenominado modernizador, sustentada en una concepción y un contexto internacional diferentes, que se profundiza

en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, marcando una nueva inflexión que llega hasta nuestros días e igualmente se retoma en el cuerpo del presente.

Al respecto el título de una de las obras de Rosario Green es más que sugerente al remarcar que en los años que van de 1973 a 1987 se pasó de la abundancia a la escasez de créditos. Mientras tanto, entre 1988 y 1994, la deuda crece hasta alcanzar 162 mil millones de dólares, de los cuales, el componente público sobrepasa los 118 mil millones. Evidentemente este proceso de endeudamiento tampoco encuentra correspondencia con los niveles de bienestar alcanzados por el país.

El Capítulo 4 presenta un recuento de los alcances y limitaciones que han marcado los esfuerzos de México por obtener condiciones de pago de su deuda acordes a sus posibilidades y necesidades, iniciando igualmente con los primeros días de México como nación hasta 1989, con el llamado Plan Brady.

Desde los que se han denominado *Antecedentes*, en los que se incorporan los habidos a partir de la época juarista hasta los años recientes, el propósito que guía el trabajo es evidenciar los principales aspectos que han incidido en los diferentes acuerdos que México ha asumido, sus resultados prácticos en nuestra economía y el ambiente internacional en que se desarrollaron.

En el Capítulo 5, se da cuenta de las fuentes de financiamiento externo a las que ha acudido el país, señalando en la medida que se cuenta con la información correspondiente la evolución y el monto de los compromisos

que se tienen con cada una de ellas, así como el perfil que con el tiempo, las condiciones internacionales imperantes y los diferentes modelos de desarrollo han ido asumiendo. La evolución de la tecnología financiera ha sido impresionante en estos últimos años.

En el Capítulo 6 se destacan en principio las condiciones económicas iniciales del presente régimen, expresadas en las evidencias de la crisis y los programas de ajuste que con base en el apoyo financiero exterior se pusieron en marcha, los ajustes que hubieron de darse en el contexto de las difíciles condiciones imperantes, así como algunas de las expectativas hacia el año 2000 presentadas en el P.N.D., todo ello en el marco del desenvolvimiento de nuestros compromisos externos.

Finalmente, se exponen las conclusiones del trabajo y las alternativas que el autor considera pueden explorarse en los años por venir.

Las Conclusiones y Recomendaciones recogen las medidas que a la luz de la investigación se considera son factibles de poner en marcha para mejorar las condiciones económicas del país, bajo la premisa de que es necesario impulsar nuevas formas para recuperar la senda del desarrollo y cumplir con las cada vez mayores demandas de la población.

CAPÍTULO 1.

LA DEUDA EXTERNA A TRAVÉS DE DIFERENTES CONCEPCIONES ECONÓMICAS.

“...los análisis de la deuda y su relación con el desarrollo económico pueden dividirse en dos paradigmas que compiten entre sí.

El primero considera a la deuda externa, ... como un factor normal en el proceso de desarrollo de cada país. El segundo observa a la deuda como un vehículo dominante en la dependencia y explotación, en todos los sentidos, político y económico, de los países subdesarrollados por las sociedades industrializadas del Occidente. ... cada acercamiento a la deuda responde a una concepción particular del desarrollo, las que se podrían resumir en cinco. En la primera, que corresponde a la ortodoxa, se deriva del desequilibrio monetario de la balanza de pagos cuya influencia es muy fuerte por parte de los teóricos de los organismos acreedores oficiales. Una segunda escuela, la funcionalista o estructuralista le corresponden los análisis de la Comisión Económica para América Latina durante los sesenta. La tercera es el análisis que comprende la relación entre deuda y desarrollo basada en la escuela marxista y sus modernas formulaciones. Un cuarto acercamiento está basado en la teoría de la dependencia que ganó mucha fuerza en los sesenta y enfatiza en las desigualdades en las relaciones del sistema económico mundial. Por último, un quinto acercamiento está basado en el papel de la banca internacional, la deuda soberana y el riesgo de un país.”

Alicia Girón

El texto que inicia este capítulo es por demás explicativo. Dentro de la disciplina económica no vamos a encontrar el análisis de un tema como el de la deuda pública, en el que los diferentes puntos de vista de las diversas corrientes económicas coincidan, más bien, encontraremos puntos de vista divergentes e incluso opuestos, aún compartiendo un mismo marco de referencia.

Por esta razón, para efectos del presente trabajo se ha decidido hacer un repaso rápido sobre los principales planteamientos que en materia de endeudamiento público expresan 4 corrientes de pensamiento: la escuela marxista, la escuela keynesiana, los estructuralistas y la corriente latinoamericana, y los neomonetaristas, buscando que a través de las distintas ideas que se retoman de los diferentes autores en que se sustenta esta parte tan importante del trabajo, se pueda articular una visión lo más clara posible sobre los lineamientos que desde la perspectiva del análisis o de la política económica, constituyen el punto de encuentro con la explicación del fenómeno del endeudamiento o de las causas atrás de este problema.

1.1. LA ESCUELA MARXISTA

“... los préstamos permiten que el gobierno sufrague gastos extraordinarios sin que el contribuyente lo note de inmediato, pero exigen, de ahí en adelante, que los impuestos aumenten. A su vez, el aumento de los impuestos provocado por la acumulación de deudas contraídas sucesivamente, obliga al gobierno a recurrir siempre a nuevos empréstitos para cubrir los nuevos gastos extraordinarios. El sistema moderno (...) lleva en sí, por tanto, el germen de su progresión automática”.

Karl Marx

Como en muchos otros casos, no le tocó a Carlos Marx conocer el desenvolvimiento de la economía capitalista al grado de tener la posibilidad de estudiar un fenómeno como el de el endeudamiento generalizado de determinadas economías. Correspondió a los seguidores de esa corriente de pensamiento utilizar sus principios para comprender la dinámica que ha llevado a muchos países a caer en esta problemática.

En el caso de nuestro país y latinoamérica, podemos encontrar estudiosos del fenómeno que siguiendo esta línea de pensamiento destacan que la principal fuerza que impulsa el endeudamiento de la región es la dinámica de la reestructuración capitalista en la búsqueda de nuevos espacios de valorización.

La internacionalización del capital, aunque no es un componente característico de la actual crisis, encontró en la acelerada expansión de los mercados financieros de los 70's y la desregulación de los 80's un impulso sin precedente.

En este proceso, podemos entonces distinguir dos componentes principales. Por una parte, flujos monetarios que buscan acomodo, que buscan *nuevos espacios de valorización* y por otro, países que están requiriendo de recursos para llevar adelante el proceso de acumulación de capital.

Al respecto, Eugenia Correa¹ señala que "la internacionalización se sucede en el marco de una profunda competencia en donde los obstáculos a la desvalorización buscan atenuarse o resolverse: A su vez, las políticas económicas de los estados nacionales actúan en un sentido que parece salvaguardar más los intereses del capital más concentrado y menos los del capital en general".

A nivel mundial, en la década de los setenta, es posible identificar efectivamente un proceso de crecimiento de la liquidez internacional que se

¹ Correa, Eugenia. Deuda y Mercado Internacional de Capitales. Incluido en Guillén, Arturo et al *La Deuda Externa. Grillete de la Nación* Ed. Nuestro Tiempo, México, 1989. p-12

refleja en el dinamismo de los mercados financieros. Los dólares circularon profusamente en esos años y la tecnología financiera evolucionó notoriamente. Aparecieron en el mercado instrumentos hasta ese entonces no conocidos o poco explorados.

De esa forma, liquidez internacional y evolución de la tecnología, configuraron un verdadero mercado monetario internacional, en el cual las tasas de interés se consolidaron realmente como un imán poderoso para atraer capitales a corto plazo, como lo pueden ejemplificar en su momento los eurodólares.

A principio de los ochenta, el cambio en las condiciones del mercado propició una cierta rigidez en el mercado internacional, particularmente los eurodólares retrajeron su participación. Cuando en 1984 el mercado de capitales se recupera, son otros los instrumentos de deuda que empiezan a cobrar auge, entre ellos, "la emisión, colocación y negociación en los mercados secundarios de obligaciones de muy diverso tipo"², el desarrollo de mercados de futuros, el de opciones de divisas y de tasas de interés (swaps) y una amplia gama de otras obligaciones.

De esta forma, se rompe el esquema original. Los países en desarrollo se convierten en exportadores netos de capital. El cumplimiento de sus obligaciones los lleva a un proceso de solicitud de crédito para continuar financiando el pago de los intereses de los créditos anteriormente concedidos y posteriormente a la imposibilidad de cumplir con sus compromisos al revertirse la tendencia de los flujos de capital en el mercado.

² Correa, Eugenia. *Op. Cit.* p -16

De acuerdo con Alicia Girón, “ el estudio del endeudamiento de los países subdesarrollados, desde la perspectiva teórica del cumplimiento del circuito de reproducción del dinero, impone la necesidad de explicar el desarrollo de las fuerzas productivas locales y hallar la coincidencia de los intereses de su realidad económica y social con el proceso de acumulación capitalista y la división internacional del trabajo”³.

Desde la perspectiva asumida por la autora citada, el endeudamiento en el que caen los países en desarrollo es producto de intereses específicos de los países desarrollados, que encuentran en el “financiamiento del desarrollo” un mecanismo para ir modelando a las economías menos desarrolladas conforme a las necesidades de valorización de su capital, es decir, a través de los préstamos, van incentivando el crecimiento de ciertos sectores y asegurando condiciones propicias para la reproducción del capital.

Siempre de acuerdo con la citada autora, la ayuda que prestan los organismos financieros, las agencias internacionales y la banca transnacional, coincide con una política de financiamiento de los gobiernos cuyos objetivos son los mismos de la acumulación del sistema capitalista internacional, a grado tal, que “han sido y seguirán siendo los encargados de promover no sólo la industrialización de los países subdesarrollados sino también de la solución financiera y de la renegociación de su deuda externa con objeto de permitir el funcionamiento de la economía mundial”⁴.

³ Girón, Alicia. *Fin de Siglo y Deuda Externa: Historia sin Fin. Argentina, Brasil y México*. IIE UNAM - Editorial Cambio XXI. México, 1995. p-22

⁴ Girón, Alicia. *Op. Cit.* p- 27

Al buscar espacios para su valorización, el capital busca frenar la tendencia decreciente de la tasa de ganancia llegando a los países receptores a desarrollar ciertas áreas de interés específico, pero particularmente a maximizar la plusvalía por la vía de la sobreexplotación del trabajo a través de la depreciación del salario de los trabajadores latinoamericanos, que en este caso, "han servido como la variable de ajuste de la economía"⁵.

A efecto de entender como se manifiesta la lógica de la acumulación capitalista en las economías en desarrollo, y los procesos que se cumplen en el fenómeno del endeudamiento, nos podemos apoyar en los trabajos realizados por Rafael Paniagua⁶, quien señala que las palancas más importantes de la acumulación han sido el déficit público y el déficit externo.

De acuerdo con este autor, existe una *lógica subyacente de endeudamiento* (LOSE), en el funcionamiento de las economías en desarrollo. En este esquema, se hace evidente que la lógica de la reproducción del capital en los países en desarrollo lleva una tendencia al desequilibrio.

En dichas economías, la acumulación de capital está financiada por el déficit público y el déficit externo. Esto es así, toda vez que las posibilidades de inversión tanto de las empresas públicas como privadas descansan en los recursos obtenidos por ambas vías y que representan el costo anticipado de la posterior valorización del capital.

⁵ Ibid, p- 28

⁶ Paniagua R, Rafael. "Coacciones y Límites de la Intervención del Estado en México", en *El Dilema de la Economía Mexicana. Ensayos de Interpretación.*, Lechuga Montenegro, Jesús (Coord.), UAM - Ediciones de Cultura Popular, México, 1987. p- 17

En la medida que en las economías menos desarrolladas predomina una industria de bienes de consumo duradero que no encuentra los correspondientes insumos para su sostenimiento en el mercado interno, genera una estructura de importaciones inflexibles a la baja.

¿Cómo financiar entonces las divisas para sostener el ritmo industrial?, ¿cómo financiar las importaciones?. La respuesta es el endeudamiento externo.

Asimismo, esta necesidad de recursos externos para sostener en funcionamiento la planta productiva, se ve reforzada por la presencia de empresas transnacionales.

En sus procesos de trabajo, generalmente las firmas multinacionales incorporan a su tecnología, un componente de importación muy importante que presiona la balanza comercial. Adicionalmente, la “repatriación de los beneficios” se suma a dicha tendencia, reforzando la propensión al desequilibrio de las cuentas con el exterior, y en ese sentido, representan un segundo flujo que alimenta la lógica subyacente de endeudamiento.

Por otra parte, el autor señala que “la lógica excluyente y concentrada del régimen de acumulación supone un tipo específico de intervención que exige una estructura de ingresos y egresos públicos que excluyen el financiamiento equilibrado del gasto”⁷, luego entonces el financiamiento del déficit del sector público se vuelve una fuente alimentadora de la necesidad de endeudamiento y de los procesos inflacionarios.

⁷ Ibid. p -17

A partir de este punto, cabe cuestionarse, ¿por qué si el endeudamiento es un proceso ligado a la valorización del capital en las economías menos desarrolladas, se convierte en determinado momento en un problema?. ¿Cómo identificar dicho momento?. ¿Cuál es el punto de inflexión en este proceso?.

La respuesta parece evidente. En la medida que la economía se encuentra en una etapa expansiva, la deuda pública alienta la acumulación privada, pero en cuanto se presentan las crisis o el estancamiento:

"Mantener el crecimiento, a pesar de la crisis, exige aumentar el recurso de la deuda externa. ... Una economía de endeudamiento depende de un flujo continuo y creciente de crédito para garantizar el crecimiento. Este tipo de economía produce simultáneamente, un problema de la deuda y la necesidad de negarlo continuamente. ... Contrariamente a lo que sucedía en la LOSE, cuando la deuda pública permitía la acumulación privada, en la economía de endeudamiento, la deuda pública se traduce en una caída de la capacidad de importación y, entonces de la acumulación privada"⁸.

Llega un momento en el cual ya no es posible seguir obteniendo las divisas necesarias para financiar este tipo de desequilibrios y sobrevienen las crisis de deuda.

Entre 1982 y 1987, América Latina transfirió a los países más desarrollados en promedio 5% de su PIB. Según algunas estimaciones, el pago de intereses en los años 1985 - 1990 alcanzaría más de dos tercios del crecimiento previsible del PNB. Así, unos 32 mil millones de dólares por año

⁸ Ibid. p -19

se enviaron al exterior por este concepto, que para tener una idea de su magnitud, se asemeja al 37% de las exportaciones de bienes y servicios.

Las repercusiones sobre la región de su drástica conversión en exportador neto de capitales aparecen directamente sobre sus posibilidades de crecimiento económico, pero también en una profunda transformación de sus economías nacionales cada vez más subsidiarias y dependientes del acontecer en la economía mundial.

1.2. EL PENSAMIENTO KEYNESIANO

A partir de la crisis mundial de 1929 - 1933, en el mundo occidental inició el auge del pensamiento de John Maynard Keynes en las decisiones de política económica.

Al igual que en el caso de Marx, Keynes no tiene la oportunidad de analizar en específico la problemática de la deuda externa, ni es un asunto que le interesaría grandemente, como podrá deducirse más adelante, toda vez que sus propósitos específicos eran de otra índole.

No puede olvidarse que el marco en el que se desarrolla su pensamiento, tiene orientaciones muy claras. A raíz de la Gran Depresión de 1929 - 1933, el mundo se encontraba ante una situación de cierre masivo de empresas y desempleo agudizado.

La propuesta keynesiana surge entonces como una respuesta a tal situación y por consecuencia, como una negación de las corrientes de pensamiento que habían provocado dicha situación de crisis.

En contraposición a las corrientes de pensamiento liberales, la política económica keynesiana aconseja la intervención directa del Estado en la economía, manipulando determinadas variables para garantizar niveles adecuados de producción y empleo, las demandas más acuciantes en ese momento.

En su explicación más simple, podemos decir que de acuerdo con esta corriente de pensamiento, la política económica debe promover la generación de *demanda efectiva*, por la vía del incremento en el ingreso y el empleo, a fin de evitar que se rompa la ecuación de igualdad $C + S = B + I$, donde la primera parte de la ecuación representa los componentes del ingreso, que se destina al consumo (C) y al ahorro (S), y la segunda refleja los componentes del producto, bienes de consumo (B) y bienes de inversión (I).

Considerando que los bienes de consumo que produce un sistema son retirados por el gasto en consumo de la población, en la medida que el ahorro no retira los bienes de inversión producidos, se genera un círculo vicioso donde cada vez más se incrementa la brecha entre ambos lados de la ecuación, hasta llegar a la crisis.

En este sentido, recomienda alejarse de la utopía de un equilibrio natural derivado de la libre acción de las fuerzas del mercado, contrastante con la tendencia natural al desequilibrio por el explicada y en consecuencia

aconseja acciones deliberadas de fomento e inducción de la inversión que posibiliten la creación de un círculo virtuoso donde el incremento de la inversión genere mayor empleo y por ende ingreso, se incremente la demanda efectiva, se retiren del mercado los bienes de consumo y de inversión, esto a su vez alimente la demanda de inversión, se generen nuevamente mayor empleo e ingreso, etc, en un proceso de equilibrio dinámico del sistema económico, cada vez a mayores niveles de producción y empleo y por esta vía alcanzar estadios mayores de desarrollo económico.

Gran parte de su estructura teórica descansa en el principio de que en cualquier comunidad, a nivel macroeconómico, la gente gasta sólo una parte de su ingreso en consumo, (demanda efectiva), es decir, tiene una determinada *propensión al consumo*, y a que un aumento del empleo, que genera mayores ingresos sociales, amplía entonces la brecha entre gasto y consumo, lo que a su vez repercute en la proporción de los recursos sociales que se destinan al ahorro (propensión marginal al consumo decreciente o su inversa, propensión marginal creciente al ahorro).

Por lo tanto, si ese ahorro no se orienta a retirar del mercado los bienes de inversión generados en esa economía, en el ciclo posterior no podrá sostenerse el nivel de empleo previo y por lo tanto, disminuirá también el ingreso.

Así, mantener los niveles de empleo implica sostener el nivel de la producción, lo que sólo se logra en la medida que se genere un nivel adecuado de inversión.

Entonces, los gastos de inversión resultan muy importantes en la determinación del nivel de producción, del empleo y del ingreso. “Por esta misma razón, un aumento autónomo en los gastos de inversión dará lugar a un aumento en el empleo y la renta, que por medio de la propensión marginal al consumo aumentará los gastos de consumo y por lo tanto, de nuevo, la renta y el empleo y así sucesivamente”⁹.

Ahora bien, la cuantía del aumento de estos gastos depende del efecto *multiplicador de la inversión* keynesiano, que señala “que todo incremento de la inversión multiplicado por la propensión marginal al ahorro, incrementa el empleo y el ingreso”¹⁰.

Por el lado de la inversión, Keynes destaca que lo que la incentiva o la limita, contra lo que pudiera pensarse, no es la propensión al consumo sino la *eficacia marginal del capital*, (EMC), entendida como aquella relación que mide “el tipo de rendimiento más elevado sobre el costo previsto para producir una unidad más de un tipo particular de un bien de capital”.

Por su naturaleza, la EMC tiende a ser descendente en el largo plazo por dos razones: el aumento de la inversión hace bajar los rendimientos futuros, y los costos marginales para producir determinado bien de capital, tienden a subir, sin considerar la incidencia de factores exógenos.

Incorporando en este esquema la tasa de interés, considerada como la recompensa que el ahorrador obtiene por desprenderse de la liquidez, se complementan los elementos del esquema keynesiano, que pueden exponerse de la manera siguiente:

⁹ Ramírez Medina, Ricardo. *La Empresa Social: Una Opción Para Enfrentar el Problema del Desempleo en México*. Tesis ENEP UNAM Aragón Economía. México, 1993. p 21

¹⁰ Ibid.

"1.- La ocupación y el ingreso dependen de la demanda efectiva.

2.- La demanda efectiva está determinada por la propensión al consumo y el volumen de inversión.

3.- La propensión al consumo es relativamente estable.

4.- La ocupación depende del volumen de inversión si la propensión al consumo no cambia.

5.- La inversión depende de la tasa de interés y de la eficiencia marginal del capital.

6.- La tasa de interés depende de la cantidad de dinero y de la preferencia por la liquidez.

7.- La eficiencia marginal del capital depende de las previsiones de ganancia, y del costo de reposición de los bienes de capital"¹¹.

Ahora bien, ¿cuál sería la conexión entre los planteamientos teóricos keynesianos y la deuda externa?

Un primer punto al respecto sería considerar que la corriente keynesiana, "además de romper con los supuestos clásicos, establece los elementos que permiten la participación del Estado en el proceso económico a través de mecanismos específicos, que se conforman en lo que es la política económica"¹².

Así, debemos considerar que dentro de los planteamientos keynesianos, el instrumento más claro de intervención en la economía por parte del Estado es la política fiscal, y que esta puede definirse como el manejo "del gasto público, los impuestos, los préstamos al gobierno y la *deuda pública* (las cursivas son del texto presente), para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión"¹³.

¹¹ Padilla Aragón, Enrique. "Ciclos Económicos y Política de Estabilización", citado en Valencia Hernández, María Cruz. *La Política Neoliberal en México. 1987 - 1993*. Tesis de licenciatura. ENEP UNAM Aragón Economía. México, 1995. p -32

¹² Ramírez Medina, Ricardo. *Op. Cit.* p -26

¹³ Valencia Hernández, *Op. Cit.* p -23

Esta política fiscal que incorpora un componente importante de gasto público, lleva entonces en su misma génesis una tendencia al desequilibrio presupuestario que es una de las corrientes que alimentan el crecimiento del fenómeno del endeudamiento.

La otra es sin duda que los países con limitadas posibilidades de inversión, encuentran como alternativa el expediente de acudir al ahorro externo, vía endeudamiento público o inversión extranjera, para reforzar sus procesos de generación de empleo, estabilización y crecimiento económico.

Dentro de la lógica interna de este modelo podemos encontrar entonces, también una de sus principales limitaciones. En la medida que la región más que receptora de capitales se ha vuelto exportadora de los mismos, cuenta cada vez con menores posibilidades de reforzar la inversión.

1.3.- LA CORRIENTE LATINOAMERICANA

Después de la crisis de 1929, el llamado *modelo de crecimiento hacia afuera*, llegó a su fin, revirtiéndose hacia la búsqueda de un crecimiento sostenido en el mercado interno o *crecimiento hacia adentro*, en el que el desarrollo es *apoyado por recursos financieros, técnicos y una favorable política comercial a la industrialización de las economías menos desarrolladas por los países más desarrollados.*

El modelo de *crecimiento hacia adentro* encuentra sus motores principales en la caída de las exportaciones de productos primarios que se da en los años de la Gran Depresión, que al limitar la generación de divisas obliga a

fabricar internamente ciertos productos manufacturados indispensables para la economía y en los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando igualmente se vuelve imperioso fabricar bienes que antes se importaban y que en ese momento el conflicto hace imposible producir y distribuir.

De esta forma, al finalizar la Segunda Guerra Mundial varias economías habían logrado establecer un incipiente desarrollo industrial, que les permitió satisfacer parte de sus demandas nacionales e incluso exportar a otros países, cuya estructura productiva se había volcado hacia la satisfacción de los productos requeridos para sostener la conflagración.

En este marco, el fortalecimiento de sus procesos de industrialización se convirtió casi en una obsesión que contó con el apoyo teórico de una corriente de pensamiento formada en esos años: los cepalinos.

Al amparo de la Comisión Económica para América Latina, un grupo de ideólogos latinoamericanos encabezados por Raúl Prebisch, se dieron a la tarea de analizar los componentes *necesarios* para el progreso económico de una Nación y concluyeron que al menos uno era fundamental: la industrialización.

Cabe destacar que al interior de la corriente latinoamericana, es posible identificar dos grupos. El primero, que se conoció como el de los estructuralistas y que mucho influyó en la política económica de la región latinoamericana, y el segundo, el de los dependentistas, formado posteriormente.

Como señala Alicia Girón, “Sin profundizar en el debate teórico de esos años podemos afirmar que la transferencia de recursos de los países industrializados hacia latinoamérica se planteó como una necesidad prioritaria para llevar a cabo el desarrollo económico de los años sesenta. La historia forjaría, poco a poco, los problemas de la deuda externa”¹⁴.

Bajo esta concepción, no es la insuficiencia de ahorro interno la que genera el endeudamiento, sino la necesidad de brincar las barreras que la dependencia estructural impone históricamente a los países subdesarrollados. No hay carencia de ahorro interno sino transferencia crónica de excedente de la periferia hacia los países desarrollados, como expresión de la desigualdad establecida en las relaciones económicas internacionales.

Para esta corriente de pensamiento, lo importante es lograr la industrialización de los países, pues sólo de esta manera podría revertirse el *intercambio desigual* entre economías desarrolladas y en vías de desarrollo.

Prebisch y la CEPAL subrayan que el avance técnico es concentrado por los países más ricos, y que por esta vía compran barato y venden caro a los demás países, situación a la que se suma un deterioro constante de los términos de intercambio producto de la diferencia entre las elasticidades de la demanda de los productos manufacturados y los primarios.

En efecto, partiendo de una configuración del mundo a partir de dos componentes, los países desarrollados o industrializados, —a los que se les

¹⁴ Girón, Alicia. *Op. Cit.* p -66

denominó *países centro*— y por el otro los países en vías de desarrollo —a los que se les denominó *países periféricos*—, donde los primeros están caracterizados por una mayor productividad del trabajo derivada de la introducción de mejoras tecnológicas en sus procesos productivos y los segundos por el uso extensivo de la mano de obra, al relacionarse en el mercado sus productos, (manufacturas vs. productos primarios), se genera un intercambio desigual en favor de los países centro.

Como consecuencia natural, si se quería revertir esa tendencia, era preciso competir con las mismas posibilidades, es decir, se requería industrializar las economías.

“...inducirla, se convierte en el centro de la política económica al que se someten todos los procesos, confiando que la industrialización en sí misma, irradiará a partir de cierto momento sus bondades hacia los otros sectores económicos, jalándolos hacia estadios de mayor productividad, borrando las diferencias estructurales, es decir homogeneizando la estructura de la economía”¹⁵.

¿Cómo es que se sustenta teóricamente esa afirmación?.

Podría ejemplificarse partiendo de una situación inicial entre los países, uno del centro y otro de la periferia.

En el primer caso, el progreso tecnológico se ha difundido entre la mayoría de las ramas productivas, de modo que la economía está en posibilidad de producir diversos bienes y servicios. Así, la estructura productiva que se presenta es a la vez homogénea (en el sentido tecnológico) y diversificada (se producen competitivamente una amplia gama de bienes y servicios).

¹⁵ Ibid

En el otro caso, el progreso tecnológico es limitado y se constriñe a escasas ramas productivas, de forma tal que coexisten en el seno de su economía, tecnologías avanzadas ligadas principalmente a dos o tres productos y el resto de los sectores productivos descansa en formas arcaicas de producción. Esto conforma una estructura productiva heterogénea y especializada.

El comercio entre ambos países en el ejemplo, se realiza entre los bienes que se producen competitivamente. De esa forma, bajo las condiciones imperantes del mercado, los países menos desarrollados sólo tienen dos o tres productos que ofrecer (principalmente del sector primario), a cambio de una variedad de productos manufacturados que requieren. Esta es una de las fuentes del desequilibrio y de la necesidad de recursos externos para financiar el déficit.

Profundizando en el análisis, los estructuralistas llegan a la conclusión de que los incrementos de la productividad en el trabajo son otra fuente que alimenta el intercambio desigual.

Contrariamente a lo que se pensaba, mientras que un incremento en la productividad en la elaboración de bienes primarios tiene un efecto menor en los ingresos reales de los factores de la producción, en contraparte, un incremento de la productividad en la fabricación de bienes manufacturados se refleja en un crecimiento más que proporcional en la remuneración de los factores productivos.

Por esta vía, la productividad viene a ser un elemento que ahonda la disparidad en los intercambios, al no corresponderse sus variaciones con los precios monetarios respectivos, lo cual sucede en la medida que un incremento en la productividad en un bien primario, reduce el poder adquisitivo de dicho bien medido en relación con los bienes industriales.

- "De acuerdo a los postulados de la CEPAL, los incrementos de productividad consecuentes de la incorporación del progreso técnico no se han traducido en los hechos, en reducciones proporcionales de los precios, sino en aumento de los ingresos monetarios, es más, se asegura que de acuerdo a la experiencia las alzas de precios e ingresos monetarios son más intensas en la industria que en la producción primaria, a tal grado que del lado de los precios, se reduce la relación entre precios primarios e industriales (la razón de cambio entre bienes primarios e industriales). Del lado de los ingresos, el ingreso real medio (el ingreso por unidad de trabajo medido en términos de bienes industriales) generado en la producción primaria aumenta en menos proporción que la productividad en el trabajo, en tanto el ingreso real medio (el ingreso por unidad medido en términos de bienes primarios) generados en la producción industrial aumenta en mayor proporción que la productividad respectiva. Este razonamiento conduce a la significación del deterioro de las relaciones centro-periferia. Dicho fenómeno constituye la manifestación inmediatamente visible (la manifestación en el ámbito de los precios) y el mecanismo (el movimiento de los precios relativos) a través del cual se produce una concentración de los frutos del progreso técnico en los centros"¹⁶

¿Cuál es el supuesto que permite sostener la afirmación anterior?. De acuerdo con esta corriente, la desproporción sectorial de la población ocupada, que a su vez está determinada por las diferencias en los ritmos de propagación del progreso técnico, son los factores que hacen posible la disparidad entre precios e ingresos.

Al respecto, señalan que el excedente de mano de obra que se produce en las economías periféricas, y que presiona los niveles salariales a la baja permanentemente, resulta la génesis del proceso de deterioro. " ..el exceso de población activa presiona sobre los salarios o sobre los precios de la producción primaria. A consecuencia de esta presión, los precios relativos de los productos primarios de exportación tienden a deteriorarse

¹⁶ Ramírez Medina, Ricardo *Op. Cit.* pp 32-33

persistentemente, constituyéndose en el mecanismo mediante el cual los frutos del progreso técnico se concentran en los centros¹⁷.

Bajo esta perspectiva, se precisa de llevar adelante la industrialización de las economías para revertir tales tendencias, tarea en la cual se espera, como ya se mencionó, el apoyo tecnológico y de recursos de los países desarrollados.

En la medida que esta corriente de pensamiento acompañó durante décadas la política económica latinoamericana, es importante revisar sus consecuencias prácticas, es decir, como el proceso de industrialización devino en el endeudamiento de países como México.

En los inicios de la industrialización sustitutiva de importaciones (1939 - 1958), se requería de tecnología e insumos para sustituir los bienes manufacturados que demandaba el país, a su vez, la carencia interna de estos productos presionaba sobre la necesidad de importarlos. De esta forma, las importaciones representaban un componente insalvable durante el proceso de industrialización que, al no poder sostenerse con el producto de las exportaciones, generaron un déficit en parte subsanado con las exportaciones de servicios y turismo, pero que originaron un desequilibrio permanente en las cuentas con el exterior que hubo de solventarse con endeudamiento e inversión extranjera.

Posteriormente (1959 - 1970), cuando ya se ha logrado enraizar la sustitución de bienes de consumo y se avanza en la de bienes intermedios, el desequilibrio externo puede explicarse en gran medida por la

¹⁷ Ramírez Medina, Ricardo, *Op. Cit.* p -35

sobrevaluación de la tasa de cambio. Los diferenciales en los precios internos y externos encarecen las exportaciones y abaratan las importaciones, incidiendo de manera directa en el déficit y explican el desequilibrio externo, ahora agravado por el pago de intereses de la deuda y de las regalías y utilidades a la inversión.

Entonces, la necesidad de la industrialización, acompañada de errores en la instrumentación del modelo de desarrollo, vienen a explicar el fenómeno del creciente endeudamiento por más de tres décadas.

1.4.- LOS NEOMONETARISTAS

Esta corriente de pensamiento surge (o resurge) como un intento de dar respuesta a la situación económica prevaleciente en el mundo occidental a partir de los años setenta. Fenómenos como la persistente estanflación, inéditos hasta ese momento, pusieron en evidencia a partir de esa década, la pérdida paulatina de funcionalidad de la política económica vigente y cimbraron los cimientos del pensamiento económico en boga.

Los neomonetaristas se apoderaron de la escena mundial en un contexto económico caótico. Esta característica atraviesa todos sus planteamientos, configurándola como una serie de recetas para superar las adversidades económicas imperantes.

Este carácter coyuntural, aunado a lo que podría incluso denominarse un menosprecio intrínseco por las cuestiones metodológicas por parte de esta escuela, hacen que se dificulte su abordaje teórico.

Para los monetaristas, la economía es una ciencia positiva y no normativa, por lo que *es independiente de cualquier juicio normativo o posiciones éticas* y en este sentido, su propósito es desarrollar hipótesis que permitan hacer predicciones sobre fenómenos no observados, *cuya validez debe sustentarse en sus resultados, si la predicción es correcta, entonces la hipótesis está confirmada por la experiencia.*

Dado que toda hipótesis se acompaña de determinados supuestos, generalmente se tiende a prejuzgarlas por el realismo de éstos, lo que para autores como Milton Friedman, es un error, toda vez que la importancia de una hipótesis radica en su capacidad de explicar *mucho con poco*, es decir "si es capaz de abstraer los elementos comunes y cruciales de la masa de circunstancias complejas y detalladas que rodean un fenómeno"¹⁸, de modo que una hipótesis importante, necesariamente está sustentada en una serie de supuestos *descriptivamente falsos*. Un ejemplo entonces es el de la competencia perfecta.

Como lo señala Arturo Ortiz Wadgymer¹⁹, esta corriente se nutre del pensamiento económico neoclásico, que consideraba que en la economía, leyes divinas y una mano invisible conformaban las fuerzas naturales que la regían, de modo que la acción libre de los individuos en la búsqueda de su bienestar, se transformaría en la generación de riqueza y bienestar para todos.

¹⁸ Quijano, José Manuel. *México: Estado y Banca Privada*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. Colección Economía, 1ª. Edición, México, 1981 p -311

¹⁹ Vid. Ortiz Wadgymer, Arturo. *Política Económica de México 1986 - 1995. Los Sexenios Neoliberales*. Editorial Nuestro Tiempo, 3ª. Edición, México, 1995

En contraposición al pensamiento keynesiano, afirman que es el libre mercado el único mecanismo realmente útil para promover el bienestar individual, en principio, pero por la vía de la suma de los esfuerzos individuales es como se logra el bienestar colectivo.

El neomonetarismo resulta una serie de recomendaciones de política económica cuyo fin al ser aplicadas en países como el nuestro, es ajustar las principales variables económicas para garantizar la generación de los recursos que posibiliten el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Los antecedentes más lejanos de esta corriente de pensamiento se remontan al siglo XVIII, cuando Bodino descubrió la Ley de la Oferta y la Demanda como rectora de la moneda y los precios, de tal forma que en la medida que la oferta monetaria aumenta, los precios suben y viceversa. De aquí se justifica la necesidad de equilibrar la oferta y la demanda de dinero para evitar los riesgos inflacionarios, de modo tal que como un desprendimiento lógico, recomiendan para combatir la inflación la reducción del circulante monetario.

En su acepción moderna, ha sido reconocido que es la Escuela de Chicago la que más ha influido en el desarrollo alcanzado por esta corriente de pensamiento económico y particularmente se le reconoce a Milton Friedman el auge que ha logrado.

En la medida que, como ya se mencionó, los principales esfuerzos de los neomonetaristas se orientan hacia la formulación de medidas para superar la coyuntura económica, no es posible rescatar un planteamiento concreto

en torno a la génesis del problema del endeudamiento externo, que no esté ligado de manera general a la intervención del Estado en la economía. Así, es posible encontrar entre ellos planteamientos como el siguiente:

"Un diagnóstico de la crisis de la deuda de 1982, revela tres razones para los problemas del servicio de la deuda: i) endeudamiento excesivo, con recursos utilizados para financiar déficit y consumo con persistentes déficits comerciales a tipos de cambio sobrevaluados; ii) préstamos excesivos de bancos que actuaron aparentemente creyendo que la deuda soberana no necesita satisfacer las pruebas bancarias ordinarias y iii) un agudo deterioro del ambiente económico mundial con una caída de los precios de las materias primas, un fortalecimiento del dólar hasta 1986, tasas de interés elevadas a niveles sin precedente y una declinación de la demanda de bienes manufacturados"²⁰.

Es la perturbación de los equilibrios naturales, lo que origina casi todos los males, al alejar a la economía de las fuerzas que debían regirla. Así por ejemplo, "Según el neomonetarismo, la industrialización en América se apoyó en dos subsidios: Excesiva protección frente a la competencia externa, lo que promovió estructuras oligopólicas y altos costos; y tasas de interés reales negativas que provocó una asignación irracional de capital"²¹.

Su interés específico en el tema, se centra en cómo lograr que los países endeudados cubran sus compromisos. En su trabajo *Fuga y Retorno de Capitales*²², Allan H. Meltzer lo menciona con claridad: "Se hace casi todo excepto analizar el problema principal, a saber, ¿cuáles medidas tomarán los países deudores para reformar sus economías de modo que puedan crecer y pagar sus deudas?".

²⁰ Dornbusch, Rudiger *et al.* *Soluciones a los Problemas de la Deuda de los Países en Desarrollo*. El Trimestre Económico, México 1990, p -10

²¹ Ramírez Medina, Ricardo. *Op Cit.* p -71

²² Incluido en Dornbusch, Rudiger, *Op Cit.* p -104

Los sustentos teóricos de esta corriente son: la teoría cuantitativa del dinero, la teoría del equilibrio económico, el principio keynesiano de la demanda efectiva agregada y el enfoque monetarista de la balanza de pagos²³.

De acuerdo con los neomonetaristas, las alteraciones en la oferta de dinero explican el movimiento de los precios, es decir, $MV = PT$, donde:

M = Cantidad promedio de dinero disponible

V = Velocidad de circulación del dinero

MV = La oferta de dinero

P = Precio

T = Volumen de mercancías, servicios y valores en el periodo indicado.

Los factores que determinan la oferta de dinero son:

1. La magnitud de la base monetaria
2. Las cantidades relativas de efectivo y de depósito que el público mantiene
3. La proporción entre las reservas bancarias y los depósitos en cuenta de cheques

Los elementos que determinan la velocidad del dinero son:

1. El grado de desarrollo del sistema financiero y de crédito y el grado en que es utilizado

²³ Valencia Hernández, *Op. Cit.* p -24

2. Las costumbres de la población respecto al ahorro y al consumo

3. El estado de previsión de la comunidad respecto de los futuros volúmenes de ingresos y de precios de mercancías y servicios

Bajo este esquema, una modificación en la oferta de dinero afectará su velocidad, el volumen de su demanda y los precios. A la inversa, una disminución en la oferta de dinero afecta en igual sentido los precios, la velocidad del dinero y el volumen de transacciones.

Para describir el sustento de esta afirmación, podemos auxiliarnos del trabajo desarrollado por José Manuel Quijano²⁴ sobre el marco teórico de Friedman.

" Si tuviéramos que sintetizar, entonces, el pensamiento friedmaniano diríamos que:

- 1) Es una teoría de la demanda de dinero que considera el dinero como un activo. Dicha demanda es función *estable* de varios elementos que la determinan.
- 2) Si se quiere lograr cierto alcance explicativo sobre el ingreso nominal y el nivel de precios, es preciso tomar en cuenta la oferta de dinero, oferta que es exógena.
- 3) En el periodo largo, los cambios en la oferta o, más precisamente, en la cantidad de dinero por unidad de producto provocan cambios en los precios siguiendo la misma dirección.
- 4) En el periodo corto, los movimientos en la cantidad de dinero provocan movimientos en los precios siguiendo la misma dirección, pero con cierto *retraso* que varía de un ciclo a otro.

²⁴ Quijano, José Manuel. *Op. Cit.* p -325

- 5) La autoridad monetaria, aplicando política monetaria, puede influir sobre las cantidades nominales; sin embargo, no puede hacerlo sobre las cantidades reales. Los movimientos en la cantidad de dinero destinados a modificar cantidades reales suelen ser altamente perturbadores.
- 6) La manipulación monetaria aleja al sistema del equilibrio walrasiano, y, por consiguiente, la mejor política es permitir que la oferta monetaria crezca menos, o al ritmo, que el producto y la población*.

De manera esquemática, las recetas que recomienda esta corriente se podrían presentar de la siguiente forma²⁵:

- Reducción del gasto público
- Eliminación del déficit presupuestal
- Reducción del tamaño del Estado y privatización de las empresas paraestatales.
- Menor intervención del Estado en la economía
- Eliminación de controles de precios, límites a las ganancias, que no se grave al capital y que los salarios se fijen en función de la oferta y la demanda
- Apertura a la inversión y al comercio exterior
- Política cambiaria altamente flexible
- Libertad de operación de la Bolsa de Valores

²⁵ Ortiz, Arturo. Op. Cit. p -19

CAPÍTULO 2.

EL ENDEUDAMIENTO EXTERIOR DE MÉXICO: DE LA INDEPENDENCIA A LA CONSOLIDACIÓN DE LA REVOLUCIÓN.

" Las diferentes apreciaciones en torno al endeudamiento corresponden a las diferentes etapas del endeudamiento y a como se desarrolló la problemática. Ante la falta de un paradigma teórico único es importante enfatizar cómo se dieron las alternativas al endeudamiento en un marco global".

Alicia Girón

Uno de los problemas más graves que afronta México en la actualidad es el de su deuda externa, que ha sido causa de grandes desajustes en la economía nacional, de grandes descontentos en todos los sectores de la sociedad y de continuos dolores de cabeza para el gobierno mexicano. Por esta razón resulta por demás importante el analizar su evolución y las consecuencias que ha traído consigo al país.

A través de la historia, la economía de México ha padecido una constante inestabilidad y una fragilidad ante los mercados internacionales. Esta situación ha prevalecido prácticamente desde que el país se erigiera como una nación libre e independiente, aunque pasando por diversas formas, y hasta la fecha no se ha podido vislumbrar una salida para este problema a grado tal que en la actualidad se ha convertido en un tema que trasciende los ámbitos académico o político, cotidianamente se escucha en los medios de comunicación, en conversaciones y prácticamente en todo lugar.

El presente capítulo se encarga de exponer las etapas más relevantes de la historia del endeudamiento mexicano con el extranjero hasta 1970; comenzando por los primeros años de vida independiente de México en donde la deuda provenía aún de fuentes internas, lo que fuera la Nueva España, con la finalidad de dejar en claro que México nació como una nación previamente endeudada.

En segundo lugar se hablará del inicio del endeudamiento exterior del país y de sus características durante el período comprendido entre la guerra de Reforma y la guerra de la revolución, haciendo énfasis en el régimen de Porfirio Díaz, período durante el cual el endeudamiento nacional evolucionó considerablemente, en apoyo de un modelo orientado hacia la integración de México en el mercado mundial, particularmente a través del desarrollo de determinadas actividades económicas y principalmente de las vías de comunicación²⁶.

Por otra parte, también se verán las características de la deuda externa en los años posteriores a la revolución, es decir de los períodos del nacimiento del régimen político institucional hasta la década de los años sesenta, en los cuales la política deliberada por la industrialización y particularmente el período conocido como del desarrollo estabilizador mantienen al país con niveles crecientes de endeudamiento.

²⁶ Al respecto, un indicador es también la propia inversión extranjera en el país. Como lo señala Héctor Aguilar Camín, entre 1884 y 1910, la inversión extranjera paso de 110 millones de pesos a 3,400 millones. "Una tercera parte de esa inyección fue para la revolución tecnológica mayor del México porfiriano: la construcción de 20,000 kilómetros de vías ferrocarrileras. Una cuarta parte corrió a la minería, cuya producción de 40 millones de pesos en 1893 se había cuadruplicado en 1906". Vid Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. "A la Sombra de la Revolución Mexicana". Editorial Cal y Arena. 1a. edición, México, 1989.

El endeudamiento exterior de México sufre grandes modificaciones en este lapso. La deuda antigua, contratada con gobiernos y bajo esquemas diferentes, es saldada y da paso a nuevas formas de contratación de recursos con el exterior, con instituciones y esquemas producto de la finalización de la Segunda Guerra Mundial²⁷.

Con posterioridad a 1970 resurge con un mayor auge este problema, cuyo análisis corresponderá a un capítulo aparte.

2.1. LA DEUDA EN EL NACIMIENTO DE MEXICO

Cuando a principios del siglo XIX, las naciones americanas encontraron condiciones propias para separarse de España y consolidarse como países independientes, se enfrentaron con el grave problema de no contar con economías integradas y fuertes. Las propias luchas de liberación contribuyeron a generar en la mayoría, importantes deudas. México no fue la excepción. Una vez terminada la guerra de independencia:

"la deuda heredada fue de 76,286,499 pesos, que aunque se redujo, una vez deducidas las partidas dudosas, a 45 millones de pesos, el país nacía endeudado y se vería forzado por largo tiempo, a aumentar su presupuesto bélico debido a las amenazas exteriores; y para colmo, no se logró implantar un sistema fiscal eficiente, tanto por manejarlo un personal inexperto como por el obstáculo de la soberanía estatal fuera ya del federalismo y dentro del centralismo"²⁸.

²⁷ Desde la Independencia a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la deuda pública externa, con algunas excepciones, fue contratada fundamentalmente para apoyar las finanzas de los gobiernos en turno. Posteriormente a ese periodo, tuvo finalidades encaminadas a la promoción del desarrollo económico. Un abundamiento sobre este punto puede verse en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Deuda Externa Pública Mexicana*. 2ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 11.

²⁸ Zoraida Vázquez, Josefina. *Los Primeros Tropiezos*, en Historia General de México. Tomo II. El Colegio de México. Ed. Harla, México, 1987, p. 768.

Para averiguar las cantidades correctas de la deuda, el 25 de octubre de 1821 fue nombrada una Junta denominada del crédito público. "Esta Junta terminó su trabajo el 31 de julio de 1822 con un informe que confirma el cálculo de la deuda nacional hecho por Antonio de Medina, y al mismo tiempo rechaza ciertas partidas"²⁹. (Véase el cuadro siguiente).

CUADRO 2.1.
CÁLCULO DE LA DEUDA NACIONAL EN 1822
(en millones de pesos)

Deuda nacional anterior a la independencia de México	\$76
Deducciones por la independencia:	
Partidas dudosas	9
Partidas canceladas (remisibles a España y situados a otras colonias).	27
Total de deducciones	36
Deuda reconocida anterior a la independencia	40
Deuda de la independencia	6
<i>Total</i>	\$46
Deducciones	1
<i>Deuda total neta</i>	\$45

FUENTE: Memoria de Hacienda, 12 de noviembre de 1823. Se entiende que se trata del valor nominal: los títulos circulaban a una fracción de éste, y según Turlington, en su mayor parte pertenecían a un grupo pequeño de mexicanos.

Como se señaló con anterioridad, el parto de México como Nación Independiente, estuvo acompañado del primer gran problema que tuvo México con una deuda muy superior a sus posibilidades de pago, en un contexto producto de la guerra que liberó al país del dominio español, y en

²⁹ Bazant, Jan. *Historia de la Deuda Exterior de México, 1823-1946*. Ed. El Colegio de México, 3a. edición, México, 1995. p. 26.

la que por varios años, los sectores productivos del país se encontraron prácticamente inactivos o peor aun, destrozados.

La deuda a particulares y corporaciones, que ascendía en 1814 a 35 millones de pesos, fue reconocida por el gobierno (a ella se refieren básicamente los 40 millones, que incluyen intereses vencidos de 1814 a 1822), mientras que la deuda a otras ramas del erario, que en 1814 ascendía a 33 millones fue anulada (a ella se refieren las deducciones por 36 millones). Esta anulación fue correcta, pues se trataba principalmente de sumas que la Nueva España "debía" a España y a otras posesiones españolas, y que perdieron su justificación al disolverse el nexo entre la metrópoli y la colonia³⁰.

A modo de tener un punto de comparación entre la deuda del país después de su independencia y la inmediata anterior, hay que mencionar que en México:

"los ingresos totales ascendieron en 1822 a \$9,328,749, o sea, escasamente la mitad de los anteriores a la guerra de independencia; los egresos, en cambio, sumaron \$13,455,377, cantidad muy superior a la correspondiente a 1810. El ejército profesional estaba constituido en 1823 por 20,500 efectivos, o sea, el doble que en 1810, y ésta es sin duda la razón del déficit. Sin embargo, como prueba de su confianza en el virrey, los comerciantes españoles lograron reunir 1,078,900 pesos en calidad de préstamo voluntario a cinco por ciento, para entonces la deuda total de México ascendía a 68'475,304 pesos"³¹.

Esta situación de déficit económico en el gobierno de la Nueva España sería un preámbulo para la economía en quiebra del gobierno mexicano durante los primeros años de independencia, ya que los problemas

³⁰ Ibid. p. 27.

³¹ Ibid. pp. 21-22.

económicos del país dieron lugar a la solicitud de nuevos préstamos monetarios al extranjero con la finalidad de aminorar la difícil situación del gobierno.

2.2 . EL NACIMIENTO DE LA DEUDA EXTERIOR MEXICANA

La deuda externa mexicana "se inicia con el primero de los créditos de la llamada deuda inglesa, el cual fue otorgado en 1824; el segundo se obtuvo un año después; sumando en total 16 millones de libras esterlinas. Este financiamiento se contrató en condiciones muy gravosas y su pago generó problemas casi desde el primer momento"³².

Con estos nuevos préstamos, en lugar de salir del problema de endeudamiento, México afianzaba su postura dependiente de otras economías, básicamente ahora de las extranjeras lo que desde entonces puso en duda la viabilidad de la independencia mexicana.

Así por ejemplo, Iturbide aprovechó el entusiasmo causado por la independencia para solicitar contribuciones voluntarias para equipar al ejército. Con estas aportaciones voluntarias algo se reunió para el gobierno, pero al no ser suficiente se disminuyeron los sueldos de los empleados gubernamentales (civiles y militares) hasta en un 20 por ciento, e Iturbide se vio en la necesidad de negociar préstamos. "El crédito interno casi le estaba vedado por la antipatía de los comerciantes españoles, por lo que le pareció conveniente recurrir al extranjero"³³.

³² SHCP. *Deuda Externa Pública Mexicana*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 12.

³³ Zoraida Vázquez, Josefina. Op. Cit. p. 770.

Como puede apreciarse, la causa primordial por la que el gobierno mexicano se vio obligado a solicitar préstamos a otros países, es que no podía exigir más impuestos a la población por las extremas condiciones de pobreza en que se encontraba la mayoría en esa época, además de que los más acaudalados del país no mostraban mucho agrado por el nuevo gobierno; la única vía de obtener recursos eran los países extranjeros como Inglaterra o Francia, que en ese tiempo eran las potencias económicas más fuertes en el mundo.

En la medida que los ingresos del Estado no eran lo suficientemente amplios como para cubrir las deudas ya existentes; situación a la que se agregó la etapa crítica posterior a la guerra, se hizo inevitable una llamada de auxilio a los capitales extranjeros.

El día primero de mayo de 1823, el Congreso Constituyente otorgó la autorización para negociar un empréstito por 8 millones de pesos. Francisco de Borja Migoni fue nombrado representante plenipotenciario del Supremo Poder Ejecutivo con el fin de contratarlo³⁴.

De esta fecha en adelante, la deuda extranjera de México sería cada vez más difícil de sortear, ya que las operaciones efectuadas por el gobierno mexicano resultaron contraproducentes a la economía nacional, por el hecho de que:

"además de recibir apenas el 50 por ciento del valor nominal, los negocios sucios de Borja dieron como resultado que México recibiera en efectivo sólo 5,686,157 pesos a cambio de expedir bonos por 16,000,000 de pesos con una obligación de 960,000 libras esterlinas anuales, garantizadas con la tercera parte de los ingresos de las aduanas del Golfo de México, a partir de abril de 1825"³⁵.

³⁴ Bazant Jan. Op. Cit. p. 34.

³⁵ Zoraida Vázquez, Josefina, Op. Cit. p. 771.

Este problema se acrecentó por las elevadas tasas de interés, que dado el monto de la deuda total, significaban un enorme gasto para el país, por lo que México no pudo pagar todos los intereses en los primeros años, acumulándose con ello más deuda y generando intereses sobre los intereses.

Por si fuera poco, el empleo de los fondos no fue eficiente, así del llamado préstamo Goldschmidt, (consistente en los ya mencionados 5,686,157 pesos) fueron empleados del modo siguiente³⁶:

Compra de equipo militar	\$422,091
Pago del préstamo de staples y de las letras de Barry	\$930,000
Amortización sobre órdenes sobre aduanas	\$92,177
Amortización sobre recibos por préstamos forzosos y confiscación de conductas	\$342,110
Amortización de recibos de tabaco	\$211,666
Compra de Tabaco	\$965,124
Gastos normales de administración gubernamental y pago de sueldos y pensiones atrasadas	\$2'717,989
Total	\$5'686,157

La distribución del préstamo a México fue severamente criticada, pues se consideraba que muchos de estos gastos, o bien fueron innecesarios o bien no se hicieron correctamente, provocando serias pérdidas económicas.

³⁶ Bazant, Jan . Op. Cit. p. 47.

Otro préstamo hecho a México en ese tiempo, conocido como el préstamo Barclay otorgado en 1825, consistió en 16 millones de pesos, los cuales se utilizaron en inversiones militares y en pagar intereses del préstamo Goldschmidt y otras deudas.

CUADRO 2.2
PRÉSTAMO BARCLAY, 1825

Valor nominal	#3,200,000	\$16,000,000
Menos pérdida en la colocación	424,000	
Valor real (precio de venta, 86.75%)	2,776,000	13,880,000
Menos comisión de Barclay 6%	166,560	
Producto bruto	2,609,440	13,047,200
Menos intereses, amortización, aproximados sobre cantidades no entregadas y comisiones	210,858	
Producto neto (76.12%)	#2,398,582 x 5	\$ 11,992,910

Como puede verse, a estas fechas ya el gobierno mexicano comenzó a solicitar nuevos préstamos con el fin de cubrir los intereses generados por los anteriores, cuestión que agravaba cada vez más la situación de endeudamiento.

Por esta vía, el país no tardó en tropezarse con el problema de que el interés simple, vencido y no pagado desde que México había suspendido pagos el 1 de octubre de 1827, se fue acumulando hasta arrojar el 30 de junio de 1830, un total de \$4,178,529.

De esta forma en el siguiente cuadro se resume el comportamiento de la deuda desde sus orígenes hasta 1831.

CUADRO 2.3.

RESUMEN DE LA DEUDA NACIONAL TOTAL, 1814-1831 (En miles de pesos)

	<i>Interior</i>	<i>Exterior</i>	<i>Total</i>
1814	68,000		68,000
1821	76,000		76,000
1823	45,000		45,000
1827		26,407	
1831		34,329	

Fuente: Bazant, Jan. *Historia de la Deuda Exterior de México, 1823-1846*, 3ª edición, Ed. El Colegio de México, México, 1995, p.116.

Nota: Aproximaciones al millar

Como se observa en el cuadro anterior, es en 1824 cuando se empieza a incrementar el endeudamiento con el exterior, de manera que de no tener deuda exterior en 1823, sobrepasa los 25 millones de pesos en 1827.

2.3. EL INICIO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA REFORMA Y EL PORFIRIATO.

“ El proceso de endeudamiento de las economías puede analizarse desde dos perspectivas: una, por el origen de los flujos, su dirección y participación (acreedores) y otra, por el receptor y uso dirigido en las opciones del “financiamiento por el desarrollo”, así como por el impacto en el país deudor”.

Alicia Girón

En estos primeros años de endeudamiento, el gobierno trató de adoptar medidas de recuperación que no fueron lo suficientemente efectivas para solucionar el problema de la deuda externa.

El pensamiento económico en boga propugnaba por el libre comercio sustentado en las ventajas comparativas de cada país, que dieron origen a lo que posteriormente se conoció como el modelo de “desarrollo hacia afuera”, según el cual, en el concierto internacional todos los países saldrían ganando en la medida que se especializaran en la producción de aquéllos bienes que podían elaborar más competitivamente e intercambiarlos por otros cuya producción les era más onerosa pero que otros países les podían ofrecer a menor precio.

Países como el nuestro, en ese sentido, se orientaron a la producción de ciertos minerales y de algunos artículos de consumo.

Desde ese momento, se buscó producir con mejor tecnología determinados productos, se busco industrializar tal producción considerando a ésta como la alternativa más coherente que se tenía para resolver el problema económico. Los primeros intentos fueron hechos por el embajador mexicano en Estados Unidos, Manuel Zozaya, quien a su regreso al país trajo consigo el equipo necesario para fabricar papel, y obtuvo siete años de exención de impuestos y al gobierno mexicano como cliente.

Otras iniciativas industriales nacerían de los extranjeros que empezaron a llegar en gran número. Por ejemplo Juan Corbiere estableció una importante fábrica de aguardiente; los ingleses F. Hasselbart y F. Rochevall instalaron una fábrica de sombreros de fieltro y Aristeo Mainet inauguró la

primera fábrica de cerveza. Pero también muchos mexicanos insistieron en industrializar al país, sobre todo después del gran empuje que le dio Lucas Alamán con la fundación del Banco del Avío con el que esperaba sustituir alguna vez el dinero de Europa³⁷.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos por incrementar y mejorar esta actividad, no se alcanzaron los frutos esperados, debido a lo debilitado del mercado interno mexicano. En la medida que el país entero se encontraba en una situación de insuficiencia económica, el mercado nacional no tendría la suficiente capacidad para hacer crecer las industrias.

Conforme avanzaron los años, la deuda externa siguió incrementándose. En algunos, el pago de los intereses fue cumplido totalmente, beneficiando al crédito nacional; no obstante, la inestabilidad política interna provocó siempre nuevos problemas.

De esta manera, "la historia de la deuda externa en sus primeros 50 años de existencia es en gran medida el recuento de sus moratorias y de los fallidos intentos de solución que se emprendieron al respecto, México suspendió en este período 6 veces el servicio de su deuda"³⁸.

Por ejemplo, la revolución de 1832 contra el gobierno del general Anastasio Bustamante, causó la suspensión de los pagos de intereses, que trajo como consecuencia nuevamente la acumulación de éstos y el incremento de la deuda.

³⁷ Zoraída Vázquez, Josefina. Op. Cit. p. 779.

³⁸ SHCP. Op. Cit. p. 12.

Otro problema fue el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos a la independencia de Texas en el año de 1837, cuestión que desvió fondos hacia los rubros militares, disminuyéndose de nueva cuenta el pago de los intereses, lo que acumuló aún más el monto de la deuda y aumentó la tensión diplomática con los Estados Unidos, nación que para esa época ganaba presencia internacional y poderío económico-militar, lo que a futuro afectaría notablemente al gobierno mexicano.

Ante esta situación, el gobierno buscó una solución para sus problemas. El monto de la deuda externa ascendía a 56 millones de pesos, por lo que el 28 de abril de 1845, expidió una ley para la liquidación y el arreglo definitivo de la deuda exterior, sobre las bases siguientes:

- 1) Los intereses no se capitalizarían.
- 2) El rédito pactado no excedería de 5%.
- 3) El monto de la deuda no debía ser aumentado.
- 4) Para su pago, no debían enajenarse los bienes nacionales, ni hipotecarse total ni parcialmente el territorio de la República³⁹. (Una referencia obligada dado el fracaso del Plan de Conversión de Deuda de 1837).

Cabe mencionar que este acuerdo fue condicionado y combinado con un plan de colonización, es decir, el gobierno mexicano ofreció a los tenedores de bonos, territorios en México a cambio de la disminución de la deuda; pero dada la disputa de los mismos por los Estados Unidos, no fue aceptado el primer plan en 1837 y fue hasta 1846 en que se decretó la conversión pero ahora bajo un nuevo empréstito para amortizar el capital total de la deuda

³⁹ Bazant, Jan. Op. Cit. p. 74.

activa. La deuda total estimada para ese año era de 11,204,015 libras esterlinas; y con la conversión se redujo a 8,106,332 libras.

En la medida que los problemas con los Estados Unidos continuaron, sobrevino el conflicto de 1847, por el cual México perdió más de una tercera parte de su territorio. Esto provocó una gran incertidumbre en todos los aspectos; México vivió la preocupación de haber sido mutilado en su territorio y el temor latente de perder nuevamente la independencia, asimismo, tenía el compromiso de continuar con los pagos de la deuda y los intereses, a pesar de haber reducido su territorio y con ello los ingresos del gobierno central.

Por parte de los acreedores ingleses también existieron molestias, pues muchos de sus bonos de deuda se respaldaban con parte de los territorios perdidos a manos de los norteamericanos.

En ese contexto se exigió al gobierno norteamericano la indemnización de dichos territorios por un monto de 12 millones de pesos, que finalmente sirvieron para que los británicos renegociaran la deuda a través de una nueva conversión de la misma en el año de 1850, que fue en sí una de las estrategias más favorables desde que se contrajo tal compromiso con Inglaterra. Con base en estos arreglos, la deuda externa en esa fecha ascendió a 51'208,250 pesos.

Al llegar la época de la Reforma, la deuda pública nacional era muy elevada ascendiendo a 102'638,912 de los cuales, como ya se citó, 51'208,250 correspondían a la deuda exterior. Con la Reforma y la confiscación de los bienes del clero por el gobierno, se trataron de saldar los adeudos, pero

dado que el producto de la amortización no fue como se esperaba, y con la inestabilidad causada por las actividades bélicas, resultaba poco probable llegar a una solución del problema.

En ese ámbito se sucedió la llegada a México del Imperio de Maximiliano de Habsburgo, quien desmedidamente solicitó nuevos préstamos al extranjero para montar su gobierno.

Maximiliano solicitó empréstitos por varias partes, el primero, por 8 millones de libras, a 6%, es decir 40 millones de pesos, fue un préstamo combinado por casas de Londres y París. Otro préstamo a Francia por 110 millones de francos y posteriormente otro, también a Francia, por 250 millones de francos, equivalentes a 50 millones de pesos. "Considerando que la deuda exterior (sin convenciones) ascendía en 1863 a 65 millones de pesos, resulta que Maximiliano la triplicó en el curso de un sólo año"⁴⁰.

CUADRO 2.4

LA DEUDA EXTERIOR EN EL IMPERIO

Primer préstamo, 1864	Frs. 174,000,000
Segundo préstamo, 1864	110,000,000
Tercer préstamo	250,000,000
Total	Frs. 534,000,000
Expresado en pesos	\$ 107,000,000
Más la deuda inglesa convertida por Maximiliano	75,000,000
Total de la deuda titulada exterior mexicana	\$ 182,000,000

⁴⁰ Ibid. pp. 103 - 104

Como lo señala el propio Bazant, el monto tan desproporcionado de los préstamos, no encuentra una correspondencia lógica con sus posibilidades de aplicación. Una estimación de lo que pudo haber sucedido con esos recursos sería:

- "Los préstamos de París pueden definirse así. Al negociar los títulos se perdía 40 por 100. En gastos y comisiones 10. En réditos corrientes y futuros 20. Del 30 restante, Napoleón tomaba con diversos pretextos 25 por 100; y el 5 que quedaba para Maximiliano, formaba el total nominal de 100, con que se pretendió gravar a México"⁴¹.

Este fue el panorama en el que se encontró la República para cuando fue restituida con el derrocamiento de Maximiliano. Además de lo anterior, los intereses generados por los primeros préstamos continuaron acumulándose con los años, mientras el crédito del país era cada vez más reducido.

Al triunfo juarista, se desconoció la deuda contraída por Maximiliano, se extinguieron las convenciones diplomáticas y se desconoció la capitalización de la deuda inglesa. Así en 1870, la deuda nacional se estimó en 120 millones de pesos, de los cuales 80.5 correspondían a deuda externa.

Para 1875, el resumen de la deuda era el siguiente:

⁴¹ Paynó, Manuel. *Cuentas, Gastos y Acreedores*, citado en Bazant, Op. Cit. p -105

CUADRO 2.5
DEUDA NACIONAL 1831 - 1875
(en miles de pesos)

Año	Interior	Exterior	Total
1831		34,329	
1837	82,000	46,240	128,000
1843		53,584	
1846	87,500	51,208	139,000
1850	75,000	51,208	128,000
1852	45,400	52,744	98,000
1856	53,000	56,583	110,000
1861	13,000	62,208	75,208
1870	39,500	80,500	120,000
1875		83,068	

Elaborado con base en: Bazant Op. Cit. p -116

Con la llegada del Porfiriato, las relaciones internacionales tuvieron un gran auge. El Presidente Díaz buscó la manera de mejorar sus relaciones con el extranjero y logró obtener nuevos créditos que incrementarían la deuda externa.

Derivado del conflicto con las potencias europeas, el país se encontraba *aislado* y muy dependiente de Estados Unidos, por lo que se buscó y logró reanudar relaciones con Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y España.

En un contexto internacional en el que el aumento de la producción había alcanzado proporciones enormes, se precisaba de nuevos mercados tanto para las materias primas como para los capitales que circulaban con profusión. Un elemento que incidía en ambos aspectos era la construcción de ferrocarriles, que requería de los capitales existentes y aseguraba el abasto de dichas materias primas.

En este contexto, sustentado en las supuestas ventajas comparativas, el primer gobierno de Porfirio Díaz comenzó la construcción de ferrocarriles a gran escala durante los últimos años de los setenta y los primeros años de los ochenta del siglo pasado.

Así, con el propósito de arreglar la deuda nacional, en 1883 el ejecutivo solicitó al congreso autorización para contratar un empréstito, cuya aceptación se logró el 26 de mayo de 1883; el monto de este fue de 20 millones de pesos, y para mayo del siguiente año se amplió el crédito a 30 millones.

A partir de la conocida como *Conversión Dublán*, el país estuvo en condiciones de negociar en 1888 un nuevo préstamo firmado el 24 de marzo por 10'500,000 libras esterlinas, en esta ocasión provenientes de Alemania. Con este préstamo la deuda nacional total se colocó en 126'951,183 pesos en 1890, de los cuales \$ 52'500,000 correspondían a deuda exterior, no obstante que con ello se dio fin a los préstamos de 1824 y 1825.

Ante la grave situación generada en el país por la construcción de los ferrocarriles principalmente, se solicitó otro préstamo para consolidar y convertir la deuda ferrocarrilera, en esta ocasión por 6 millones de libras esterlinas. Tras de esto, surgió una preocupante crisis económica por la depreciación de la plata que duró tres años, lo que orilló al gobierno de Díaz a solicitar en préstamo otras 2'500,000 libras esterlinas colocando en 1893 la deuda exterior mexicana en 153'016,640 pesos, de una deuda nacional total por 222'132,640 pesos.

Esta situación de endeudamiento resultaba cada vez más crítica para el país, puesto que aunado a la crisis económica que se vivió en algunos años, era necesario solicitar cada vez mayores préstamos para aminorar los efectos negativos tanto de la crisis como de las deudas anteriores, incrementándose con ello enormemente la suma total de la deuda externa.

Continuando el porfiriato avanzara también la construcción de más ferrocarriles y los préstamos del extranjero. Ya en 1899, se obtuvo un préstamo por 22'700,000 libras esterlinas, y para 1902 se solicitó otro préstamo —que no pudo concretarse sino hasta 1904— por un total de 8 230 452 libras, dejando un monto en la deuda externa por 316'342,517 pesos para junio de 1905.

Para el último año del gobierno del General Díaz, todavía se solicitó un préstamo por 22,200,000 libras esterlinas, firmado el 2 de julio de 1910. Con ello culminaron la serie de préstamos otorgados al gobierno del general Díaz.

Resumiendo, hasta esta fecha los principales préstamos obtenidos por el gobierno mexicano fueron los siguientes:

- * 1883 préstamo al gobierno de Díaz por Estados Unidos de 20 millones de pesos.
- * 1884 préstamo al gobierno de Díaz por Estados Unidos de 30 millones de pesos.

- * 1888 préstamo al gobierno de Díaz por Alemania de 10,500,000 libras esterlinas.
- * 1890 préstamo al gobierno de Díaz por Alemania de 5,325,000 libras esterlinas.
- * 1893 préstamo al gobierno de Díaz por Alemania de 3 millones de libras esterlinas.
- * 1899 préstamo al gobierno de Díaz por Inglaterra de 22,700,000 de libras esterlinas.
- * 1904 préstamo al gobierno de Díaz por Estados Unidos de 8,230,452 de libras esterlinas.
- * 1910 préstamo al gobierno de Díaz por Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Alemania por 22,200,000 libras esterlinas.

De esta manera, para 1911, “al triunfo de la Revolución, la deuda total del país se estimaba en 578 millones de pesos, de los cuales 303 millones representaban deuda exterior, 137 deuda interior y 138 obligaciones ferrocarrileras garantizadas por el gobierno federal (deuda exterior también)”⁴².

A continuación se resume el comportamiento de la deuda externa en el período 1875-1911.

⁴² *Ibid.* p. 173.

CUADRO 2.6

RESUMEN DE LA DEUDA NACIONAL TOTAL 1875-1911 (en miles de pesos)

	<i>Interior</i>	<i>Exterior</i>	<i>Total</i>
1875		83,068 (<i>£ 16,600</i>)	
1886	<i>£ 23,343</i>		
1887	<i>£ 14,626</i>	(<i>Conversión Dublán</i>)	
1888	<i>£ 10,500</i>	(<i>Préstamo 1888</i>)	
1890	\$74,451	52,500	\$126,951
1893	69,116	153,017	222,132
1900	124,000	226,000	350,000
1905	161,782+	316,343	478,124
1911	136,726	441,453	578,179

Fuente: Elaborado con base en datos de Bazant, Jan. Op. Cit. pp. 166-174.

NOTA: Aproximaciones al millar.

+ 1903.

De acuerdo con los datos del cuadro anterior se observa que la deuda exterior de México, medida en pesos, crece más de ocho veces en menos de 25 años, debido a la enorme cantidad de préstamos solicitados y a la incapacidad del gobierno de cubrir en varios períodos los intereses resultantes de los mismos.

2.4. LA DEUDA POSTREVOLUCIONARIA

Desde la óptica de los acreedores, "el endeudamiento puede subdividirse en cinco grandes etapas. De los años cuarenta hasta fines de los cincuenta, cuando los organismos financieros internacionales son de reciente creación y predominan en el financiamiento de obras de infraestructura. Vista desde la óptica del país deudor, el endeudamiento puede dividirse en tres etapas: La primera va de los años cuarenta hasta mediados de los sesenta, cuando la banca central canalizó el ahorro externo a inversiones productivas de capital, que podría llamarse de "financiamiento para el desarrollo".

Alicia Girón

Una vez derrocado el régimen de Porfirio Díaz, se presentó un período de inestabilidad política (período de la Revolución), en donde sólo se obtuvieron tres préstamos: uno solicitado por Francisco León de la Barra a Speyer and Co. por 10 millones de dólares, otro a la misma firma gestionado por el gobierno de Francisco I. Madero por la misma cantidad (10 millones de dólares) y otro pedido por Victoriano Huerta, por 16 millones de libras esterlinas, de los cuales sólo pudieron ejercerse 6 millones de libras, o sea 58.5 millones de pesos o 29.5 millones de dólares.

Con esto, la deuda externa *augmentó* de 440 millones de pesos a casi 500 millones, incluyendo los bonos ferroviarios garantizados por el gobierno. Cabe señalar que "El empréstito de 1913 fue el último préstamo exterior de México hasta la segunda guerra mundial, cuando nació otro tipo de crédito exterior"⁴³.

Durante todo el periodo que siguió, como ya se mencionó, no se obtuvieron otros recursos, no obstante, la deuda exterior continuó incrementándose por razones de los intereses, "el endeudamiento externo aumentó por razones de acumulación del servicio vencido en aproximadamente cinco veces y media, pasando de 441.7 (1911) a 2471.1 millones de pesos para 1942"⁴⁴.

Durante este periodo tuvieron efecto tres acuerdos importantes entre México y sus acreedores:

⁴³ Bazant. p. 183.

⁴⁴ SHCP. Op. Cit. p. 14.

- El Convenio De la Huerta - Lamont (1922), que en muchos sentidos se consideró una estrategia para evitar una nueva intervención estadounidense en nuestro país, pero que *costó* aceptar una deuda por más de 500 millones de dólares, toda vez que hubieron de reconocerse como deuda exterior bonos de deuda interior por 70 millones de dólares y 165 millones de dólares más derivados de los bonos ferroviarios que antes del convenio no eran garantizados por el gobierno.
- La Enmienda Pani (1925), que excluyó nuevamente los bonos ferroviarios de la deuda, previa devolución a sus propietarios de las líneas de ferrocarriles.
- El Convenio Montes de Oca - Lamont (1930), en el que el capital de la deuda, sin incluir los bonos ferroviarios, se calculó en 267 millones de dólares y se eliminaban 211 millones de dólares producto de intereses vencidos de 1914 a 1930. Este convenio nunca entró en vigor por las crisis mundial.

El gobierno mexicano buscó resolver sus problemas con los acreedores mediante un convenio firmado por la Secretaría de Hacienda en 1942, que logró reducir la deuda de casi 510 millones a sólo 49.5 millones de dólares.

En dicho Convenio, el capital de la deuda se convirtió a dólares a un tipo de cambio de 4.85 pesos por dólar y 4.03 dólares por libra esterlina, a cambio de los dos pesos por dólar y 4.85 dólares por libra esterlina bajo los cuales se habían acordado bajo los convenios De la Huerta - Lamont, la Enmienda Pani y Montes de Oca - Lamont.

De esta forma, el capital se redujo a 230'631,974 dólares. Dicho monto se cubriría a razón de una equivalencia de un peso por dólar, con lo que la deuda se reducía a 230 millones de pesos, a los que se sumaban 9.7 millones por concepto de intereses, con lo que el adeudo ascendía a 240 millones de pesos, cuya equivalencia a esa fecha significaba los 49.5 millones de dólares señalados con anterioridad.

A este acuerdo le siguió uno más en 1946, que resolvió el problema de la llamada deuda ferrocarrilera. Mediante éste, la deuda ferrocarrilera disminuyó de 557'604,382 dólares a 50'509,630 dólares.

A continuación, se muestran de manera conjunta los resultados de los convenios de 1942 y 1946, que fueron muy benéficos para el país.

CUADRO 2.7
LAS CONVERSIONES DE LA DEUDA 1942 - 1946

<i>Antes de los convenios</i>	<i>Capital e intereses</i>
Deuda directa	dls. 509'516,222
Deuda ferrocarrilera	557'604,382
Deuda exterior total titulada	dls. 1,067'120,604
<i>Después de los convenios</i>	<i>Capital</i>
Deuda directa	dls. 49'560,750
Deuda ferrocarrilera	50'509,630
Deuda exterior titulada total	dls. 100'070,380

Fuente: Tomado de Bazant, Op. Cit. p-231

Por otra parte, la crisis económica que vivía el mundo entero ocasionada por las guerras, le permitió al país diferir la reciente disputa petrolera y además, de 1939 a 1949, fortalecer las exportaciones mexicanas y “echar a andar el proceso de industrialización mexicano basado en la sustitución de importaciones, que por tres décadas fue generador de prosperidad nacional”⁴⁵.

Así,

“cuando se restablece la capacidad de pago del país, se cubre el servicio de la deuda antigua; se sufraga una parte importante de los gastos militares derivados de los diversos períodos de conflagración y pacificación por lo que entonces atraviesa el país; se financia el programa de obras públicas del Estado; y se indemniza a los residentes extranjeros por las pérdidas resultantes tanto de las luchas civiles como de las nacionalizaciones”⁴⁶.

De esta forma, el período de estabilización económica surgido a partir de los cuarenta, sirve perfectamente para que el gobierno mexicano participe más activamente en la vida nacional tanto a nivel político como social.

Los economistas mexicanos confiaban en que de continuar con ese ritmo sostenido de crecimiento y estabilidad, en muy poco tiempo los problemas del país, dejarían de ser una pesada carga.

En este período se consolidan las bases para el establecimiento de una política de endeudamiento que contribuyera a proporcionar los recursos necesarios para el desarrollo del país.

⁴⁵ Green, Rosario. *El Endeudamiento Público Externo de México 1940-1973*, El Colegio de México. México, 1976, p. 123.

⁴⁶ Green, Rosario. Op. Cit. pp. 3-4.

2.4.1 LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES Y EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

Así, con la firma de los acuerdos de 1942-1946 se abrió el camino para el desarrollo de una deuda externa pública con nuevas características.

En efecto, como lo señala René Villarreal, durante 1939 - 1970 México buscó impulsar un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones en el cual se pueden distinguir claramente dos etapas: una primera que va de 1939 a 1958 (sustitución de importaciones de bienes de consumo) y otra de 1959 a 1970 (sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital).

Bajo el influjo de las teorías cepalinas y keynesianas, mientras que los gobiernos anteriores únicamente solicitaban préstamos para satisfacer los gastos propios del aparato gubernamental, en esos años el gobierno mexicano se convierte en un agente promotor del crecimiento económico.

Las cifras que reflejan este nuevo comportamiento de la deuda exterior, se muestran en el siguiente cuadro.

CUADRO 2.8
DEUDA PÚBLICA TOTAL DE MÉXICO 1942-1970
(solamente el principal)

Año	Exterior	Interior	Total
1942	\$ 2 589 382 874c	\$ 523 050 000d	\$ 3 112 432 874
1946	\$ 485 341 343c	\$ 1 068 143 000d	\$ 1 553 484 343
(millones de dólares)			
1947	22.5		
1948			
1949	24.1		
1950	40.2		
1951			
1952	29.7		
1953			
1954	111.0		
1955			
1956	72.8		
1957	30.9		
1958	84.5		
1959	43.7		
1965	2 056.1		
1966	2 343.0		
1967	2 804.5		
1968	3 174.3		
1969	3 778.0		
1970	4 262.0		

a Deuda exterior, cifra aproximada; deuda interior, tomada de 1911, debido al caos financiero en 1913.

b Solamente obligaciones verificadas, según Turlington. Op. Cit. p. 344.

c Considerando ambas deudas como convertidas simultáneamente.

d Deuda titulada de la federación, estados y Distrito Federal, según Salas Villagómez,

La Deuda Pública, pp. 108 y 115.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Méndez, José S. *Problemas Económicos de México*, Ed. Interamericana, México, p. 256.

Bazant, Jan. Op. Cit. p. 232.

¿Cómo es que crecieron de forma tan drástica nuestros compromisos con el exterior, particularmente después de los arreglos de 1942 y 1946?. Una respuesta es que el costo de la industrialización de México, medido en términos de los recursos necesarios para financiarla y de los errores en su

instrumentación, llevaron a la economía del país a un crónico desequilibrio en sus cuentas con el exterior que tuvieron que financiarse tanto con inversiones directas como con empréstitos, mismos que en un principio apoyaron el modelo de desarrollo pero que en corto tiempo se convirtieron en una sangría para la economía nacional.

En una economía con industria incipiente y orientada principalmente a la exportación de algunos pocos productos, iniciar un proceso de sustitución de importaciones implica un desequilibrio exterior forzoso. Para producir internamente los bienes de consumo a sustituir se requiere importar la tecnología necesaria, amén de que todavía esos productos se tienen que seguir comprando en el exterior mientras no se consolida la producción nacional.

En este sentido, en la primera etapa, la compra de bienes y la importación del equipo requería de grandes cantidades de divisas que no era posible obtener con los escasos productos de exportación, de forma tal que el déficit externo hubo de cubrirse, como se señaló, con inversión extranjera y préstamos del exterior.

Si a esta situación intrínseca de desequilibrio externo se aúna la errónea política económica, se completa el cuadro que explica el endeudamiento en esta primera etapa.

En la medida que no se consideró adecuadamente que el déficit en las cuentas del exterior era de origen estructural y se pretendió combatirlo con ajustes en la paridad cambiaria, (nuestra moneda paso de 4.85 pesos por dólar en 1945 a 12.50 en 1954), lo único que se logró fue encarecer

nuestras importaciones (que de todas maneras eran requeridas para sostener el proceso de sustitución), y abaratar nuestras exportaciones, con lo cual obteníamos menores divisas.

Así, mientras la política industrial se encaminó a fomentar la naciente industria, (Ley de Industrias Nuevas y Necesarias para otorgar amplias exenciones fiscales, Regla XIV de la Tarifa General de Importación para eliminar los impuestos a la importación de maquinaria y equipo, inversión estatal en obras de infraestructura y sectores estratégicos e inversión en el sector agrícola para garantizar mano de obra y materia prima a la industria, así como alimento a la población y divisas), la política comercial (tasa de cambio, tarifas y controles) tenía como prioridad protegerla.

En esta primera etapa se priorizó el manejo de la tasa de cambio con tal fin, sin contemplar que el desequilibrio externo respondía en mayor medida al incremento del ingreso nacional que a los precios relativos.

El déficit comercial fue creciente. Como lo señala Villarreal, en 1939 la balanza de mercancías era negativa en 26.6 millones de pesos y para 1958 alcanzó 407 millones.

Por su parte, la balanza de servicios compensaba parcialmente esta situación. En 1939 financiaba el 71.4% del déficit y en 1958 el 66.3%. Considerando los pagos al ahorro externo, que en 1958 sumaban 143 millones de dólares, la balanza de servicios sólo financió en ese año el 31% del déficit.

“De tal manera que en el periodo 1939 - 1958 la balanza de pagos acumulada refleja un déficit en bm (balanza de mercancías) de 3071.2 millones de dólares y un superávit en bs A (balanza de servicios que incluye sólo turismo y transacciones fronterizas) de 2 897.2 millones, que al considerar los pagos de renta al capital extranjero (bs B) se reducía a 1 489 millones de dólares. Este déficit se financió principalmente por medio de inversión extranjera (1 139 millones), presentándose también un incremento en reserva de 369 millones de dólares”⁴⁷.

En la etapa avanzada, una vez que la sustitución de bienes de consumo había alcanzado cierto grado de maduración, el desequilibrio externo se explicaría por otras causas. Al existir en ese momento una mayor cantidad de bienes de producción nacional que podían competir con los extranjeros, la elasticidad ingreso de dichos bienes pasa de ser mayor a la unidad a menor que uno y la elasticidad precio pasa de ser no significativa a mayor que uno.

No obstante, es en este periodo que se decide mantener invariable la tasa de cambio de nuestra moneda, con lo que, se abaratan nuestras importaciones y se encarecen nuestras exportaciones por la vía del diferencial en los precios internos y del exterior, lo que alimenta el déficit comercial al fomentarse las importaciones y entorpecerse las exportaciones.

Mientras que la política industrial permanece inalterada, la política comercial da en priorizar el uso de los aranceles y los controles para proteger a la industria nacional. Las tarifas se revisan en 1958 y 1961 - 1962, incorporándoseles impuestos *ad valorem* (cantidad monetaria porcentual que se carga sobre el precio de un bien) y se extienden los controles a la importación, (mientras que en 1956 la cuarta parte de las fracciones

⁴⁷ Villarreal, René. Op. Cit. Pp 124-125

arancelarias estaban sujetas a control, para 1970 el 70% de las importaciones requerían licencias).

Asimismo, el Estado reforzó su papel de promotor, toda vez que la inversión pública durante el periodo representó el 45% de la inversión total, particularmente en las empresas públicas.

Por otra parte, la política fiscal se enfocó a propiciar el incremento del ahorro interno a través de subsidios, exenciones y tarifas bajas en los bienes y servicios públicos y del sostenimiento de altas tasas de interés reales netas, por la vía de las exenciones de impuestos, lo que propició que el Estado financiara su gasto y déficit creciente a través del endeudamiento interno y externo.

La política monetaria pudo así enfocarse al control de la inflación vía moderados incrementos de la oferta monetaria (10.5% promedio en el periodo), también gracias al endeudamiento interno y externo.

"De tal manera que en el periodo 1959 - 1970 los resultados acumulados reflejaron un déficit en bm de 5 778 millones de dólares y un superávit en bs A de 4 110 millones, el cual se redujo a 234 al considerar los pagos de renta del capital extranjero (bs B), lo que determinó un déficit acumulado en bcc de 5 544 millones de dólares. Este déficit fue financiado principalmente con capital extranjero (3 460 millones préstamos y 2 025 inversión extranjera)... habiéndose también presentado un decremento en las reservas (310 millones). ... Pero dado que la inversión extranjera neta fue claramente negativa en los últimos años, quedó la deuda externa como único mecanismo compensador. Esto a su vez, dio lugar al deterioro de las condiciones de contratación de la deuda externa"⁴⁶.

⁴⁶ Ibid. pp 127-128

Como lo señala Rosario Green, el llamado desarrollo estabilizador no resultó tan satisfactorio, pues si bien se había mantenido una tasa de crecimiento, dentro de un contexto de estabilidad presupuestaria, de precios, y de balanza de pagos, el desarrollo no había sido equilibrado, la distribución del ingreso se había deteriorado y el endeudamiento público externo había aumentado notablemente; es decir, “la estrategia había resultado en un desarrollo económico dependiente, fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso”⁴⁹.

⁴⁹ Green, Rosario. Op. Cit. p- 169.

CAPÍTULO 3.

MODELOS DE DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

Un aspecto indiscutiblemente controversial es la periodización y caracterización del desarrollo político-económico de México, las cuales son influidas por la corriente de pensamiento económico que sustente el análisis.

Por ejemplo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en un estudio especial sobre México, divide su historia económica en cinco periodos a partir de 1940, de la siguiente forma:

1. Despegue: 1940-1954
2. Desarrollo Estabilizador: 1954-1970
3. Populismo Desestabilizador: 1970-1982
4. Reconstrucción de la Confianza 1982-1989
5. El Presente: 1989-1996⁵⁰.

Otros autores como René Villarreal, consideran que en el desarrollo económico del país se distinguen dos etapas: de sustitución de importaciones (SI) (1939 - 1982), y la neoliberal fondomonetarista de apertura comercial y globalización (1983-1996), subdividiendo la etapa de SI en dos:

⁵⁰ OCDE. *México: Estudios Económicos de la OCDE*, Francia, 1992, p -17.

1. Primera etapa de SI, 1939-1958, de bienes de consumo
2. Etapa avanzada de SI, 1959-1982, de bienes intermedios y de capital

Con fines, propiamente, de simplificación, en este capítulo, el autor del presente, se ha permitido dividir el lapso comprendido entre 1970 y 1996 en tres etapas:

1. El boom de la deuda externa (1970-1982)
2. La Renovación Estructural (1982-1988)
3. La Modernización Económica (1989-1994)

Aclarando que las dos últimas fases corresponden a la caótica etapa neoliberal fondomonetarista.

3.1 EL BOOM (AUGE) DE LA DEUDA EXTERNA

"En el periodo que le sigue, la década de los sesenta, empiezan a participar como prestamistas una amplia serie de instituciones privadas de diverso origen -conocidas bajo la denominación genérica de banca internacional- dentro de las cuales puede destacarse la presencia de un grupo principal de casas de crédito pertenecientes a los incipientes conglomerados transnacionales. ... Al observar el proceso de endeudamiento desde esta óptica (deudor), se verifican además otras particularidades: los recursos son invertidos en el aparato productivo nacional y, sobre todo, en la infraestructura necesaria para el posterior despegue de una economía industrial; esos recursos no sólo tuvieron por objeto dinamizar la reproducción del capital a nivel internacional, sino que los organismos financieros del Estado los canalizaron hacia núcleos estratégicos del desarrollo capitalista".

Alicia Girón

Como se ha visto, durante el desarrollo estabilizador el endeudamiento público externo se utilizó para impulsar la industrialización y un *crecimiento hacia adentro* que derivó en un permanente déficit de la balanza de pagos. El déficit fue creciendo, en la medida que aumentaban las importaciones y las exportaciones perdían dinamismo, así como por la disminución de entradas de divisas.

El crédito se utilizó también para cubrir el déficit del sector público debido en parte a la política fiscal con niveles de recaudación bajos, a la ineficiencia de ciertas empresas de participación estatal que funcionaban con pérdidas y a la prestación de servicios con tarifas muy bajas, por parte de algunos organismos descentralizados -como parte de la política oficial de favorecer al sector industrial- lo que motivó situaciones deficitarias graves.

De este modo, se puede afirmar que el Gobierno Federal contribuyó a la aceleración del endeudamiento externo, al recurrir a éste como la forma más sencilla de dar respuesta no sólo a la creciente presión social y política por la vía del incremento del gasto público, sino también, de resolver otros problemas financieros.

Se puede concluir, que dentro de la estrategia del desarrollo estabilizador, recurrir al financiamiento externo disminuyó la necesidad de afrontar los peligros de toda índole, implícitos en una devaluación, una nueva emisión de moneda, una reforma fiscal, o cualquier ajuste político que modificara el equilibrio de fuerzas del país.

3.1.1 MODELO DE DESARROLLO COMPARTIDO (1970-1976)

"En la década de los setenta el cartel de los acreedores muestra el predominio de entidades financieras transnacionales, las que progresivamente fueron asumiendo el grueso de la cartera crediticia y son acreedoras de la mayor parte de los países subdesarrollados. ... Una segunda etapa en este análisis del endeudamiento (deudor) de América Latina, se abre a mediados de la década de los sesenta y transcurre hasta finales de los setenta. Ya están creadas las condiciones para la reproducción del capital de una manera mucho más amplia; los capitales que ingresan al país contribuyen al endeudamiento, se emplean para sellar la unión de ciertos sectores de las economías latinoamericanas con el proceso de acumulación ya expandido a nivel internacional".

Alicia Girón

En 1970 se produjo un cambio importante en el desarrollo económico del país, ya que la nueva administración propone una estrategia diferente, basada en la crítica al modelo de desarrollo estabilizador, quedando establecida de manera más clara 2 o 3 años después.

Durante esta etapa el modelo ya no consideraba el crecimiento como único factor para el desarrollo de México, sino que ahora los objetivos implícitos de la política económica se resumían de la siguiente manera:

- Aumento del empleo
- Mejor distribución del ingreso
- Reducción de la dependencia exterior
- Mejoramiento en el nivel de vida
- Obtención de una mayor soberanía y un mayor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles

Al asumir el poder en diciembre de 1970 la administración de Luis Echeverría, una de las primeras manifestaciones de su política económica es la crítica y el rechazo a la estrategia sobre la que México basó 20 años de crecimiento. Condena el desarrollo estabilizador por recurrir al expediente fácil del endeudamiento público externo para financiar el desarrollo sin reparar en su elevado costo social y en los desequilibrios que originara. En este contexto, el entonces Secretario de Hacienda, Hugo Margáin, en sus declaraciones respecto a la política económica de la nueva administración, afirma:

"El presidente de la República nos ha pedido ejercer la autocrítica. En el ramo hacendario debemos reconocer que el endeudamiento externo e interno a que ha dado lugar la falta de captación de ahorro público puede producir graves consecuencias si no las corregimos oportunamente. Es preciso hacer saber a la Nación que por el camino del endeudamiento habríamos llegado a la insolvencia y tal vez al deterioro de la armonía social"⁵¹.

La nueva estrategia de desarrollo compartido, propuesta por el gobierno de Echeverría, añadió a las metas de crecimiento y estabilidad cambiaria y de precios, objetivos que parecían haberse relegado en el pasado. Prometió crecimiento y justicia distributiva. Prometió reducir la carga que el elevado endeudamiento externo imponía sobre el crecimiento del país. Prometió instrumentar esas metas mediante la elevación del ahorro interno y la inversión pública a través de reformas fiscales y de la planeación presupuestal. Prometió aumentar el empleo y, en pocas palabras, corregir los errores del pasado y llevar al país por el camino de la prosperidad y el progreso.

⁵¹ Banco Nacional de Comercio Exterior; *México: La Política Económica del Nuevo Gobierno*, Comercio Exterior; Vol. XV, No. 6, Junio de 1971, México, 1971, p. 227.

Sin embargo, no estructuraba un plan definido y tampoco hablaba con claridad de los instrumentos de política económica a seguir. No obstante, en 1973 se intentó formular un plan en apariencia sólido, sin embargo, nunca se identificó dentro de un marco global de política de desarrollo económico y social.

Internamente el modelo carecía de "definición de responsabilidades entre el sector público y el sector privado, inconsistencia en el manejo de los instrumentos de política económica y falta de correspondencia entre lo programado y lo realizado"⁵².

Como señala Villarreal:

"uno de los campos donde el efecto de la acción estatal se pone de manifiesto es el de la inversión pública. Así el volumen de la inversión pública federal representó, al iniciarse el periodo, el 6.8% del producto interno bruto, elevándose para 1975 al 10.9%. Reflejándose también la participación de la inversión pública en la inversión total, la cual representa en 1970 menos del 40% y se elevó a más del 56% en 1975"⁵³.

Las medidas que adoptó el gobierno se basaron en el fortalecimiento de la actividad del sector público. Ese mayor dinamismo de Estado se ve reflejado en el crecimiento del sector público. Muchas instituciones surgieron en esa etapa: INFONAVIT, CONACYT, INEN. Sin embargo, la expansión tan acelerada de estos organismos trajo consigo efectos secundarios, como la *ineficiencia* por la falta de control y el acelerado crecimiento del aparato burocrático.

⁵² Bueno, Gerardo M.; *Opciones de Política Económica en México*; Tecnos, México, 1977, p. 36.

⁵³ Villarreal, René. Op. Cit. p -211

En contraste con el modelo estabilizador, el modelo de desarrollo compartido puso énfasis en obras más pequeñas para comunidades menores, en donde la tecnología pudiera absorber una mayor mano de obra. Por otro lado se formularon leyes para regular la inversión extranjera y la existencia de empresas transnacionales. Sin embargo el sector público se quedó a nivel de meras manifestaciones, debido a que no aplicó la rigidez necesaria en términos de leyes.

Lo único en común entre el Modelo de Desarrollo Estabilizador y el Modelo de Desarrollo Compartido, fue el hecho de pretender sostener un cambio fijo en relación con el dólar y en profundizar la sustitución de importaciones, cambiando la producción manufacturera por algunos bienes más elaborados.

En principio, se cambió la política de fomento al ahorro privado a costa del público, aumentando los impuestos y los precios y tarifas del sector público.

La política comercial se mantuvo invariable hasta 1975. Las fracciones de la tarifa se redujeron de 12 888 a 7 275 entre 1970 y 1975. El impuesto específico desapareció totalmente, quedando sólo impuestos *ad valorem*.

Las medidas fiscales llevadas a cabo durante el sexenio quedaron lejos de constituir una auténtica reforma fiscal; tampoco lograron la distribución equitativa del ingreso y el gobierno no contó con los recursos suficientes para cumplir sus objetivos; todo esto contribuyó a elevar aún más, el nivel de la deuda pública externa. (Cuadros Nos. 3.1 y 3.2)

CUADRO 3.1

**DEUDA EXTERNA NETA DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO
SALDOS AL 31 DE DICIEMBRE DE LOS AÑOS DE 1970-1976
(millones de dólares)**

AÑO	A UN AÑO O MAS	A MENOS DE UN AÑO	TOTAL
1970	3 259.2	1 002.8	4 262.0
1971	3 554.4	991.4	4 545.8
1972	4 322.2	742.4	5 064.6
1973	5 731.8	1 338.6	7 070.4
1974	7 980.0	1 994.2	9 975.0
1975	11 520.0	2 654.4	14 174.4
1975	15 923.4	3 676.8	19 600.2

Fuente: Banco de México, S.A., *Informe Anual 1970-1976*, México.

CUADRO 3.2

**SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y COEFICIENTE DE SOLVENCIA
(millones de dólares)**

AÑO	AMORTI ZACIONES (1)	INTERESES (2)	SERVICIO TOTAL (3)	EXPORTA CIONES (4)	COEFICIENTE DE SOLVENCIA (5)=(3)/(4)
1970	535.9	229.2	765.1	2 933.1	0.26
1971	455.0	236.8	691.8	3 167.1	0.22
1972	504.5	261.8	766.3	3 800.6	0.20
1973	845.3	378.5	1 223.8	4 828.3	0.25
1974	561.0	588.5	1 149.5	6 342.5	0.18
1975	805.6	850.9	1 656.5	6 303.3	0.26
1976	1 104.9	1 057.6	2 162.5	6 971.4	0.31

Fuente: Banco de México, S.A., *Balanza de Pagos 1970-1976*, México.

En 1973 el incremento nominal de la deuda total respecto a 1972 fue de 52%. Aunque en los años siguientes el incremento fue menor (41, 32 y 41% respectivamente), la tendencia expansiva se mantuvo a un ritmo más acelerado que en los años anteriores a 1973.

Para 1974, la deuda externa total representaba un 16% del producto nacional bruto. Ese monto exigió para su servicio 19.2% de los ingresos en divisas en ese año y el 25.9% en 1975, como se observa en el cuadro 3.3.

CUADRO 3.3
MEXICO. SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA 1960-1975
(millones de dólares)

AÑOS	PAGO DEL SERVICIO	EXPORTACIONES	½ %
	DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA (1)	DE BIENES Y SERVICIOS (2)	
1960	219.0	1 457.2	15.0
1961	218.9	1 545.8	14.2
1962	321.5	1 664.0	19.3
1963	288.2	1 767.9	16.3
1964	433.5	1 907.7	22.7
1965	484.0	1 965.0	24.6
1966	466.0	2 191.2	20.9
1967	508.0	2 222.0	22.9
1968	620.0	2 449.1	25.3
1969	609.0	2 901.1	21.0
1970	692.0	2 876.3	24.1
1971	723.0	3 105.2	23.3
1972	851.0	3 736.0	22.8
1973	1 152.0	4 743.0	24.3
1974	1 193.0	6 222.2	19.2
1975	1 589.0	6 134.0	25.9

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo; *Latin America's External Indebtedness: Situation and Prospects*, Washington, D.C., Mayo de 1977.

“En 1975 el volumen de créditos autorizados a México llegó a los cuatro mil millones de dólares (cifra curiosamente parecida a la que representaba en 1970 el volumen de la deuda total pendiente de pago), elevando el monto total a 14,174 millones de dólares, 19% del producto nacional bruto y que exigió 25.9% -cifra récord- de los ingresos en divisas para el pago de su servicio”⁵⁴.

El desequilibrio estructural de la industria no pudo ser corregido. La producción de bienes intermedios creció pero la mayor parte de la producción industrial se orientó hacia bienes de consumo suntuario y lógicamente, de mercado reducido, costos elevados y no competitivos en el mercado exterior.

En materia de política industrial, también se eliminó la Regla XIV y en diciembre de 1975 la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias. Por otra parte, dentro de la inversión pública, el gasto de inversión en el sector industrial creció 35% anual, pasando de 11 mil millones de pesos en 1970 a 46 mil millones en 1976.

La escasa contribución en divisas por parte del sector industrial y su gran consumo de las disponibles para cubrir las importaciones de maquinaria y equipo, encarecido por la inflación mundial, son algunos de los factores que influyeron en el acelerado crecimiento de la deuda externa.

Además, el atraso de la agricultura continuó siendo un problema que obligó al gobierno a importar alimentos a precios elevados, lo que agravó aún más el déficit comercial.

⁵⁴ Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, D.C., 1977. P.138.

Es innegable que durante este periodo se registraron acontecimientos en la economía internacional que afectaron negativamente a la nación. La recesión de los países industrializados afectó en gran medida la demanda externa de las exportaciones mexicanas, así como el turismo y las transacciones fronterizas.

El gobierno intentó frenar la recesión interna y enfrentarse a la internacional mediante la expansión del gasto público y con él la deuda externa, otro factor muy importante que influyó de manera significativa en el crecimiento de la deuda, fue el clima de desconfianza que se suscitó y que consecuentemente, disminuyó la tasa de inversión nacional y extranjera; así como el acrecentamiento del temor ante una posible devaluación, lo que originó salidas importantes de capital nacional.

En el quinto año de la administración de Echeverría, el Secretario de Hacienda, José López Portillo (sucesor de Margáin), admitió el fracaso de la política adoptada, aceptando que el país se había seguido endeudando debido a que no existía otra opción, ya que sin dicho endeudamiento no sólo habría habido recesión, sino hasta hambre⁵⁵.

Al comparar esta declaración con la que años antes hiciera Margáin, respecto a que por la vía del endeudamiento se podría llegar a la insolvencia y hasta al deterioro de la paz social, el fracaso de la estrategia de desarrollo compartido resulta evidente.

⁵⁵ Excélsior, México, 7 de junio de 1975, primera plana.

Durante el periodo, el déficit en la balanza de mercancías alcanzó un monto de 9 mil 646 millones de dólares, que en este caso ya no fue posible financiar con la balanza de servicios, pues ésta, debido a los pagos al capital, fue deficitaria en mil 194 millones de dólares, con lo que el déficit global fue de 10 mil 840.4 millones de dólares.

El déficit en la balanza de liquidez (cuenta corriente más amortizaciones al capital extranjero), sobrepasó los 14 mil millones de dólares hasta 1975.

Por otra parte, los desacuerdos de Echeverría con Estados Unidos se incrementaron a grado tal que se llegó incluso a comentar que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) había instrumentado una política de desestabilización y rumores con la colaboración de los medios de comunicación, que generaron desconfianza respecto al peso mexicano, por lo que hubo fugas de capitales, especulación y dolarización.

En 1976 se manifestó más marcado que nunca el problema de la deuda externa. El total de la misma llegó a 19,600 millones de dólares que representan el 32.8% del producto nacional bruto. Ese año se contrataron 5,000 millones de dólares, cuyo destino fundamental fue hacer frente a la fuga de capitales. Se calcula que más de 4,000 millones de dólares salieron del país unos meses antes de la devaluación del 31 de agosto de 1976.

Como consecuencia de la devaluación, México buscó nuevamente financiamiento externo, logrando obtener del Fondo Monetario Internacional 1,200 millones de dólares para hacer frente a los problemas de la balanza de pagos y para mantener abierto el acceso a otras fuentes de financiamiento. A cambio de este apoyo, el gobierno se comprometió a

estructurar un programa estabilizador (Convenio de Facilidad Ampliada), que impuso severas restricciones a la economía del país.

“Se fijó un tope máximo a la expansión monetaria total, se exigió el reforzamiento de la reserva internacional del país -meta a la que se canalizó un crédito de 800 millones de dólares otorgado por 60 bancos del extranjero, con la finalidad de que el gobierno de Echeverría pudiera entregar a su sucesor un país con un nivel adecuado de reservas internacionales- y se limitó el endeudamiento neto proveniente de cualquier fuente, incluido el corto y largo plazo, a no más de 3,000 millones de dólares para el primer año del programa”⁶⁶.

Es indiscutible que Echeverría ampliamente influido por el movimiento estudiantil del 68, intentó reivindicar a las clases medias y bajas que clamaban por oportunidades de empleo y participación en la vida política del país.

Por ello, quiso redistribuir el ingreso, llevando a cabo una política de mayor desarrollo social y de empleo; esto implicó un mayor endeudamiento externo que unido a la sobrevaluación del peso y al desequilibrio del comercio exterior, sólo traería consecuencias funestas, cuando asumió una actitud soberana frente a Estados Unidos, cuyo gobierno, apoyándose en la burguesía local, condujo a la crisis que se iniciara en 1976 y que fue el legado que recibiera José López Portillo⁶⁷.

Es indudable que el logro de objetivos como la reforma fiscal, disminución del gasto público, disminución de la deuda externa, incremento de la inversión privada y mayor estabilidad -implícitos en el programa firmado con

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ Tello Macías, Carlos. *La Política Económica de México: 1970-1976*. Siglo XX, México, 1978, p. 50.

el FMI- constituyeron el reto más importante que López Portillo heredara de la anterior administración.

3.1.2 LA ALIANZA PARA LA PRODUCCIÓN (1976-1982)

"Hacia la década de los setenta ciertos sectores productivos ya se hallan definitivamente engarzados en el proceso de acumulación internacional (deudor): en el sector primario, la agroindustria y la industria alimentaria; en el secundario, los hidrocarburos. Pero la modalidad del endeudamiento también se ha modificado. Los circuitos financieros se internacionalizan. Lejos de contribuir al desarrollo industrial nacional o a promover el ensanchamiento de la infraestructura productiva, los nuevos créditos internacionales se canalizan a las empresas transnacionales radicadas en la región. En este periodo el endeudamiento sirve para darle continuidad al Estado, cuyas finanzas empiezan a tener problemas.

Alicia Girón

En diciembre de 1976, cuando asumió el poder José López Portillo, la deuda externa se había convertido en uno de los problemas más serios a los que debería enfrentarse. Como se señalará, la salida de capitales propiciada por los desacuerdos del presidente Echeverría con el gobierno estadounidense y las devaluaciones, originaron que el crecimiento del país se basara principalmente en la deuda pública externa.

Por lo tanto, una de las primeras medidas de José López Portillo, fue enviar al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley General de Deuda Pública, cuyo objetivo retomaba los ideales de la administración anterior:

"...el crédito externo debe ser complementario del ahorro interno y debe mantenerse dentro de límites que no signifiquen una carga excesiva para la población ni un servicio que exceda la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto"⁵⁸.

⁵⁸ *Ley General de Deuda Pública*; El Mercado de Valores, Nafinsa, México, Enero de 1977, p -28.

Se esperaba reducir la tendencia del endeudamiento externo, disminuyendo su crecimiento total y mejorar el perfil de la deuda por medio de plazos de amortización más convenientes para los nuevos compromisos. Este objetivo fue parte de la nueva estrategia de desarrollo propuesta por la administración con el nombre de Alianza para la Producción, aunque como ya se mencionó, fue también parte de un acuerdo estabilizador que firmó el gobierno mexicano con el Fondo Monetario Internacional en octubre de 1976 y que impidió que el gobierno se declarara en suspensión de pagos.

Sin embargo, a pesar de estas propuestas, la deuda externa que en 1970 ascendía a 4 mil 62 millones de dólares y en 1976 de 20 mil 200, llegó, a fines de 1982 a los 65 mil 419 millones de dólares, convirtiendo a México en el país latinoamericano más endeudado, por arriba de Brasil que contaba con una población 1.75 veces superior a la de México.

“Según informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) México fue el país que más préstamos suscribió durante los primeros siete meses del año de 1979, con lo cual su deuda adquirida en dicho periodo fue de 4,414 millones de dólares 1.36 veces mayor que el total de la deuda externa contraída hasta 1970”⁵⁹.

Dado que de manera casi providencial, México se convirtió en una potencia petrolera y los precios de mercado del petróleo se estimaban al alza, parecía que, como el régimen lo publicitara triunfalmente, tendríamos que prepararnos a “administrar la abundancia”. Así, momentáneamente, como se verá más adelante, se pospusieron las políticas de ajuste.

⁵⁹ Castillo, Heberto; *México en Cifras Antes del Informe*”, Proceso; No. 147, 27 de agosto de 1979, p -6.

En la medida que los dólares provenientes de las exportaciones petroleras empezaron a fluir en las arcas nacionales, el gobierno decidió hacer de dichos recursos el eje financiador del proceso de desarrollo, de manera que se abandonaron las recetas fondomonetaristas y se impulsó un crecimiento de la economía.

Este proceso de crecimiento impactó de manera directa la necesidad de importaciones de la economía. En particular, las importaciones de origen manufacturero crecieron del 21% al 28% entre 1976 y 1981, con lo que puede hablarse de que en vez de profundizarse el proceso de sustitución de importaciones, devino el fenómeno inverso, una *desustitución de importaciones* que prácticamente nos convirtió en un país monoexportador, (en 1981, dos terceras parte de las exportaciones correspondían a ventas de petróleo).

A lo anterior, debe aunarse que la política económica estuvo encaminada a mantener relativamente estable el tipo de cambio, con lo que el peso se mantuvo sobrevaluado (32%), limitando nuestras exportaciones y además, el crecimiento de la producción (8% promedio hasta antes del crac), elevó el consumo interno, con lo cual, los excedentes para exportación también se redujeron, (la demanda agregada creció a una tasa promedio anual del 10%).

De esta forma, el desequilibrio externo hubo de manifestarse de nuevo y más crudamente. Exportaciones limitadas con importaciones crecientes fueron abriendo la brecha de divisas hasta llevarla a niveles insostenibles para 1981 y la crisis de 1982.

En 1981, el desequilibrio externo alcanzó la cifra sin precedente de 16 mil millones de dólares, compuesta por un déficit en la balanza de servicios financieros de más de 10 mil millones de dólares, del déficit en la balanza comercial de casi 4 mil millones de dólares y un déficit en la balanza de servicios no financieros por 2 mil millones de dólares.

Si a ese déficit se le suma una fuga de capitales por 13 mil millones de dólares, encontramos que el desequilibrio externo alcanza 29 mil millones de dólares. El endeudamiento neto externo sumó en ese año 20 mil millones de dólares.

Considerando que por sí solo el déficit en el renglón manufacturero fue de 18 mil millones de dólares y el de los servicios financieros de 10 mil millones, encontramos que éstos explican el desequilibrio de las cuentas con el exterior, agravados por la fuga de divisas y el déficit en la cuenta de capitales de corto plazo.

"De esta manera, el déficit comercial acumulado en el periodo 1976 - 1981 fue de 15 946 millones de dólares, pero el déficit comercial no petrolero ascendió a 45 545 millones de dólares; es decir, que el superávit en la balanza petrolera, que fue de 28 594 millones de dólares, atenuó el desequilibrio externo.

Los pagos por concepto de servicio de la deuda externa (intereses más amortizaciones), que fueron de 46 119 millones de dólares, además de la fuga de capitales (20 188 millones de dólares), fueron los factores que adicionalmente incidieron en el desequilibrio externo y la crisis de 1981 - 1982⁶⁰.

Como atinadamente señala Norman Bailey:

⁶⁰ Villarreal, René. Op. Cit. p -298

- "...el gobierno de López Portillo carga con toda su responsabilidad sobre el endeudamiento estructural de México y su crisis de pago, jugó con el futuro de México y perdió. Pero en este juego, fue apoyado por un cómplice bien dispuesto. los acreedores privados, quienes continuaron suscribiendo la deuda de México aun cuando los riesgos eran evidentes. Pero la responsabilidad de diagnosticar equívocamente las condiciones económicas y políticas de México para luego insistir en un remedio errado, la tuvieron las autoridades monetarias: el FMI y los bancos centrales de las democracias industriales"⁶¹.

Al caer las cotizaciones internacionales del petróleo, sobrevino la depresión, por lo que para 1982 se presentó una situación recesiva con un retraimiento del PIB de 0.5%. Adicionalmente, las tasas de interés internacionales se elevaron y la economía mundial entró en recesión.

Lo que prevaleció durante ese año fue la desconfianza, las devaluaciones persistentes del peso mexicano, la especulación y una fuga de capitales reconocida oficialmente de 22 mil millones de dólares⁶². La situación financiera del país era muy grave pues las reservas del Banco de México habían llegado a cero, por lo que México se declaró insolvente para seguir cubriendo su deuda⁶³.

Este fue el momento en que hubo de negociar nuevamente con el FMI, a través del otorgamiento de un Convenio de Facilidad Ampliada.

Debido a la fuga de capitales de esas fechas, se decretó a finales de 1982 la nacionalización de la banca y el establecimiento generalizado de cambios.

De esta forma, la situación de las primeras variables económicas hacia finales de 1982 eran de la magnitud de las que revela el cuadro 3.4.

⁶¹ *Ibidem*, p. 57.

⁶² *VI Informe Presidencial*, Uno más Uno; 2 de septiembre de 1982, (Suplemento especial).

⁶³ Ramos Esquivel, Alejandro, *Las Arcas Vacías*; Diana, México, 1984, p. 16.

CUADRO 3.4

SITUACION DEL PAIS EN DICIEMBRE DE 1982

Crecimiento del PIB	0.5%
Tasa inflacionaria	98.8%
Devaluación del peso	614.0%
Nivel de fuga de capitales	22,000 millones de dólares
Déficit fiscal (% PIB)	17.0%
Deuda pública externa	80 000 millones de dólares
Déficit en cuenta corriente	(4,878) millones de dólares
Banco de México	(4,666) millones de dólares

Fuente: Ortiz, Arturo. Op. Cit. p -47

3.2 LA RENOVACION ESTRUCTURAL (1982-1988)

" La más controvertida de las etapas que estamos señalando es la que se abre a partir de 1982, cuando el proceso se revierte en definitiva; las naciones endeudadas devienen tributarias de capital, aunque continúan contratando créditos pero ahora solamente para pagar intereses. En esta quinta etapa se realizarán los grandes cambios estructurales tanto económicos como políticos, dejando rezagado el devenir social. La consolidación de ese proceso abre la última de las etapas, la conocida como la globalización del sistema mundo. En esta el endeudamiento externo de América Latina será primordial: la del desenvolvimiento del patrón capitalista. A través del pago de los intereses y servicio de la deuda los países subdesarrollados terminan siendo tributarios de capital y mano de obra barata de las metrópolis financieras".

Alicia Girón

Al asumir el gobierno Miguel de la Madrid Hurtado hubo consenso en suscribir la segunda Carta de Intención entre el gobierno de México y el FMI.

Contrariamente a lo que podría suponerse a partir de lo expuesto en el apartado anterior, el análisis gubernamental sobre la crisis no recayó en el desequilibrio externo como su raíz, sino que identificó al proceso inflacionario como la fuente de los problemas económicos.

En este sentido, los principales esfuerzos se encaminaron al combate a la inflación. Adicionalmente, se pretendió fomentar las exportaciones nacionales, reforzar la sustitución de importaciones y mejorar las condiciones de pago de la deuda.

“En efecto, mientras que al cierre de 1982 la exportación de productos no petroleros constituían el 22% del total exportado y las manufacturas el 14%, en 1987 aumentaron su participación en 58% y 48%, respectivamente, mismo año en que las exportaciones petroleras tienen una participación del 42%. Así, las exportaciones no petroleras se incrementaron dos y media veces, destacando las manufacturas que se triplicaron”⁶⁴.

En este sentido, cabría preguntarse, ¿por qué si la balanza comercial evolucionó favorablemente, la deuda exterior continuó creciendo, aunque a un ritmo menor que en el periodo precedente?.

La respuesta se encuentra en los pagos por servicio de la deuda e inversión extranjera, en la fuga de capitales y en los empréstitos internacionales para solventar las crisis recurrentes que se presentaron durante el sexenio.

⁶⁴ Villarreal, René. Op. Cit. p -340

Por ejemplo, en el periodo 1982 - 1986, por concepto de ingresos y egresos de la inversión extranjera, se tuvo un déficit de 4 mil 558 millones de dólares. En ese mismo periodo, la fuga de capitales se estimó en 18 mil 556 millones. Por concepto del pago de intereses de la deuda, nuestra economía sufrió una sangría de 52 mil 800 millones de dólares, que sumados a las amortizaciones ascendió a 68 mil 200 millones de dólares. Así puede entenderse que la deuda externa pública y privada rebasara en 1986 los 100 mil millones de dólares.

" ... en 1982, por el peso de la deuda externa y las dificultades de la economía para generar sus propias divisas, fue necesario iniciar un proceso de estabilización y cambio estructural que permitiera enfrentar la nueva realidad económica del país⁶⁵.

Uno de los rasgos característicos del primer gobierno dirigido por un profesional de corte neoliberal, fue el crecimiento de la inversión extranjera directa que "a partir de 1982, supera a toda la registrada en el país desde que existimos como nación"⁶⁶.

Efectivamente, las facilidades que otorga el Estado determinan que los seis años que duró el régimen, el capital extranjero se apoderara de una parte sustancial de la riqueza nacional en calidad de propietario, con las consiguientes presiones de orden político.

Por otra parte, respecto a la promoción de la sustitución de exportaciones, se aceleró nuestra integración comercial y la apertura de nuestra economía al exterior. El gobierno de De la Madrid inició la apertura de las fronteras del país al comercio internacional, con un documento bajo el nombre de

⁶⁵ Blanco, Herminio. *Ensayo Sobre la Modernidad Nacional*, Ed. Diana, México, 1989, p -49.

⁶⁶ El Día; Suplemento Especial XXVIII Aniversario, Junio de 1990; México, p. 4

Criterios Generales de Política Económica, presentado ante la Cámara de Diputados, donde exponía en 1983:

“...en materia de política de Comercio Exterior para 1984 se contemplará la simplificación de trámites, la reducción de aranceles y permisos de importes a un mínimo de productos primarios, las mejoras en la infraestructura comercial, los estímulos fiscales y crediticios y los apoyos promocionales⁶⁷.”

La apertura de las fronteras nacionales fue un acto emergente, más que planificado, puesto que en el Plan Nacional de Desarrollo, no se contemplaba el comercio exterior ni en su conjunto, las relaciones internacionales.

Esta situación se modificó en 1984, cuando se hace público el “Programa de Comercio Exterior”:

“...durante 1983 la administración del Lic. Miguel de la Madrid, hizo un gran esfuerzo para enfrentar y controlar los problemas más severos de la crisis (económica)...es necesario que en la segunda etapa de reordenación económica se busque consolidar lo alcanzado...”⁶⁸.

En el programa se mencionaban como esenciales las siguientes medidas:

- 1) Flexibilizar el sistema de control cuantitativo a la importación;
- 2) Simplificar trámites a las importaciones de bienes indispensables
- 3) Fomentar las exportaciones mediante la simplificación y agilización (sic) de trámites, flexibilizar la operación del control de cambios;
- 4) Concretar acciones entre los sectores público, privado y social;
- 5) Fortalecer la estrategia de negociación internacional;
- 6) Utilizar el poder de compra del sector público en favor de la sustitución eficiente de importaciones en apoyo de las exportaciones;
- 7) Garantizar el abasto de productos necesarios a las franjas fronterizas y zonas libres, desarrollar su capacidad de exportación;
- 8) Promover la industria maquiladora⁶⁹.

⁶⁷ FONEP; *Criterios Generales de Política Económica* 1984; dic. de 1983, No. 89. p. 7

⁶⁸ El Mercado de Valores; Año XLIV, No. 3, enero 16/84, Nafinsa, México, la. plana.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 46

Entre las medidas adoptadas, se cuenta la expedición de un acuerdo publicado en el Diario Oficial, el 26 de diciembre de 1983, en el que se eximía a algunas importaciones de permiso previo, en total 1,703 fracciones arancelarias que comprendían “1.430 bienes intermedios, 162 bienes de capital y sólo 11 de consumo”⁷⁰.

Se proponía también la modalidad de permisos de importación automáticos en 275 fracciones arancelarias y se establecía en el mismo la negativa automática a 1,850 fracciones.

La política arancelaria se centraba en la adecuación de niveles a fin de racionalizar la protección efectiva de las ramas productivas, el área de las exportaciones era atendida mediante el siguiente conjunto de medidas:

- 1) Se eximía al 88% de las exportaciones de permiso previo (2,651 fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Exportación).
- 2) Se mantenía vigente el Acuerdo de exención de permiso previo a las importaciones temporales de la casi totalidad de las mercancías destinadas a un proceso de transformación, elaboración o reparación para su posterior exportación.
- 3) Para completar el abasto de productos nacionales se otorgó una cuota de importación de artículos de consumo y de bienes de producción por 7,988 millones de dólares en las franjas fronterizas.

⁷⁰ Ibidem.

En estas condiciones, desde 1983 se fue dando forma a la apertura externa siendo el primer paso sustituir los permisos previos por aranceles, cuyo monto fue reduciéndose hasta que en 1988 fluctuaban entre el 9 y el 20% *ad valorem*, los cuales resultaban sumamente bajos, si se considera que aun cuando se pagara el nivel más alto, muchos productos extranjeros estaban en posibilidad de competir deslealmente con la industria nacional.

La pequeña y mediana industria sufrió un impacto consternante, debiendo cerrar numerosas empresas mexicanas por no poder competir en esta situación.

La reglamentación final para la apertura se verificó en agosto de 1984, cuando se estableció el Programa Nacional de Fomento a la Industria y al Comercio Exterior (PRONAFICE), que planteaba la eliminación de subsidios a las exportaciones, pero que se siguieron otorgando a las importaciones. Además se cancelaron los CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos) a las exportaciones y ajustes a los créditos preferenciales a las mismas, limitados por los criterios internacionales, básicamente, Estados Unidos.

En abril de 1985, se dio a conocer el Programa de Fomento a las Exportaciones Mexicanas (PROFIMEX), que pretendía organizar la oferta de productos exportables, diversificar los mercados, brindando apoyos financieros e institucionales para fomentar la producción; ampliar la información y asesoría al exportador y toda la gama de servicios de apoyo del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), Banco Nacional de

Comercio Exterior (BANCOMEXT), Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOMEX) y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

A mediados de 1985, año en el que se realiza la mayor liberación del Comercio Exterior Mexicano, éste tenía la siguiente estructura:

- 1) El 92.5% del total de las fracciones arancelarias se encontraba libre del requisito del permiso de importación.
- 2) Las 960 fracciones estaban sujetas a precio oficial.
- 3) El arancel consolidado del 50% en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comerciales (AGAAC) (mejor conocido por sus siglas en inglés GATT), había sido rebasado, al establecerse un arancel máximo del 45%.
- 4) La media arancelaria se ubicaba en 22.6%.

En agosto de 1986, se anunció el ingreso formal de México al GATT. Al año siguiente, se redondeó la liberación del comercio exterior, entre cuyos principales resultados figuró la disminución de las presiones inflacionarias, al ofrecer la posibilidad de adquirir materias primas, partes, componentes y maquinaria a precio más reducido.

Casi al concluir el período sexenal de Miguel de la Madrid, existía:

"...un movimiento comercial con Estados Unidos favorable en 3,783 millones de dólares y la participación de esta nación en las exportaciones fue del 69.6% y en las importaciones del 73.5%, es decir, más de las dos terceras partes del comercio exterior mexicano se efectuaba con los estadounidenses"⁷¹.

⁷¹ Financial Times. *More Free Trade Areas*, 8 de diciembre de 1988, p. 5

Consecuentemente, es imposible desligar la evolución de la economía nacional de la relación bilateral México-EE.UU.

CUADRO 3.5

Balanza Comercial México-Estados Unidos (1983-1988)

(millones de dólares)			
año	exportación	importación	saldos
1983	12,434	4,840	7,594
1984	13,704	7,315	6,389
1985	13,208	8,917	4,390
1986	9,850	7,152	2,698
1987	11,054	6,349	4,705
1988	13,577	10,833	2,644

Fuente : Instituto Mexicano del Comercio Exterior

Por otra parte, a nivel macroeconómico, de acuerdo también con René Villarreal pueden distinguirse 4 fases diferentes de combate a la inflación y promoción del crecimiento⁷².

- a) La fase de ajuste efectivo con crecimiento: PIRE I
- b) El *shock* interno por errores de instrumentación: PIRE II

⁷² Villarreal, René. Op. Cit. p -340

- c) El *shock* externo por caída del precio del petróleo: PAC
- d) El *shock* externo por fuga de capitales: PSE

a) El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) (1983 al primer semestre de 1985).

Como se mencionó anteriormente, el principal foco del Programa fue el combate a la inflación, junto con la defensa del empleo y la planta productiva, la reducción del déficit en el sector externo, el saneamiento de las finanzas públicas y la estabilización y recuperación del control en el mercado cambiario.

Como resultado del programa, se revirtió el déficit comercial logrando un superávit de 13 mil 800 millones de dólares, gracias al manejo adecuado del tipo de cambio y una serie de restricciones comerciales.

Sustentada en un reordenamiento de las finanzas públicas, que redujo el déficit presupuestal de 17.6% del PIB en 1982, a 8.9% en 1983, se contuvo el proceso inflacionario, reduciendo el crecimiento de los precios al 80% a fines de 1983.

Con base en los resultados obtenidos, se decidió desde 1984, echar a andar un proceso moderado de reactivación económica, a través de la expansión del gasto público y la modificación menos acelerada del tipo de cambio, para evitar el surgimiento de presiones inflacionarias.

De esta forma, el PIB creció 3.7%. Sin embargo, a mediados de 1985 esta política empezó a mostrar sus límites, particularmente en lo referente al gasto público.

b) El PIRE II.

A finales de 1985, el déficit estimado para el sector público creció más del 200% (de una estimación de 2.2 billones de pesos alcanzó 4.5 billones), la inflación se reactivó, disminuyeron las exportaciones y las reservas, y las importaciones mostraron mayor flexibilidad producto de la pérdida de la subvaluación de la moneda y de la eliminación de los controles cuantitativos de las importaciones, y que las fracciones controladas pasaron del 100% al 64.7%.

Por lo tanto, el PIRE II se encaminó a la contención del crédito, la contracción del gasto corriente, el ajuste al tipo de cambio y la aceleración de la liberación comercial, reduciendo tasas y controles cuantitativos.

c) El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

En 1986 cayeron estrepitosamente los precios internacionales del petróleo y con ello el país dejó de recibir divisas por alrededor de 8 mil millones de dólares.

Ello hizo necesario un ajuste interno que condujo a la caída del PIB en 3.8%, una devaluación del 140% y una inflación del 106%.

Por ello, en junio se puso en marcha este programa con el propósito de *reactivar la economía en un marco de estabilidad de precios*. Como parte fundamental del PAC se firmó un acuerdo con el FMI, mediante el cual, amén de las medidas tradicionales se estableció un Plan de Contingencia ante posibles nuevos descensos en los precios internacionales del petróleo.

Bajo este programa, durante los primeros nueve meses de 1987 mejoraron los indicadores macroeconómicos, impulsados por la recuperación de los precios del petróleo y la renegociación de la deuda.

d) El Pacto de Solidaridad Económica PSE.

La Bolsa Mexicana de Valores, que se había constituido en un emblema de la supuesta recuperación del país, tuvo una caída muy fuerte en el mes de octubre de 1987.

Ante ello, ya en el marco del fin del sexenio, el 23 de diciembre de 1987, justamente en plenas vacaciones decembrinas se dio a la publicidad el PSE con el propósito de corregir los desórdenes económicos derivados del *crac* bursátil, la devaluación de noviembre y de manera muy especial la inflación galopante.

En un ambiente de desconfianza pues se rumoreaba que se congelarían las cuentas bancarias y habría mayores devaluaciones del peso, se estableció lo que muchos consideraron un Plan de Choque heterodoxo porque a diferencia de otros, pretendía de un golpe intervenir sobre las variables de la economía, a fin de corregirlas, recurriendo a mecanismos del tipo opuesto al *ortodoxismo fondomonetarista*, pues entre otras cosas, estableció controles

de precios, salarios y del tipo de cambio entre otras variables, abandonando el principio de absoluta libertad económica.

Vista más de cerca, la estrategia simplemente consistió en castigar los salarios, a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios. Sus principales medidas fueron:

- Aumentar 15% los salarios.
- Aumentar un 80%, en promedio, las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios públicos.
- Detener el ritmo de deslizamiento del peso

Lo anterior provocó que en el mes de diciembre hubiera una inflación superior al 15% y que en enero lo fuera del 15.8%.

El Pacto sólo fue a nivel de cúpulas y del gobierno, donde este último informó: "...vamos a subir tarifas en 80%, ustedes aprovechénselo y suban precios a su criterio, puesto que luego los vamos a congelar"⁷³.

El 28 de marzo de 1988, las autoridades, alentadas por los logros obtenidos por el PSE, acordaron la estrategia a seguir para lo que restaba de ese año, con base en los siguientes puntos:

- No aumentar precios de bienes y servicios públicos.
- Controlar sin aumento los salarios.
- Mantener fijo el tipo de cambio.
- No autorizar aumento a precios sujetos a control.

⁷³ Ortiz Wadgymar, Arturo, Op. Cit. p. 102

- Los productos sujetos a registro no podrían incrementar sus precios.
- Los precios de garantía se fijarían de acuerdo con el calendario agrícola.

Representantes obreros, campesinos y empresariales manifestaron su acuerdo con la extensión y profundización del pacto, por considerar que era un programa viable que de cumplirse adecuadamente, permitiría estabilizar la economía y vencer la inflación; sin embargo esta estrategia, simplemente, se basaba en castigar a la parte más débil de la cuerda, el salario, para controlar artificialmente todo lo demás, por ello, la caída real de los salarios durante el sexenio en cuestión acusó la tendencia que se observa en el cuadro 3.6.

CUADRO 3.6
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS
1982-1988

AÑO	SALARIO MÍNIMO	SALARIO REAL
1982	318	100.0
1983	459	83.6
1984	719	81.5
1985	1 035	77.2
1986	1 766	70.7
1987	5 466	81.1
1988	8 000	51.1
DISMINUCIÓN	2 413.5	(48.1)

Fuente: El Financiero. *El Sexenio en Cifras*. 30 de agosto de 1987.

3.3. LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA (1989 - 1994)

La última etapa será la del mercado (acreedor), cuando el ingenio financiero convocará a solucionar los problemas de financiamiento a través de su precio de la oferta y la demanda y la solicitud de créditos será para el acreedor la alternativa a una gama de su portafolio crediticio.

Alicia Girón

La visión neoliberal de lo que debería ser México continuó en el sexenio 1989-1994, aunque con mayor énfasis. En los lineamientos de política para el Programa de Gobierno el candidato del PRI proponía:

"EL RETO DE LA SOBERANIA

Tesis Central: En la actualidad la soberanía no sólo es la defensa de la integridad territorial. El ejercicio moderno de la soberanía descansa en su nacionalismo democrático y transformador e implica también asegurar de manera efectiva y permanente la existencia política del Estado Nacional frente a la competencia de los demás Estados...

Propuesta General: Se propone una política exterior activa que tiene como propósito central promover siempre el interés de los mexicanos; una política exterior al servicio de México que al defender la soberanía nacional permita que se dé la soberanía popular⁷⁴.

Proponía la intensificación de vínculos económicos y técnicos sobre una base estrictamente bilateral, estableciendo:

- 1) Cooperación internacional para el desarrollo, especialmente con países como Japón, EE.UU., Canadá y China.

⁷⁴ El Día. *Lineamientos de Política para el Programa de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*; Suplemento del XXVI Aniversario, México, lunes 27 de junio de 1988, p -14.

- 2) Mayor voluntad de acción y mejores mecanismos de concertación y cooperación internacional.
- 3) Nuevos esquemas y formas para ajustar el servicio financiero y la revisión de las prácticas comerciales.
- 4) Nuevas opciones en áreas de inversión, comercio, transformación tecnológica e intercambio cultural.

Durante los días finales de 1988 y principios de 1989, se comentó en repetidas ocasiones que México no participaría en la conformación de una zona franca comercial norteamericana que lo involucrara con Canadá y EE. UU., ni establecería un Tratado de Libre Comercio con este último. Sin embargo, en junio de 1990, se hizo pública la visita de Carlos Salinas de Gortari a Washington, solicitando al Presidente de Estados Unidos la iniciación de pláticas que condujeran a la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países.

Con anterioridad, en 1989 México había firmado el llamado *Plan Brady*, con el cual se renegoció una deuda externa por casi 100 mil millones de dólares.

Dentro de dicho proceso de renovación económica, la liberación comercial ha jugado un papel protagónico. Al finalizar 1982, México era prácticamente una economía cerrada. La totalidad de las importaciones se encontraba sujeta al requisito de permiso previo y las tasas de la Tarifa del Impuesto General de Importación fluctuaban en un rango entre 0 y 100 por ciento.

El alto nivel de la protección comercial acentuó el sesgo anti-exportador y la amplia dispersión arancelaria dio lugar a diferencias en el tratamiento de los distintos sectores productivos del país.

La economía mexicana sufrió un profundo proceso de apertura comercial. El Programa de la liberalización puede dividirse, de acuerdo a sus principales características, en tres etapas que van desde 1983 hasta junio de 1985; de julio de ese año, a fines de 1988; y desde diciembre de 1988 hasta 1994, cuya principal característica fue el conjunto de negociaciones tendientes a la firma del Tratado de Libre Comercio y a la respectiva aprobación por parte de los órganos legislativos de México, Canadá y Estados Unidos. Situación que se dio durante 1993 cuando los cuerpos parlamentarios de las partes involucradas lo aprobaron.

Se debe destacar, que durante 1993 también se desarrollaron negociaciones para establecer acuerdos paralelos al TLC, cuya finalidad fue solventar lagunas dejadas en el documento original, finalmente el 1° de enero de 1994 entró en vigor el Tratado, sin embargo, la situación económica y “la economía de la injusticia” de toda la época neoliberal, dio como resultado que la paz social se quebrantara con el estallido del conflicto de Chiapas, después de más de 60 años de paz interna.

A continuación se presenta un balance del sexenio de Carlos Salinas.

Concebido como el sexenio de la modernización, sobre la cual se colocaría a los mexicanos en niveles de bienestar no satisfechos en más de medio siglo de la historia reciente del país; el régimen de Salinas de Gortari arroja un saldo con graves matices y amplia gama de promesas incumplidas.

Efectivamente, a principios de los años 90, nuestro país fue considerado un ejemplo a nivel mundial por el cambio estructural que había logrado, el saneamiento de las finanzas públicas y el control de la inflación que paso del 160% en 1987 al 12% en 1992.

Pero abajo de estos resultados se encontraba entre otros aspectos negativos, un cada vez más insostenible déficit externo en la balanza en cuenta corriente, que por ejemplo en 1994 llegó a los 30 mil millones de dólares.

En la medida que el tipo de cambio se utilizó como ancla antiinflacionaria, nuestra moneda se sobrevaluó alimentando un déficit crónico en la balanza en cuenta corriente de 7.4% del PIB en 1992, 6.5% en 1993 y 7.7% en 1994, que hubo de financiarse con capital externo, en su mayoría de corto plazo, así como con deuda externa indexada en dólares (tesobonos).

Esta sobrevaluación cambiaria, aparejada con una liberalización comercial acelerada, dio lugar a una dependencia estructural de la economía.

Por otro lado, como el proceso de apertura se dio en un marco de liberalización financiera y crecimiento del consumo privado, hubo asimismo un deterioro del ahorro interno que se redujo del 21% al 15% y se amplió la brecha ahorro - inversión, por lo que el ahorro externo terminó sustituyendo al interno, no complementándolo.

El resultado global fue que durante el sexenio 1988 - 1994 se importaron mercancías por 271 mil millones de dólares y la balanza comercial y de servicios no financieros presentó un déficit de 41 mil millones de dólares.

En el período señalado, el déficit acumulado en cuenta corriente ascendió a 107 mil millones de dólares. El ahorro externo, que en promedio fue de 5.4% del PIB en el período citado, (100 mil millones de dólares), financió entonces el déficit (66 mil millones de dólares) en la balanza de servicios financieros y los 41 mil millones señalados.

De los 100 mil millones de dólares captados, se estima que más del 70% fueron recursos financieros y poco más del 25% inversión extranjera directa. Los altos montos de recursos financieros no hubiera sido posible alcanzarlos sin altas tasas de interés, la liberación de las cuentas externas de capitales y lo que se ha denominado la *privatización del incremento de la deuda externa mexicana* y los ya citados tesobonos, de manera que el total de la deuda externa de México en 1994 alcanzó los 162 mil millones de dólares.

Más aún, en materia social se registraron despropósitos profundos ya que, si bien en 1989 solamente un par de mexicanos encabezaban la lista de grandes fortunas (mil millones de dólares o más) y alrededor de 40 millones vivían en condiciones de pobreza extrema.

En el sexenio, más de una docena de mexicanos -fundamentalmente del sector financiero- entran en los listados de los hombres más ricos del mundo, mientras que el número de personas de bajos ingresos en nuestro país crece a una tasa de 12 por ciento, y el desempleo tiende a agudizarse con acelerada dinámica, principalmente en el sector rural.

Durante la administración, sólo se crearon de un millón 500 a un millón 850 mil empleos formales, cuando la demanda anual osciló entre 850 mil y un

millón 200 mil fuentes de trabajo. Así, el abatimiento del deterioro de los principales indicadores sociales -objetivo del régimen- no presentó los resultados esperados.

No obstante, sobresale el destino del gasto público social, que representó poco más de 50 por ciento de las erogaciones totales.

Hay que aclarar que los resultados positivos en materia económica y financiera del salinismo se apoyaron fundamentalmente en la privatización de las empresas estatales, las cuales reportaron a la administración poco más de 64 mil millones de pesos.

Por si fuera poco, buena parte de los resultados positivos de la economía nacional, sobre todo la inflación, se sustentaron en el deterioro del poder de compra de las remuneraciones.

Al finalizar 1994, las reservas de divisas mostraban un descenso de 29% respecto del nivel existente al 31 de diciembre de 1993, y de 40% al tomar como referencia febrero de 1994, cuando alcanzaron su nivel históricamente más alto.

Desde esta perspectiva, había señales claras para un ajuste del sector externo, en un marco donde la planta productiva nacional no sólo afrontaba presiones desde el exterior al abrirse la economía de nuestro país, sino que no contaba con el apoyo del sector financiero, caracterizado por su ineficiencia, escasez de recursos y con costos elevados del dinero.

No obstante, la balanza de pagos caminó por una ruta muy distante a las metas establecidas en los Criterios Generales de Política Económica. Sobresale el crecimiento progresivo y acelerado del déficit de la cuenta corriente, el cual se incrementó en 151% a lo largo del sexenio.

Por lo que se refiere al crecimiento económico, los criterios muestran que si bien el producto interno bruto se duplicó en 1989, al lograr una tasa de 3.1% y al año siguiente avanzó 4.5%, a partir de 1991 inició su descenso, cuando sólo representó 3.6% y al año siguiente se situó en 2.7%.

Respecto a las finanzas públicas, destaca el saldo superavitario de 1989, que representó 8.3% del PIB -el más alto en la historia económica del país-, el cual se explica fundamentalmente por los ingresos presupuestales derivados de la fiscalización, y sobre todo, por la venta de paraestatales que, aun cuando permitió abatir la carga derivada del pago de intereses de la deuda externa, dejó en el desempleo a poco más de 1.5 millones de trabajadores, casi la planta total de sector educativo.

CAPÍTULO 4.

LAS EXPERIENCIAS DE RENEGOCIACIÓN

Después de que en el decenio 1970-1980 se presentara una abundante liquidez en los círculos internacionales de capitales, debido fundamentalmente a la presencia de petrodólares y con una banca internacional que ofrecía amplia predisposición para otorgar créditos a las naciones en desarrollo, a principios de los años ochenta empieza a hacerse evidente una restricción en los mercados financieros internacionales que se convertiría a la postre en un severo *shock* externo para la economía nacional.

René Villarreal explica que:

“En el segundo semestre de 1981, los efectos de políticas monetarias y fiscales restrictivas que el mundo industrializado implanta a fin de atacar la inflación y otros desequilibrios, se traducen en sustanciales incrementos en las tasas de interés y una disminución de los flujos de recursos disponibles. Tan sólo para 1981 las tasas de interés se habían colocado en un nivel tres veces superior que el registrado en 1977”⁷⁵.

En el presente capítulo se realiza una panorámica sobre la forma en que el Estado mexicano afronta el reto de la deuda externa y su servicio a través de diferentes negociaciones.

⁷⁵ Villarreal, René. Op. Cit. p -477.

4.1 ANTECEDENTES

Como se señalara en el capítulo segundo, el primer crédito externo de México se obtuvo en 1824 de la casa Goldschmidt de Inglaterra, por un monto de 16 millones de pesos al 5% de interés anual, contratándose un nuevo empréstito, de la casa Barclay, por un monto similar, al 6% de interés anual⁷⁶.

En 1827, problemas internos provocaron que se suspendiera el pago de la deuda, tanto en el principal como en los intereses, que en 1830 ascendía a 4 millones de pesos que el Estado mexicano estaba incapacitado para liquidar, en ese momento se inician las renegociaciones de la deuda pública, situación que prevalecerá hasta nuestro días.

La solución en 1831 fue la de capitalizar los intereses, de tal forma que el nuevo adeudo ascendió a 34.3 millones de pesos.

Este acuerdo sólo pudo cumplirse durante un año ya que en el país siguieron las luchas y levantamientos. En 1837 se negoció otra conversión en la que se capitalizarían los intereses y ambos préstamos se fusionarían formando uno solo al 5% de interés anual. Como resultado de esto, el principal ascendió de 34.3 millones de pesos a 46.2 millones, pero los intereses se siguieron acumulando, llegando a 53.5 millones el monto de la deuda en 1843.

En 1846, México logró que se redujera el monto del principal a 51.2 millones de pesos, evitándose la capitalización de intereses, pero la guerra con

⁷⁶ Bazant, Jan. *Op. Cit.* p -28.

Estados Unidos impidió hacer los pagos, acumulándose nuevamente los intereses.

La guerra con Estados Unidos terminó con la cesión de más de una tercera parte del territorio nacional en 1848. En este momento se volvió a negociar la deuda inglesa y se acordó que el interés vencido y adeudado se consideraría pagado con 2.5 millones de dólares procedentes de la indemnización estadounidense; que el capital de la deuda no aumentaría, quedándose en los 51.2 millones de pesos (10,241,650 libras esterlinas), y que el interés se reduciría del 5 al 3%. (cuadro 4.1)

CUADRO 4.1

CONVERSION DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO, 1850

(libras esterlinas)

INTERESES VENCIDOS(NUEVE SEMESTRES		
1o. DE ENERO DE 1847 A 1o. DE ENERO DE 1851)		2 304 371 5
MENOS PAGOS A CUENTA:	177 053 8	
PERMISO DE ALGODÓN		
REMISIONES DE ADUANAS CONTRA EL BANCO DE LONDRES (1846-1850)	215 962 4	
PARTE DE LA INDEMNIZACION NORTEAMERICANA	500 000 0	-893 015 12
SALDO ADEUDADO POR INTERESES VENCIDOS		1 411 355 13
CAPITAL DE LA DEUDA AL 5%		10 241 650 0
TOTAL:		11 653 005 13
MENOS CANCELACION DE LOS INTERESES VENCIDOS		-1 411 355 13
DEUDA NUEVA AL 3% IGUAL A LA VIEJA		10 241 650 0

Fuente Bazant, Jan: *National Debt of Mexico*. p -37.

Hasta 1853, México pagó puntualmente los intereses y amortizaciones, pero nuevamente los problemas internos y la intervención francesa de 1862-1867, impidieron cumplir con el servicio de la deuda cuyo capital permaneció sin cambiar hasta su rescate mediante el empréstito de 1888.

La deuda total mexicana, pese a las frecuentes guerras en que se vio envuelto el país, aumentó relativamente poco entre 1821 y 1875 (cuadros 4.2 y 4.3). Varias deudas fueron desconocidas en el curso de este periodo. La mayor parte de la deuda interior fue redimida con la indemnización norteamericana por la cesión del territorio y sobre todo después, al nacionalizarse los bienes eclesiásticos.

CUADRO 4.2

CAPITAL DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO 1821-1875

(miles de libras esterlinas)

EMISIONES	CAPITAL	AMORTIZA CION	SALDO	INCREMENTO DE LA DEUDA	NUEVO TOTAL DE LA DEUDA
GOLDSCHMIDT					
(5%)					
1824-1831	3 200	1 069	2 130	639	2 769
1831-1837	2 769			673	3 443
BARCLAY (6%)					
1824-1831	3 200	49	3 150	945	4 096
1831-1837	4 096			1 195	5 291
AMBOS (5%)					
1o. OCT. 1837					8 734
CONVERSION					
TOTAL:					
NUEVA					
EMISION AL					
5%					
1838-1843	9 247			1 467	10 714
1844-1846	10 714			- 473	10 242
1847-1875	10 242				- 10 242

Fuente: L111. Bazant, Jan. *National Debt of Mexico*. p -42. En los años 1838-1875 no se efectuaron amortizaciones.

Nota: Aproximaciones al millar.

CUADRO 4.3

INTERESES DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO

1824-1875

(miles de libras esterlinas)

EMISIONES	INTERESES PAGADEROS	INTERESES PAGADOS	SALDO PENDIENTE ACUMULADO
GOLDSCHMIDT			
(5%)			
1824-1831	896	497	399
1831-1837	740	66	674
BARCLAY (6%)			
1824-1831	1 184	475	709
1831-1837	1 314	118	1 196
FUSION DE AMBOS (5%)			
1838-1843	1 387	779	608
1844-1846	769	279	489
1847-1850	2 304	893	1 411
1851-1863	3 841	922	2 919
1863-1867	-	-	2 919
1867-1875	2 458	-	5 377

Fuente: Bazant, Jan. *National Debt. of Mexico.* p -46

NOTA: Aproximaciones al millar.

La deuda inglesa se conservó en los 51 millones de pesos autorizados en 1846. Esto explica la permanencia de la deuda en un nivel que para aquellos tiempos podía considerarse razonable.

Después de la repulsa total a la intervención extranjera en 1867, México desconoció las deudas contraídas por Maximiliano, así como los arreglos sobre la deuda contraída en Londres.

Juárez reconoció el monto del empréstito como estaba antes de la intervención, pero el servicio de la deuda continuó suspendido por la escasez de recursos.

En estas condiciones no era posible conseguir crédito. México quedaba libre para desarrollarse en un ambiente de paz, pero sin ayuda externa. El país se empieza a incorporar a la economía mundial a través de la construcción ferroviaria y la expansión de su comercio exterior. Esto suponía en aquella época, acceso al capital de inversión de los países más desarrollados y a los empréstitos exteriores; éstos eran posibles solamente, previo arreglo sobre la deuda exterior contraída en Londres.

La nueva negociación se llevó a cabo a través de la Conversión Dublán, en la que ambas partes (deudores-tenedores) hicieron concesiones. México se reservó el derecho de rescatar hasta 1890 la deuda contraída con Londres. De este modo se restableció su crédito y en 1888 contrató con la firma Bleichroeder de Berlín, un préstamo de 52.5 millones de pesos al 6%. Con este préstamo pagó la deuda contraída en Londres.

A partir de ese momento, la deuda empezó a crecer; durante el porfiriato llegó a 220 millones de dólares sin contar el empréstito de 1888 que fuera para rescatar las deudas primitivas.

En 1899, el gobierno mexicano solicitó un nuevo empréstito que le serviría para la conversión y reembolso de los préstamos de 1888, 1890 y 1893, así como la del ferrocarril de Tehuantepec, para lo cual emitiría un empréstito consolidado por 22.7 millones de libras esterlinas al interés del 5% anual. Al respecto, el entonces Secretario de Hacienda Limantour señaló que los beneficios de tal conversión derivaban del ahorro de recursos que se generaba (1.6 millones de libras esterlinas), y en la mejoría de las condiciones de la hacienda pública del país (se podría disponer de las contribuciones directas en el Distrito Federal).

En 1910, el gobierno realizó otra operación de conversión, ahora para redimir la conversión de 1899. Esta operación fue conocida como “Deuda Exterior Mexicana del 4% oro de 1910”, con la cual se sustituyó la deuda señalada cuya tasa acordada era del 5%, por otra, con las mismas garantías, pero establecida a una tasa del 4%. La principal ventaja de tal operación fue que no obstante que el ahorro anual era pequeño (83 mil libras), el plazo de amortización se redujo.

La deuda exterior total de México aumentó de 83 millones en 1875 a 220 millones de dólares en 1910, crecimiento mucho mayor que el del periodo 1825-1875, pero el servicio de la deuda aumentó de 17 millones en 1895 a 26 millones en 1910, a pesar de la devaluación del peso (cuadro 4.4). Esta carga representaba el 23% de los ingresos ordinarios, proporción elevada pero tolerable en condiciones de progreso material.

CUADRO 4.4
SERVICIO DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO
1895-1911

AÑO	SERVICIO DE LA DEUDA (miles de pesos)	PORCENTAJE DE LOS INGRESOS ORDINARIOS
1895-96	17 000	38.0
1898-99	20 000	37.5
1902-03	22 000	30.0
1905-06	27 000	26.1
1908-09	26 000	26.6
1910-11	26 000	23.7

Fuente: Bazant, Jan. *National Debt. of Mexico.* p -56

Los años de revolución representaron un retraso económico, por lo que, el gobierno tuvo que solicitar dos préstamos a una firma norteamericana por 20 millones de dólares a corto plazo y un préstamo de 30 millones de dólares a Europa, además de verse obligado a suspender el servicio de la deuda, lo que llevó al país a firmar en 1922 un convenio superior a sus posibilidades económicas, en este arreglo llamado De la Huerta-Lamont, México aceptó deber más de 500 millones de dólares, diferencia notable si se compara con los 220 millones de dólares que se debían en 1910.

Después de este arreglo, se negociaron algunos otros un poco más favorables para México:

En 1925, La Enmienda Pani, excluyó los bonos ferroviarios de la deuda exterior a cambio de la devolución de las líneas a la compañía propietaria pero los pagos derivados de esta enmienda, resultaron todavía excesivos para las posibilidades del país y se suspendieron en 1928.

En 1929, se firmó el Convenio Montes de Oca-Lamont, que fue más accesible; el capital de la deuda se fijó en 267 millones de dólares (excluyendo la deuda del ferrocarril) pero se cancelaron los intereses vencidos desde 1914 hasta 1930, por 211 millones de dólares. Este convenio nunca entró en vigor.

La Gran Depresión de los años treinta y sus consecuencias, cambiaron el panorama para México. Surgió mayor autonomía financiera y monetaria y México empezó a hacer de su política un instrumento cada vez más útil a los propósitos generales de desarrollo.

Las circunstancias económicas originadas por la Segunda Guerra Mundial presentaron una oportunidad para llegar a un acuerdo definitivo con los acreedores, que se firmó en los tratados de 1942 y 1946.

El Convenio de 1942, redujo el principal de las deudas, fijado en el acuerdo Montes de Oca-Lamont en 230 millones de dólares. Mediante nuevos tipos de conversión, se logró que México sólo pagara un peso por cada dólar, de modo que debía 230 millones de pesos.

Los intereses vencidos se cancelaron, la deuda exterior por concepto de capital e intereses se redujo en más del 90%. El Convenio de 1946 tuvo por objeto el arreglo de la deuda ferroviaria. Los Ferrocarriles habían sido

expropiados en 1937, asumiendo el gobierno de México todas las obligaciones ya incluidas en el acuerdo de 1922 y excluidas de la deuda pública de 1925.

La deuda exterior total directa y ferrocarrilera por capital e intereses, ascendía antes de los convenios a 1 067 millones de dólares, después de ellos a 100 millones. Esto fue completamente acorde con las posibilidades económicas del país.

En 1946 se dio término al proceso de negociaciones de los convenios sobre las viejas deudas del siglo XIX y de la Revolución. A partir de 1942-1946 se inició la gradual liquidación de esa deuda que culminó en 1960 cuando el gobierno mexicano decidió liquidarla por completo.

Es así como se logró restablecer el crédito externo de México y se inició una nueva etapa de dicho endeudamiento como parte del proceso de financiamiento del desarrollo económico dentro de las normas de los organismos internacionales de postguerra y por medio de gestiones bilaterales que han evolucionado hasta lograr que el país tenga acceso a las bolsas de valores del exterior.

4.2 ACUERDO DE AGOSTO DE 1983

Debe subrayarse que en lo que respecta al saldo de la deuda externa en 1982 existen datos dispares, lo mismo el INEGI reporta, en números redondos una cifra de 64 mil millones de dólares, que otros autores señalan

63 mil millones y considerando la deuda externa privada se eleva a los 90 mil millones de dólares.

Para Gerardo Guajardo Cantú:

“...el problema de la crisis internacional de la deuda estalló en agosto de 1983, cuando México anunció que no podía continuar sirviendo su deuda debido a que sus reservas internacionales se habían agotado ... Su deuda de casi 90 mil millones de dólares generaba pagos por intereses de más de 12 mil millones anuales, equivalentes al promedio anual de las exportaciones totales de bienes y servicios del país entre 1978 y 1981”⁷⁷.

La historia de la reestructuración de la deuda mexicana, en la etapa neoliberal, está constituida por una lista muy larga de innovaciones financieras que resultan asombrosas, tanto por los montos involucrados como por las técnicas de financiamiento desarrolladas en el proceso.

Un estudio del Banco Mundial destaca que:

“...ante el agotamiento de sus reservas y con una deuda externa en 1982 de 89 mil 600 millones de dólares y un servicio de 15 mil 600 millones de dólares, México enfrentó la necesidad de reestructurar su perfil de vencimiento -públicos y privados-, reducir el servicio de la deuda y obtener recursos frescos”⁷⁸.

Bajo este esquema, México solicitó en ese año, la reestructuración de 23 mil millones de dólares a un plazo de ocho años, con cuatro de gracia, es decir, con vencimiento en 1994, precisamente en diciembre de ese año. Asimismo, en agosto de 1983 se lograron acuerdos para reestructurar 2 mil millones de dólares con el Club de París además de 12 mil millones de la

⁷⁷ Guajardo Cantú, Gerardo, et. al.. *Impacto de la Renegociación de la Deuda Externa en la Estructura Financiera de los Bancos*, IMEF, México, 1990, p -7.

⁷⁸ *México: After the Oil Boom*. World Bank, EE. UU., junio de 1987, p -76.

deuda privada, así como un crédito complementario por 5 mil millones de dólares con un plazo de seis años y tres de gracia.

Superada la contingencia de esta primera etapa crítica, México inició en 1984 un proceso de negociación con los acreedores internacionales que tenía como finalidad sentar, aparentemente, las bases para una solución duradera de la deuda externa que evitara seguir incurriendo en un ciclo permanente y cada vez más socorrido de negociaciones.

4.3 ACUERDO DE SEPTIEMBRE DE 1984

A pesar del ajuste macroeconómico iniciado en 1982 y 1983 cuando aparecieron señales de reactivación aunque fueran moderadas, volvieron a manifestarse los factores que tradicionalmente habían restringido el crecimiento. Esto quedó demostrado, por ejemplo, en la reducción de la balanza comercial, lo que condujo a que el gobierno mexicano, nuevamente, estuviera incapacitado para hacer frente a sus compromisos financieros con la comunidad internacional. Lo cual dio lugar a que se iniciara la segunda fase de las negociaciones de la deuda mexicana (1984-1985) que "...produjo la reprogramación a largo plazo de los montos de capital de la deuda externa del país"⁷⁹.

El Convenio para la Reprogramación Multianual (CRMA) afectaba las amortizaciones a mediano plazo de la deuda pública que vencería en 1985-1990, por un monto de 48.7 mil millones de dólares. Este total incluía casi 24 mil millones de amortizaciones que ya habían sido reprogramadas durante la primera fase de la reestructuración. Los intereses cargados a la

⁷⁹ Roett, Riordan. *México y Estados Unidos: El Manejo de la Relación*; Siglo XXI, México, 1990. p -108.

deuda se redujeron en toda la deuda consolidada, a un promedio de 1-1/8% sobre la libor (London International Bank Ordinary Rate).

El CRMA, que en su momento fue considerado un gran avance en el proceso de manejo de la deuda, en realidad no fue sino un modesto avance que reflejaba la verdadera capacidad de pago de México en 1984-1985. El flujo de divisas a México había mejorado desde el colapso de 1982, pero el país casi no podía cumplir con las obligaciones impuestas por los intereses. Cumplir con la montaña de pagos por concepto de amortización no tenía cabida ni en 1985 ni después, a menos de que se diera un ingreso importante de préstamos frescos de la banca comercial.

Después de la segunda fase de reestructuración de la deuda mexicana, la mayor preocupación de las autoridades y de los acreedores de la banca comercial fue mantener el flujo de los intereses en los préstamos a largo plazo.

Aunque el CRMA no contenía ninguna referencia explícita a dinero fresco, la tercera fase de la reestructuración de la deuda 1986-1987, contó con un entendimiento implícito: los acreedores estarían dispuestos a proporcionar grandes cantidades de dinero fresco en caso de alguna contingencia. Sin embargo, cuando se firmó el CRMA, pocos previnieron que la emergencia se presentaría tan pronto. El terremoto ocurrido en el Distrito Federal en septiembre de 1985 coincidió con un periodo de debilidad en los precios del petróleo.

Para mediados de 1986, los precios del petróleo mexicano ya habían caído a menos de ocho dólares por barril. (Los cálculos oficiales de México para

llegar al CRMA habían partido de la hipótesis de un precio promedio de 27 dólares por barril en 1986).

4.4 ACUERDO DE SEPTIEMBRE DE 1986 (PLAN BAKER)

La crisis de liquidez de 1986 condujo a la que en su momento se consideró la mayor *operación de rescate* que haya habido en el proceso de manejo de la deuda con un *paquete* de dinero fresco por 12 mil millones de dólares.

Esta operación incluía un programa de emergencia de 18 meses, rápidamente negociado con el FMI, por cerca de 1.7 mil millones de dólares de ayuda proporcionados por el Fondo. A ellos se agregaron algunos préstamos del Banco Mundial, dentro de su política de *desembolso rápido* para respaldar diversos programas del gobierno mexicano.

Para septiembre se había convenido con los acreedores oficiales del gobierno que se programarían 1.8 mil millones de dólares por concepto de vencimientos y obligaciones y que se refinanciaría el 60% de los intereses que se debieran a los acreedores oficiales en 1986-1987. El paquete también contenía el primer préstamo importante del gobierno japonés, por mil millones de dólares concedido por el EXIMBANK.

Esta manifestación de apoyo oficial había sido concertada por Estados Unidos. Al efecto, Paul Volcker, Director de la Reserva Federal, había desempeñado un papel activo con objeto de obtener la cooperación de los bancos comerciales.

Los minuciosos arreglos financieros -particularmente la decisión de dividir la solicitud de financiamiento por 12 mil millones, presentada por México, en partes iguales entre acreedores bancarios oficiales y privados- fueron elaborados en secreto por la Reserva Federal, el Tesoro, el FMI y las nuevas autoridades financieras de México.

El acuerdo se presentó como un hecho a los directivos de los bancos acreedores más importantes, en una reunión convocada apresuradamente en Washington a finales de julio de 1986. En la solicitud mexicana se implicaba, sin decirlo, que la participación de la banca comercial, siguiendo más o menos los lineamientos sugeridos, era la única manera de evitar una moratoria unilateral mexicana.

Las negociaciones que siguieron entre México y los bancos fueron difíciles, pero hacia finales de septiembre de 1986 se había llegado a un acuerdo: proporcionar 6 mil millones de dólares frescos que serían entregados en 1986-1987 (el monto incluía mil millones de cofinanciamiento con el Banco Mundial).

Dichas negociaciones también fueron importantes por otras dos concesiones que se otorgaron a México. En primer lugar, los pagos diferidos de los préstamos sobre el grueso de la deuda del sector público de México (43.7 mil millones de dólares) fueron colocados abajo de la barrera psicológica del 1% sobre la libor (el margen real negociado fue del 13/16 de 1%). En segundo, estas negociaciones con los bancos señalaban la primera aparición de los préstamos de contingencia en una renegociación con América Latina.

Los bancos aceptaron entregar dinero fresco (además de los 6 mil millones) si los precios del petróleo volvían a bajar o si el crecimiento económico de México no se recuperaba a un nivel mínimo para principios de 1987.

El esquema de renegociación se basó, en una iniciativa realizada en 1985, por el Secretario del Tesoro estadounidense James Baker, quien propuso reformar la estrategia para tratar la deuda de los países en vías de desarrollo con base en los siguientes puntos.

- El crecimiento de la inversión, la producción y las exportaciones de los países deudores para mejorar sus posibilidades de pago
- Continuar con el financiamiento a través de nuevos préstamos con el fin de lograr el desarrollo
- Implantación de reformas económicas en los países deudores
- Búsqueda de soluciones para cada caso en particular⁸⁰.

Un panorama esquemático del calendario de amortizaciones después de la reestructuración de 1986 - 1987, sería el siguiente:

⁸⁰ Williamson, M. L. *The Role of Banking Regulation the Third World Debt Strategies*; Overseas, EE. UU., 1992, p -39.

CUADRO 4.5

AMORTIZACIONES DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO 1986-2006

AÑO	ANTES (millones de pesos)	DESPUÉS (millones de pesos)
1986	1208	258
1987	513	0
1988	1016	0
1989	3000	572
1990	3499	1897
1991	4291	1897
1992	4803	1897
1993	5293	1897
1994	5492	1606
1995	5582	1026
1996	5811	2623
1997	6091	1872
1998	6118	2666
Total	(52717)	
1999		3182
2000		3672
2001		3652
2002		5609
2003		5839
2004		6120
2005		3072
2006		3072
Total		52429

Fuente: Tomado de Villarreal, René. Op. Cit. p -484

4.5 LA CAPITALIZACION DE PASIVOS (SWAPS)

La cuarta etapa de la renegociación se suscitó debido a la magnitud del problema de la deuda externa que obligó a la búsqueda de nuevas estrategias para reducir el monto y el servicio, concluyéndose que una buena alternativa era intercambiar (swap en inglés) deuda por documentos casi bursátiles con descuento, con lo que de abril de 1986 a octubre de 1987 se logró una cancelación de deuda de 2 mil 488 millones con inversiones productivas por 2 mil 126 millones, lográndose un ahorro neto de capital por 62 millones. A este mecanismo se le conoce como Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital o swaps.

4.6 PROGRAMA DE CONVERSIÓN DE PRÉSTAMOS EN BONOS (BONO CUPON CERO)

Este mecanismo consistió en un tipo de intercambio de deuda por valores promovido por el gobierno de México con el apoyo del Morgan Guaranty Trust. Su importancia en la crisis de la deuda se debe a que fue el inicio de una nueva estrategia en la que se demostró el interés de ciertos bancos acreedores para aceptar las consecuencias regulatorias y contables de conceder una cancelación parcial del principal de su exposición a países en desarrollo o de la reducción de intereses.

En esta propuesta México invitó a los bancos para intercambiar una porción de su deuda mexicana elegible por Bonos con Colateral y Tasas de Interés Flotantes (Collateralized Floating Rate Bonds), por un monto de hasta 10 millones de dólares. El principal de los bonos tenía un vencimiento de 20

años y su pago sería respaldado en su vencimiento por una emisión especial de Bonos Cupón Cero del Tesoro de los Estados Unidos.

Los bonos producirían un interés semestral mayor a la tasa de interés que en ese momento se aplicaba a la deuda mexicana. Cada banco que estuviera interesado participaría en una subasta donde ofreciera el descuento que estaba dispuesto a aceptar. México decidiría cuáles proposiciones le eran convenientes.

Generalmente cada banco reconocería una pérdida o ganancia contable basada en la diferencia entre el valor en libros de la deuda que estaba intercambiando y el valor de los bonos que estaba recibiendo a cambio. Además, si los bonos eran eventualmente comerciados con un descuento en el mercado secundario, los bancos, dueños de dichos bonos podrían verse en la necesidad de reconocer pérdidas adicionales.

CUADRO 4.6

REESTRUCTURACIONES DE MEXICO

(millones de dólares)

ETAPA	MONTO REESTRUCTU RADO	PLAZO	CREDITOS NUEVOS	PLAZO
Primera				
1982	23 150	8 años	5 000	6 años con 3
1983	12 000	8 años con 4 de gracia		de gracia
Segunda				
1984/85	48 000	14 años	3 800	10 años con 5 de gracia
Tercera				
1986/87	43 700	20 años con 7 de gracia	6 000	12 años con 5 de gracia
Cuarta				
1986/87	Programa de Swaps Emisión	n/d	n/d	n/d
1987/88	de Bonos, Cupón Cero			

Fuente: Tabla elaborada con información del libro Deuda Externa. Cuadernos de Renovación Nacional del F.C.E. 1988.

4.7 LA RENEGOCIACION DE 1989 (PLAN BRADY)

El Secretario del Tesoro de Estados Unidos durante el periodo del presidente George Bush, Nicholas Brady, estructuró un plan para el tratamiento de la deuda externa para los países en vías de desarrollo similar al de James Baker, consistente, en las siguientes medidas:

- La banca comercial debe aceptar programas de alivio que involucren la condonación parcial de la deuda y reducciones en los pagos de intereses
- Los países deudores tendrán acceso a nuevos préstamos, tanto de la banca comercial como de los organismos multilaterales
- Los países desarrollados aumentarán sustancialmente sus aportaciones a los organismos multilaterales
- Se diseñarán mecanismos para que los países deudores reciban más inversión extranjera y para promover el regreso de capitales fugados
- Los países deudores deberán aplicar medidas eficaces de reforma económica y saneamiento de las finanzas públicas
- Se permitirán acuerdos particulares entre los bancos acreedores y los países deudores
- No se permitirán las negociaciones conjuntas con varios países deudores

De acuerdo con el Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:

"...el Convenio de Facilidad Ampliada suscrito con el Banco Mundial por el periodo 1989-1992 el día 4 de febrero de 1990, concretó el esfuerzo de renegociación de la deuda externa iniciado en 1988, permitiendo al país asegurar recursos netos de los organismos financieros internacionales durante un periodo suficientemente largo y para eliminar incertidumbre de las negociaciones recurrentes, situación que ha propiciado una significativa mejoría en las expectativas de los agentes económicos"⁸¹.

⁸¹ El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 9, mayo 1o. de 1991, p -2.

Desde luego que este Convenio fortaleció las políticas neoliberales mediante la suscripción de una Carta de Intención con el Banco Mundial, de fecha 11 de abril de 1989 y la deuda externa se situaba en 80 mil 751.8 millones de dólares⁸².

En general, con el Plan Brady efectivamente se logró un ahorro por 7 mil millones de dólares, a cambio de que los bancos extranjeros obtuvieran acciones de empresas paraestatales desincorporadas a través del mecanismo de los *swaps*, en una negociación que involucró 48.5 miles de millones de dólares de deuda que se denominó *vieja*, y de la cual se obtuvieron descuentos del 35% que se concretaron en la cifra arriba citada.

Adicionalmente se obtuvo un descuento de una tasa de interés de 9.81% (prime rate), al 6.25% (tasa libor), así como la posibilidad de contratar nuevos créditos.

⁸² El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 12, junio 15 de 1992. p -12.

CAPÍTULO 5.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

Al cierre del segundo trimestre de 1996, en su Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, presentado por el Ejecutivo Federal, los principales acreedores de México eran: Estados Unidos con 34.5%; Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo: 17.7%; Japón: 14.5%; Inglaterra: 8.4%; Alemania: 5.7%; Francia: 4.4%; Suiza: 3.2%; Canadá: 3.1%; España: 1.8% y el 6.7% restante a un conjunto de 38 países⁸³.

No obstante que el peso de los países es superior al de los organismos internacionales, no se puede pasar por alto que es en el seno de las instituciones internacionales donde los países desarrollados continúan poniéndose de acuerdo sobre las políticas a seguir en torno a sus relaciones con los demás países, por lo que es necesario comprender los mecanismos y los objetivos del trabajo de dichas organizaciones financieras, aun cuando no sean los principales acreedores contemporáneos de México.

En este orden de ideas, a continuación se hace una revisión de las características de los principales organismos financieros internacionales, así como de algunos instrumentos alternativos de deuda pública.

⁸³ El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 10, octubre de 1996, p-41.

5.1 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)

El Fondo Monetario Internacional fue creado en la conferencia de Bretton Woods en 1944. Sus objetivos básicos son:

- Consultar y colaborar en la resolución de los problemas monetarios internacionales
- Ayudar a la expansión del comercio internacional
- Vigilar la paridad monetaria en relación con el oro o con el dólar norteamericano
- Poner a disposición de los países asociados los recursos del propio Fondo

Los países miembros del FMI se comprometen a proteger la estabilidad de los cambios financieros, a no modificar las partidas sin previa consulta con el Fondo. Este, a su vez, dará su aprobación a las propuestas realizadas en determinadas condiciones, cuando compruebe que dichas modificaciones son necesarias para corregir un desequilibrio fundamental o estén basadas en razones de política social o interna del miembro proponente.

En los últimos años, el FMI ha participado en la elaboración y vigilancia de los programas económicos de estabilización en los países deudores. El documento que materializa el compromiso del país deudor es la llamada Carta de Intención. Este documento es entregado por los países solicitantes

de un crédito al FMI, por medio del cual se comprometen a aplicar una serie de medidas económicas internas con el fin de superar problemas graves de balanza de pagos.

Dicho documento debe presentarse al Fondo cuando se solicitan los apoyos financieros de elevados montos, que reciben el trato de préstamos altamente condicionados.

La liberación de los montos solicitados se puede ver interrumpida en caso de que no se cumplan las condiciones o metas asumidas en la Carta de Intención.

5.2 BANCO MUNDIAL (BM)

El Banco Mundial fue constituido también en Bretton Woods bajo el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) en 1944. Sus principales fines son:

- Ayudar a la reconstrucción y el desarrollo de los países asociados
- Facilitar préstamos y garantías para promover la capitalización privada
- Promover el desarrollo del comercio internacional

En líneas generales, las actividades del BM se dirigen a los préstamos masivos para financiamiento de grandes proyectos auspiciados y garantizados por el país solicitante.

Actualmente es el organismo financiero internacional que se encarga de la promoción para el desarrollo de los Países del Tercer Mundo. Es una organización que engloba tres agencias. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

La CIF apoya el crecimiento de empresas productivas probadas en los Países de Tercer Mundo, pudiendo actuar como prestamistas o accionistas.

La AIF asiste a los países en desarrollo, pero concentrándose en los más pobres, otorgándoles recursos en condiciones que suponen una carga menos pesada para su balanza de pagos y a la vez exentos de interés.

El BIRF es la agencia más importante del Banco Mundial. Sus préstamos se conceden a los países en desarrollo que tienen un crecimiento económico más avanzado. El BIRF cuenta con dos tipos de programas sectoriales, a través de los cuales que el Banco desembolsa recursos para financiar proyectos sectoriales y de ajuste estructural.

5.3 CLUB DE PARIS

Es una organización multilateral de carácter informal que agrupa a las agencias gubernamentales de países de la OCDE, en la que el gobierno francés proporciona los servicios de Secretariado Técnico y ejerce la Presidencia. En este foro se reestructuran créditos gubernamentales de

largo plazo, con un vencimiento original mayor a un año, a los sectores públicos y privados de países deudores.

El proceso de negociación para reestructurar los adeudos de un país con los miembros del Club, comprende dos fases:

- La primera consiste en deliberaciones multilaterales que servirán de marco para la firma del acuerdo en el que se contienen los principios a que está sujeta la reestructuración.
- La segunda es una serie de negociaciones bilaterales entre el país deudor y cada uno de los países acreedores, para definir los puntos no tratados en el acuerdo multilateral, así como los mecanismos de operación para llevar a cabo dicha reestructuración.

Un requisito indispensable para llegar a un acuerdo con el Club de París es la carta de intención que, para ajustar su economía, debió firmar el país solicitante.

5.4 GRUPO ASESOR DE BANCOS

El Grupo Asesor de Bancos fue creado al inicio de las negociaciones de 1982, dada la imposibilidad física de negociar directamente con cada una de las 784 instituciones bancarias que en ese momento eran acreedoras del país.

Este grupo asesor se integró por 13 bancos, los principales acreedores de México, siete de Estados Unidos y seis de otras nacionalidades. Los integrantes, por orden alfabético son:

1. Bank of America N.T. y S.A. (Estados Unidos)
2. Bank of Montreal (Canadá)
3. Bank of Tokyo Ltd (Japón)
4. Bankers Trust Co. (Estados Unidos)
5. Chase Manhattan Bank N.A. (Estados Unidos)
6. Chemical Bank (Estados Unidos)
7. Citibank N.A. (Estados Unidos)
8. Deutsche Bank A.G. (Alemania Federal)
9. Lloyds Bank International Ltd. (Gran Bretaña)
10. Manufactures Hannover Trust Co of N.Y. (Estados Unidos)
11. Morgan Guaranty Trust Co. of N.Y. (Estados Unidos)
12. Societe Generale (Francia)
13. Swiss Bank Corporation (Suiza)

El Grupo Asesor desarrolla las siguientes actividades:

- Funciona como vínculo entre el deudor y sus bancos acreedores; actúa informalmente en representación y como lazo de comunicación con los demás bancos, informando el avance de las negociaciones y los acuerdos alcanzados
- En este grupo se negocian los proyectos de reestructuración con el fin de que se consideren todos los factores que se encuentran involucrados

- Sirve de apoyo en las negociaciones con otros bancos, ya que cuando se aprueba el proyecto de reestructuración, los bancos líderes necesitan encontrar el apoyo de los otros bancos para que dichos proyectos lleguen a implantarse.
- Este grupo también funciona como transmisor de información de naturaleza técnica, financiera y económica entre los gobiernos, los organismos financieros internacionales y los bancos.
- Finalmente, este Grupo actúa en las negociaciones como representante formal de la Comunidad Bancaria Internacional frente al país deudor.

5.5 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Fue constituido en 1857 por Estados Unidos y sus miembros son países latinoamericanos. Su sede social está en Washington. Sus fines son similares a los del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), aunque se limita a operar en el ámbito de los países fundadores y en algún otro que excepcionalmente sea de interés para los miembros integrantes. Pretende ayudar al desarrollo de los países con una economía más débil.

5.6 TITULOS GUBERNAMENTALES

Entre los instrumentos que el Estado mexicano ha utilizado ya sea para obtener recursos frescos o para la renegociación de la deuda externa

pueden mencionarse: los bonos cupón cero, tanto a la par como de descuento de las modalidades Brady y Morgan.

En realidad cualquier título que involucre intercambio recibe el nombre de swap, al respecto Javier Gavito y Pablo S. Reyes explican que "...dado que la concertación global que pretendía resolver el problema otorgando en forma generalizada mayores préstamos no funcionó, adquirieron vigencia los lineamientos de los Planes Brady y Baker que proponen que a través de una agencia internacional, ya sea el BM o el FMI se diseñen mecanismos para reducir el monto de la deuda aprovechando las cotizaciones en el mercado secundario"⁸⁴.

Por lo tanto todas las modalidades de bonos cumplen con la característica de ser intercambios de deuda.

Bonos Cupón Cero.- Los bonos cupón cero son instrumentos de inversión a largo plazo, usualmente de 10 a 30 años, cuyo rendimiento se reinvierte continuamente. La tasa de estos instrumentos es fijada al momento de su compra y no varía durante la tenencia del título. En general estos bonos son emitidos por las tesorerías de los gobiernos y son considerados de alta confiabilidad.

Un ejemplo de utilización de este mecanismo se tiene en la operación realizada por México, donde se utilizó la compra de bonos del Tesoro norteamericano a un vencimiento de 20 años por un monto equivalente a la emisión, con lo cual se garantiza a los banqueros el pago del principal de

⁸⁴ Gavito Mohar, Javier, et. al. *Deuda Externa y Crecimiento Económico*; IMEF, México, 1990, pp. 81-82.

dichos bonos mexicanos al tiempo que se asegura la fuente de recursos para cubrirlos.

Este esquema ha sido utilizado en el tratamiento de la deuda privada, siendo el único caso de deuda soberana la emisión de bonos cupón cero del gobierno mexicano. La operación consiste en intercambiar, con los bancos que estén dispuestos a hacerlo, montos de la deuda actual considerando cierto descuento (negociable caso por caso) por bonos que lleven a algún tipo de garantía.

Para los bancos, el incentivo radica en que intercambian su exposición actual por instrumentos que tienen mayor bursatilidad en los mercados secundarios, que les garantizan el pago al vencimiento (y en algunos casos el pago de intereses durante la vida del bono) y una tasa de interés más atractiva, evitando entrar en procesos de reestructuración. A cambio ellos conceden un alivio en el descuento que otorgan.

México en 1987, ofreció intercambiar 10 mil millones de dólares de su deuda por bonos que vencían en el año 2008 mediante un solo pago y que ofrecían pagar una tasa mayor a la de la deuda vigente en ese momento.

La subasta se llevó a cabo en febrero de 1988 y participaron 139 bancos con 320 posturas por un monto de 6 mil 700 millones. México aceptó únicamente posturas de 95 bancos por 3 mil 655 millones a un descuento promedio de 69.77 centavos por dólar e invirtió 492 millones de reservas en bonos cupón cero.

La falta de participación de los bancos se debió a varias razones, especialmente al hecho de que no se garantizaban los intereses de los bonos que intercambiaban y, por lo tanto, una declaración de moratoria mexicana los afectaría de igual manera que a la deuda actual. Otras razones que se argumentaron para no participar fueron de carácter legal.

Debido a las cláusulas restrictivas en los contratos de deuda vigentes, no era claro si realmente se podría garantizar el pago al vencimiento, ya que no se respetaban las cláusulas de pagos prorrateados y de subordinación. Tampoco era claro, para algunos bancos, el tratamiento fiscal y contable que tendrían que seguir en caso de reconocer en parte de su deuda el descuento ofrecido.

En cualquier caso, este esquema se sigue considerando como una opción viable que puede ser mejorada, si los bancos ceden a las cláusulas mencionadas y si los países deudores encuentran formas de garantizar también los intereses.

Swaps.- Aun cuando, como se mencionó todos los intercambios de deuda son swaps, debido a la confusión que generan se describen a continuación en forma particular.

Probablemente esta alternativa ha sido una de las más empleadas y la que más controversia ha generado. En términos generales consiste en intercambiar obligaciones de un país deudor denominadas en moneda extranjera a favor de un banco, por una inversión en capital accionario en

ese mismo país. Varios países han experimentado con estos programas, siendo hasta ahora el programa chileno el de mayor éxito⁸⁵.

Las opiniones con respecto a estos mecanismos son muy encontradas; mientras que algunas los consideran funcionales para revertir el flujo de capitales hacia los países deudores, otras señalan que se deberían cancelar ya que sólo benefician a una de las partes.

Entre los que los favorecen, están principalmente los bancos y los inversionistas, ya que son los que capturan la mayor parte del beneficio. Algunos bancos han sugerido que los programas de canje de deuda por acciones deben ser una condición para negociar con los países que demanden cualquier tipo de alivio.

El argumento de banqueros e inversionistas es que estos programas alientan la inversión al mismo tiempo que disminuyen el monto de la deuda, sin que para ello se requiera afectar las reservas. Por su parte, los gobiernos y algunos académicos, que son los principales opositores de los programas, consideran que estos son inflacionarios, que no alientan nuevas inversiones que se hubieran realizado sin el programa, que ofrecen subsidios para inversiones poco rentables que de otra manera no se llevarían a cabo y que son innecesarias y, finalmente, que el subsidio lo otorga el gobierno sin capturar el descuento ofrecido en los mercados secundarios de deuda.

Los que favorecen el programa han intentado rebatir estos argumentos mencionando que el efecto inflacionario se podría neutralizar, como lo hizo

⁸⁵ Larrain, Felipe. *Debt Reduction Schemes*, World Bank, EE.UU., 1989. p -29.

Chile, si se fondean los pagos del gobierno a través de emisiones de valores en los mercados de capitales internos; que se ha demostrado que estos programas sí estimulan la inversión en el largo plazo (dos años); y que parte del beneficio del descuento podría ir a los gobiernos si los canjes se obtuvieran mediante subastas promovidas por las autoridades, aceptando aquellas ofertas que estén dispuestas a transferir al gobierno una mayor porción del descuento.

CAPÍTULO 6.

LA CRISIS ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Cuando Ernesto Zedillo fue designado candidato por el Partido Revolucionario Institucional, lejos estaba de imaginar, no obstante haber sido Secretario de Programación y Presupuesto, el desolador panorama al que se enfrentaría México al concluir su primer mes como Presidente de la República.

Con las arcas nacionales vacías y vencimientos de Tesobonos (Bonos de la Tesorería de la Federación) por 29 000 millones de dólares, enfrentaba la crisis económica más grande del país en toda su historia⁸⁶.

6.1 LA GESTACIÓN DEL NUEVO ESCENARIO DE CRISIS

Tres acontecimientos profundamente significativos y hasta ese momento impredecibles hicieron estremecer las bases del sistema político mexicano en 1994: la rebelión armada chiapaneca encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional; el asesinato del candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio Murrieta y; el homicidio presuntamente ideado por el hermano mayor del entonces Presidente Carlos Salinas, en contra de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁸⁶ Acosta Córdova, Carlos. *En México, el Gobierno Prefiere Callar*; PROCESO, México, No. 951, 23 de enero de 1995, p -7.

Estos tres hechos dieron lugar al entorno de incertidumbre que llevó al país a una de las crisis más profundas de su historia. Esta infortunada situación fue tan grave como insostenible por la endeble estructura económica, que la dinámica especulativa desplomó.

En una economía sólida y estable, los procesos agudos de desequilibrio o inestabilidad política tienden a superarse en lapsos relativamente breves. En contraste, cuando las principales variables macroeconómicas se encuentran sujetas a condiciones poco reales de comportamiento, por excesiva regulación -por ejemplo- o por inestabilidad propia de dinámicas prolongadas de desequilibrios, entonces, la respuesta ante acciones diversas de desajuste es *multiplicadora*.

La cuestión central de tal postura, versa alrededor de la siguiente situación: las condiciones económicas legadas por los gobiernos neoliberales, concretamente por el de Carlos Salinas, determinaron estructuralmente la suerte y magnitud de la crisis de 1995 y, por tanto, del endeudamiento incurrido por el gobierno mexicano.

6.1.1 EVIDENCIAS DE LA CRISIS EN 1994

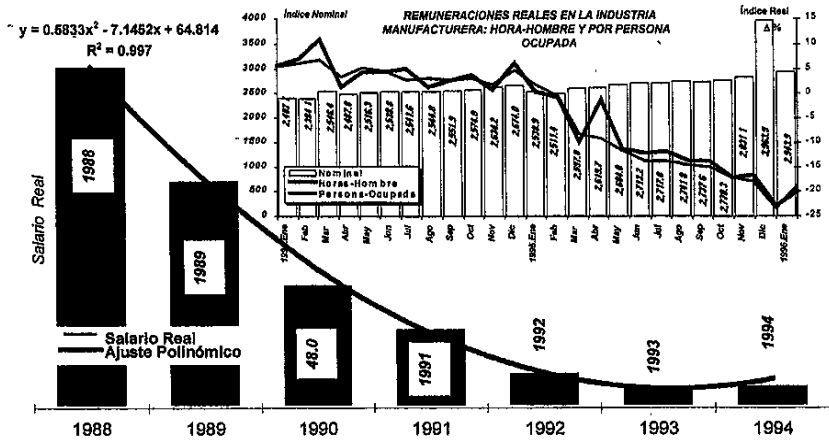
Los adversos resultados de la economía mexicana son producto, en gran parte, de los planes impuestos a lo largo de los diversos periodos políticos. En efecto, los diferentes gobiernos -sobre todo en los últimos años- no han podido consolidar un modelo de crecimiento y de desarrollo económico en favor de la mayoría de la población.

Nuevamente, después de un sexenio de estrategias y medidas de crecimiento y estabilización y cuando se creía que México se dirigía por el camino del desarrollo, se presenta una nueva crisis que presenta rasgos peculiares: deuda externa más onerosa, fuga de capitales, debilidad industrial frente a una creciente liberalización del comercio exterior, mayores ineficiencias productivas en el campo, reducción del Estado y crisis en las relaciones económicas internacionales.

Por ello, el gobierno mexicano se vio obligado a aplicar con mayor severidad un programa de ajuste, de acuerdo con el cual se instrumentaron dos medidas centrales: a) reducción del gasto público y b) encarecimiento del pago monetario frente al dólar estadounidense. Las variables económicas mayormente afectadas fueron: las tasas de interés, el tipo de cambio, el ahorro, la balanza de pagos, el PIB, el déficit financiero y por ende, la tasa de inflación. Por lo tanto, a ellos se sumó una política monetaria restrictiva que estableció BANXICO.

De esta manera, el saldo final en términos macroeconómicos fue a todas luces desfavorable. Sin embargo, se trató de un costo irremediable, donde el trabajador y su ingreso real jugaron un papel decisivo en el proceso de estabilización económica:

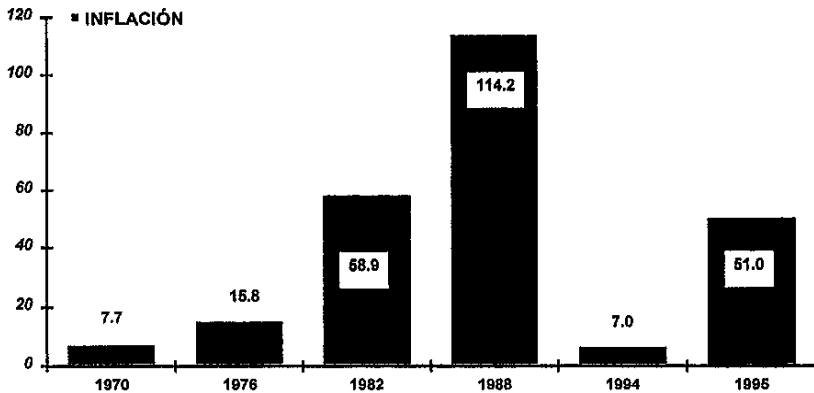
FIGURA 1
PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MÍNIMO GENERAL Y
MANUFACTURERERO
(1970 = 100)



Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos e*; INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna*.

Para el caso de la inflación, se observó que:

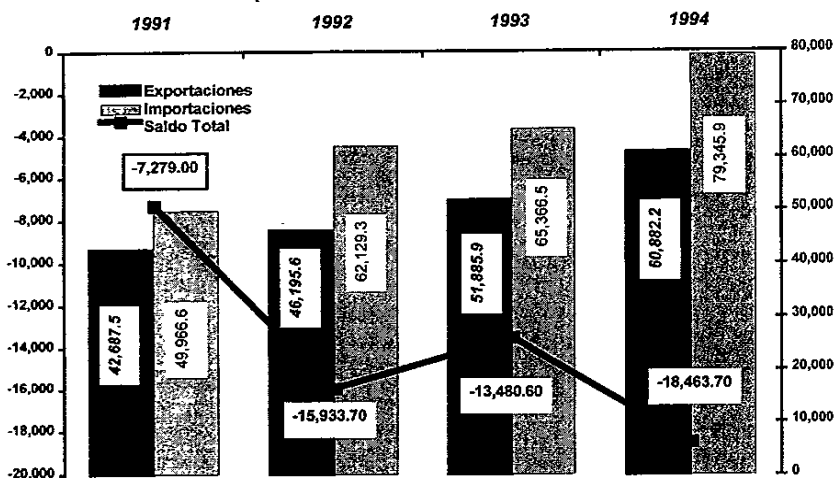
FIGURA 2
INFLACIÓN ANUALIZADA



Elaborado con datos del Banco de México.

La fuerte presión que ejercía el déficit en cuenta corriente (por la vía de la creciente balanza comercial deficitaria, ver Figura 3) sobre el tipo de cambio provocó que a mediados de diciembre de 1994 éste se estuviera cotizando cerca del nivel de la banda de intervención del Banco de México.

**FIGURA 3
BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO
(MILLONES DE DÓLARES)**



Fuente: Estadísticas del Comercio Exterior de México, enero-abril de 1996, Vol. XIX, Núm. 4. INEGI.

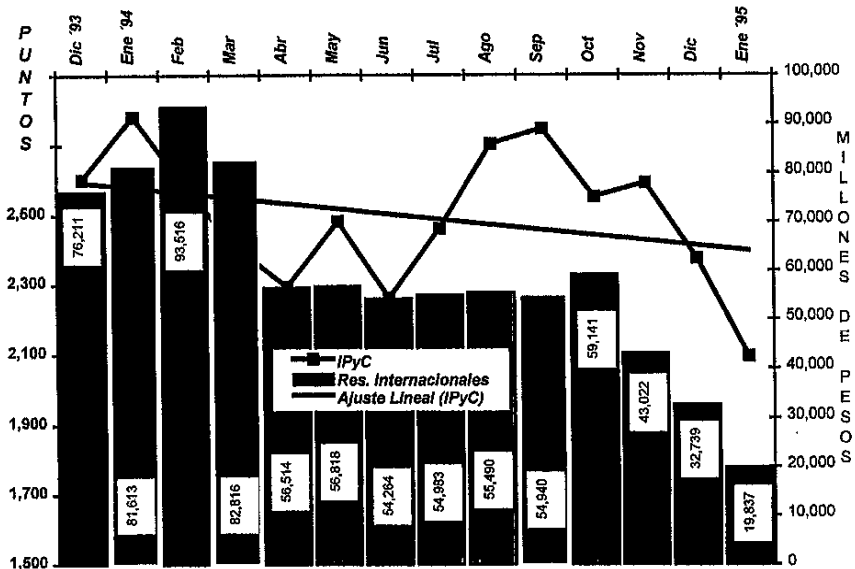
Ello obligó a dicha institución a anunciar su retiro del mercado cambiario el 21 de diciembre. Con esta decisión se dejó que el precio del dólar se ajustara de acuerdo con la oferta y la demanda hasta que se lograra su estabilización. De esta forma, el tipo de cambio pasó de \$3.4662 en diciembre de 1994 a \$5.7575 en enero de 1995⁸⁷ y a \$7.54 a finales del mismo 1995. Con esta devaluación se generó un colapso en la economía

⁸⁷ Bolaños, Martha. *La Incertidumbre, para Largo*, en *Expansión*, Vol. XXVII No. 658, febrero 1, 1995, p - 19

que, aunado al desgaste del sistema social, ha generado una de las situaciones más críticas que ha vivido la población mexicana desde los últimos sesenta años.

El comportamiento de las reservas internacionales como expresión final del desequilibrio externo, la fuga de capitales y la inestabilidad bursátil, fueron en gran medida más sensibles a los conflictos internos en la cúpula del poder, que de los sucesos sociales chiapanecos.

FIGURA 4
ÍNDICE DE PRECIOS Y COTIZACIONES Y RESERVAS INTERNACIONALES (1994)

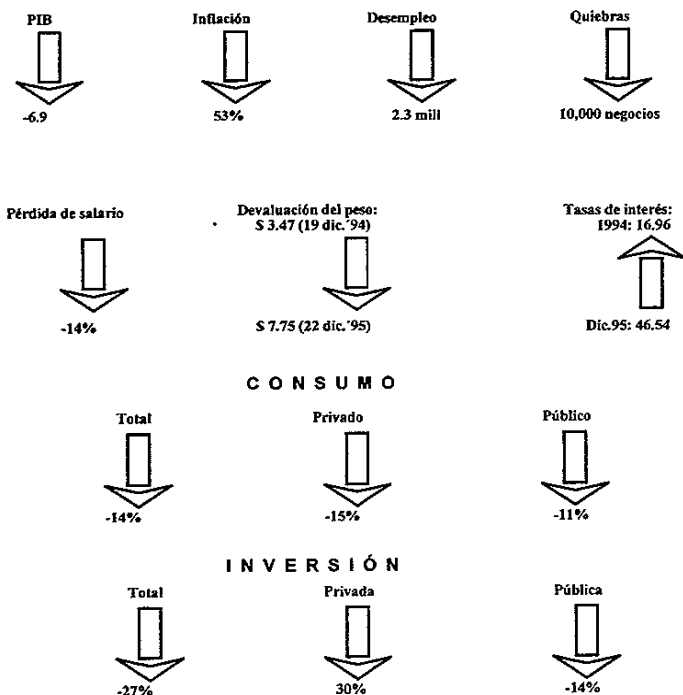


Fuente: Banco de México.

La crisis detonada en la presente administración, ha sido producto de una economía ficticia que la administración de Carlos Salinas se empeñó en

sostener por razones políticas más que económicas y trajo como resultado *una crisis sobre la crisis*, ya que las medidas implementadas conflictuaron aún más los indicadores macroeconómicos: los agentes no creían en la promesa de estabilidad del gobierno de Zedillo y prefirieron abordar el camino de la especulación de muy breve plazo.

Si la ciencia económica y su práctica política no conllevan al bienestar social, entonces, no conduce a ningún sitio éticamente válido. Las siguientes, son algunas cifras -publicadas por el Banco de México- que ilustran el resultado de la crisis y su tratamiento instrumental, el cual bien puede decirse: condujo a otra crisis sucesiva:



Como puede observarse la producción interna cayó como no había ocurrido en sesenta años, por lo que se generaron 2.3 millones de desempleados; el consumo privado cayó 15 por ciento, en doble menoscabo de la planta industrial. A lo anterior se debe agregar la contracción en el consumo y la inversión del sector público, generador, a su vez, de inversiones y consumo privado. La economía, se insiste, se encontraba en un círculo instaurador de más crisis.

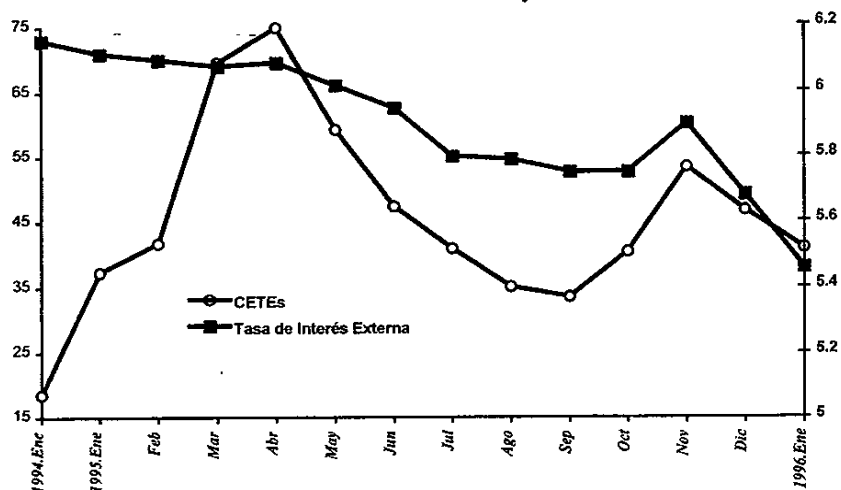
6.1.2 VENCIMIENTOS DE LOS TESOBONOS: DEVALUACIÓN ABRUPTA Y ELEVACIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS

En febrero de 1994 la tasa de interés de EUA comenzó a elevarse, lo cual aceleró la depreciación de nuestra moneda, aun dentro de la banda de flotación. Ello, a su vez, ocasionó importantes fugas de capital de cartera hacia instrumentos norteamericanos.

Aquellas salidas de capital impactaron de manera notable el tipo de cambio, lo cual finalmente debilitó de manera decisiva al peso.

Finalmente, como si hubiesen faltado elementos de desajuste monetarios, el 15 de noviembre de 1994 el Sistema de la Reserva Federal de EUA, incrementó 75 puntos base más la tasa de fondos federales, que es la tasa líder en el mercado de dinero de ese país. Dichas presiones, no tardaron en transmitirse a las tasas de interés mexicanas, provocando pérdidas de capital adicional a inversionistas, lo que indujo irremediablemente a fugas masivas de capital.

FIGURA 5
TASAS DE INTERÉS INTERNA (CETEs A 28 DÍAS) Y EXTERNA
(CERTIFICADOS DE DEPÓSITOS 1 MES, NEW YORK)
 1994. Dic - 1997. May

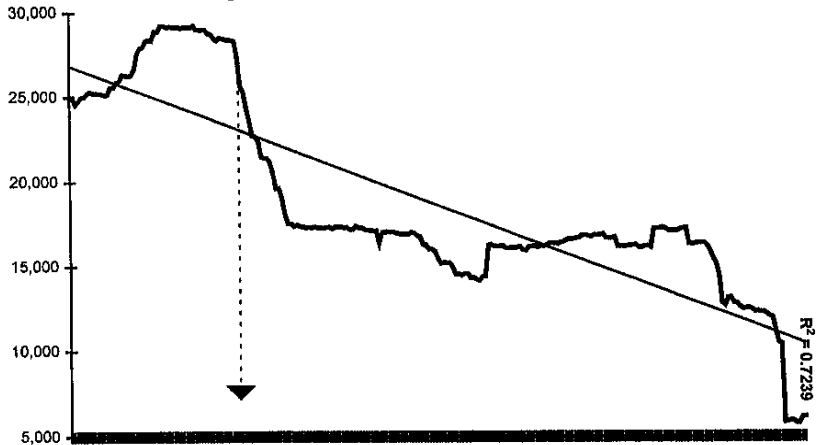


Fuente: Banco de México.

Como se puede deducir, las fugas de capital y la consecuente disminución de las reservas internacionales, son consecuencia de los hechos políticos nacionales y monetarios externos ocurridos en 1994. Es decir, la creciente dependencia de capitales especulativos externos de México, ha decidido su suerte de corto plazo, lamentablemente, por mucho desfavorable. En la figura 6 se ilustra la evolución diaria de las reservas internacionales durante el año de 1994:

FIGURA 6

Reservas Internacionales del Banco de México
2 03-Enero a 31-Diciembre de 1994
3-
m
(Millones de Dólares)



Fuente: Informe Anual del Banco de México, 1994.

La flecha punteada indica el día en que fue asesinado el Lic. Luis Donaldo Colosio, fecha en la que las reservas se desploman irreversiblemente, sin volver a alcanzar los niveles de origen. Así, en tan sólo treinta días posteriores al asesinato, las reservas internacionales por concepto de fuga de capital perdieron 11 mil millones de dólares.

Al respecto, resulta de particular interés confrontar la opinión antes descrita con la establecida por las autoridades monetarias, respecto de la lógica del debilitamiento de la moneda y de la fuga masiva de capital durante 1994:

La reanudada hostilidad del EZLN a principios de diciembre desencadenó mayor nerviosismo, que se hizo particularmente agudo con los anuncios hechos por ese grupo el día 19. Este factor, aunado a la renovada volatilidad en los mercados financieros internacionales y a la percepción de algunos inversionistas sobre la dificultad de que en este contexto se pudiese financiar el déficit de cuenta corriente previsto para 1995, provocaron un ataque especulativo [...] llevando a las reservas internacionales a 10,457 millones de dólares al cierre de la jornada⁸⁸.

Así, en diciembre de 1994, la inminente devaluación tuvo efectos explosivos, que por el bajo nivel de la reserva y la cancelación del flujo de recursos externos, el país no tenía medios para garantizar la satisfacción de la demanda potencial que entrañaba la posición de los extranjeros en los valores gubernamentales.

Al respecto, de manera anticipada, Pedro Aspe advirtió el 20 de noviembre de 1994 al discutirse en el gabinete una *pequeña devaluación de 10 a 15 por ciento* con el fin de hacer frente a presiones cambiarias de la última semana, sobre la importancia de no devaluar por encima de la banda cambiaria. De acuerdo con Miguel Ángel Granados Chapa, la historia fue la siguiente:

Aspe se negó a la alternativa de realizar una pequeña devaluación del 15 por ciento, pues al realizarla de forma abrupta, rompiendo con los instrumentos graduales de la banda de flotación, seguramente los mercados nos arrastrarían a una devaluación adicional en menos de 24 horas y, lo que era aún peor, a una pérdida de credibilidad y de confianza. Asimismo, concluyó: [una] mera ratificación [del pacto] podría detener las fugas de capital desde el mismo lunes 21 de noviembre⁸⁹.

⁸⁸ *Op. Cit.* p.-61.

⁸⁹ Granados Chapa M. *¡Escuche Carlos Salinas!*, Océano, México, 1996, p -81.

Y así ocurrió; con la consiguiente reacción favorable de los mercados financieros.

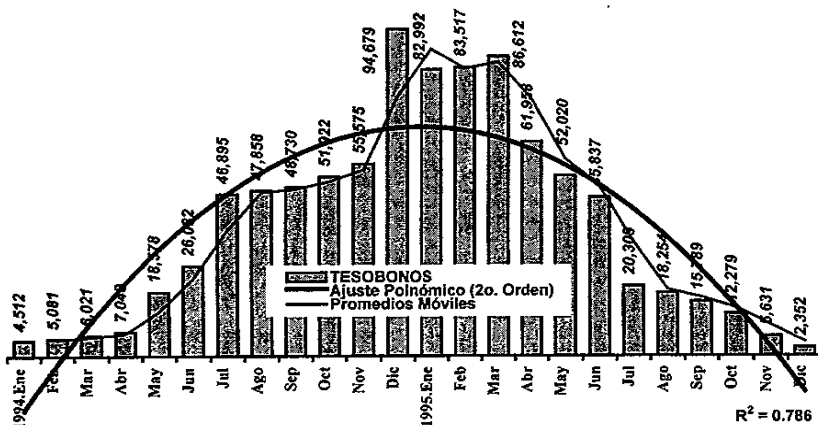
Para desgracia del país, el efímero Secretario de Hacienda Jaime Serra Puche no aplicó bien la lección. El conflicto de mercados financieros provocados por esta situación, repercutió en el sector real de la economía mexicana viendo diezmar su principal fuente de financiamiento dirigida tanto a la inversión como al consumo. Añádense a este infortunado esquema macroeconómico, las medidas gubernamentales de estabilización y contracción de la demanda agregada, cuyas implicaciones fueron:

- Aumentos de un 35% a los precios de gasolina y diesel
- Incremento de un 20% a los precios del gas y de las tarifas eléctricas;
- Aumento de la tasa del impuesto al valor agregado (IVA), de 10% al 15%
- Incremento a otros precios y tarifas tales como las de aeropuertos y ferrocarriles que se incrementaron en un 20%.
- Así, las consecuencias finales en términos de demanda agregada fue evidentemente su contracción: Δ PIB de 1995 = -6.9.

Por otro lado, si bien los inversionistas perdieron la confianza en el instrumento indexado al dólar, los TESOBONOS, dado el entorno adverso y la propia devaluación abrupta de diciembre de 1994, la situación es más complicada que una simple implicación mecánica.

Al colocar deuda interna nominada en dólares en manos de extranjeros, se estaba realmente constituyendo deuda externa, misma que debía estar sujeta -en su forma legal- al Congreso de la Unión. La desesperación por acercar recursos financieros a la economía trajo consigo un altísimo costo.

FIGURA 7
COLOCACIÓN GLOBAL DE DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
A TRAVÉS DE VALORES
CIRCULACIÓN TOTAL DEL INSTRUMENTO
(SALDOS CORRIENTES EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Banco de México.

Como puede advertirse de la gráfica anterior, en la medida en que la reservas internacionales diezmaron, consecuencia de la incontenible fuga de capitales, las autoridades monetarias echaron mano cada vez más de la emisión de TESOBONOS. Se observa además, una tendencia correspondiente a la conducta de los instrumentos emitidos en cuestión, donde el punto máximo coincide con el mes de diciembre. El escenario estaba listo para el estallido de la crisis, sólo faltaba accionar el detonador.

Así, los retiros de capitales y el enfrentamiento de la creciente demanda de dólares, fueron responsabilidades que virtualmente el país no pudo enfrentar con las escasas reservas internacionales disponibles. En suma, la evolución del endeudamiento externo del sector público en 1995 estuvo decididamente influido por los adversos cambios en la percepción de riesgo del país, mismo que el sistema político se había *esforzado* en mostrar a los mercados externos.

Únicamente en el primer semestre de 1995, salieron del país cerca de 8 mil millones de dólares por concepto de inversión extranjera, cantidad que se tuvo que enfrentar con el mayor crédito internacional que haya sido sujeto México; una línea de empréstito otorgado principalmente por el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional.

6.2 EL FRACASO DE LA POLÍTICA NEOLIBERAL DE GOBIERNO

No obstante que en el sexenio de Carlos Salinas México contó efectivamente con amplios recursos -los mayores en su historia-, el crecimiento alcanzado por su economía sólo fue de un 3%. Considerando la transformación estructural y el cuantioso ahorro externo disponible, puede concluirse que el crecimiento económico de esos años fue muy reducido. Por ejemplo, en 1993 ingresó ahorro externo equivalente a casi siete por ciento del PIB, con el cual se obtuvo únicamente un incremento del 0.6%.

Así, la crisis fue precedida de un periodo en que confluieron la disponibilidad de recursos externos, el aumento sin precedentes en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y la sobrevaluación del tipo de cambio real del peso respecto a las monedas de los principales socios comerciales del país.

Más allá de los fenómenos financieros de corto plazo y de la violencia que magnificó la crisis, debe reconocerse que ésta no se habría presentado con la fuerza que ahora se conoce, de haber contado la economía con el vigor que por largo tiempo se esperó y no llegó.

La insuficiencia en el crecimiento de la economía durante los últimos años, a pesar del cambio estructural y de la disponibilidad de recursos, se explica en gran medida por la evolución que tuvo durante el mismo lapso el ahorro interno. No hay duda de que, si durante esos años el ahorro interno se hubiera mantenido de manera estable, se habría tenido un crecimiento más dinámico de la inversión y del PIB.

Sin embargo, entre principios de 1988 y 1994 el ahorro interno disminuyó sistemáticamente como proporción del PIB del 22 a menos del 16 por ciento. Dado que el ahorro público se fortaleció durante el mismo lapso, la caída del ahorro interno reflejó lo ocurrido en el ahorro privado, que en ese tiempo se contrajo en más de siete por ciento del PIB.

De forma general, puede decirse como un epitafio del sexenio y de acuerdo con información oficial de SHCP, INEGI, Banco de México, Ciemex-Warthon y del Centro de Análisis y Proyección Económica de México, que tan sólo durante la primera mitad del año (1995), a pesar de los inesperados

acontecimientos políticos y por encima de la esperanzadora “revolución macroeconómica”, en el país hay más de 12 millones de personas sin empleo, incluida la mano de obra campesina.

Paralelamente, la cartera vencida de los bancos comerciales tuvo un crecimiento en el sexenio del orden de tres mil 521 por ciento, o de 586 por ciento anual, lo que refleja la otra cara del problema: la pesada carga que han debido soportar también las empresas micro, pequeñas y medianas del país, para enfrentar el programa económico neoliberal.

6.3 LOS POSTULADOS DEL PLAN DE GOBIERNO ZEDILLISTA

De acuerdo con lo que ordenan los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 5° de la Ley de Planeación, el Jefe del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, en abril de 1995 el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En este documento, Ernesto Zedillo declaraba lo siguiente:

“El objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia”⁹⁰.

⁹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000*; Secretaría de Gobernación, México, 1995, p -131.

Uno de los señalamientos que sobresalen en el Plan, es que el desarrollo económico de México exige una activa participación en el ámbito internacional.

Dicha participación implica una intensa relación con el resto del mundo a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología. Por ello propone afianzar la apertura comercial de México y buscar suscribir nuevos acuerdos comerciales con otros países, de modo que se asegure el acceso de los productos mexicanos a mercados más dinámicos.

Dentro de esa óptica resulta esencial que se pueda mantener una estricta disciplina fiscal que posibilite que las finanzas públicas no sean un factor de desequilibrio, y que contribuyan a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. Ello significa que el nivel del gasto público debe guardar correspondencia con el total de los ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público.

En este sentido, el gasto público debe orientarse hacia el desarrollo social y la inversión de sectores estratégicos.

6.4 EL AJUSTE ANTE LA CRISIS. LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 1995.

En 1995, se buscaron 6 objetivos fundamentales⁹¹:

- a) Evitar la quiebra del sistema financiero y el dismantelamiento del aparato productivo.

⁹¹ Poder Ejecutivo Federal. *Criterios Generales de Política Económica*. pp - 5-6 México, D.F. 1996

- b) Reestructurar el perfil de la deuda para reducir la vulnerabilidad de la economía y estabilizar los mercados financieros.
- c) Contener los efectos inflacionarios de la devaluación, evitando caer en una espiral precios-tipo de cambio.
- d) Procurar un ajuste ordenado de la cuenta corriente.
- e) Mitigar los efectos de la crisis sobre el empleo.
- f) Sentar las bases para un proceso de recuperación.

Con estos objetivos, la política fiscal se encaminó a fortalecer el ahorro público, a través de un balance superavitario que evitara presiones sobre los mercados financieros, coadyuvando a que el ajuste se diera por el aumento en las exportaciones y la reducción en las importaciones.

La política monetaria se orientó al control de la inflación, limitando la expansión de la base monetaria.

Con el paquete Clinton Zedillo, que se conoció como Fondo de Estabilidad Cambiaria, (expuesto con mayor detalle adelante), se buscó, además de hacer frente a los compromisos con el exterior de corto plazo, mejorar el perfil de la deuda, cambiar deuda de mercado por deuda contratada con organismos financieros y de corte bilateral y reducir los vencimientos de corto plazo.

Se pusieron en marcha programas para la supuesta protección del empleo, así como se profundizaron las *medidas de cambio estructural*, con diversas modificaciones a la legislación que hicieron posible la participación de la inversión privada en las comunicaciones vía satélite, las telecomunicaciones, el servicio ferroviario, la construcción y administración

de aeropuertos, la eficientización del transporte aéreo, la participación privada en los puertos, la operación y propiedad de sistemas de transporte y distribución de gas natural, la reforma al sistema de pensiones y de salud y la agilización de la desincorporación de la petroquímica secundaria.

Por otra parte, se impulsó un programa de *saneamiento financiero*, sustentado en la reestructuración de la cartera crediticia bancaria en UDIS, el apoyo a deudores de la Banca (ADE), el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), un esquema de capitalización bancaria a través de FOBAPROA y el saneamiento de la Red de Autopistas Concesionadas.

Estos programas tuvieron un costo de casi 84 mil millones de pesos, supuestamente absorbidos de manera gradual en aproximadamente 30 años que durarían dichas medidas.

La instrumentación de estas medidas se realizaría a partir de lo que se conoció primeramente como el AUSEE, posteriormente el PARAUSEE, con base en los recursos de paquete Clinton-Zedillo.

6.4.1 EL ACUERDO DE UNIDAD PARA SUPERAR LA EMERGENCIA ECONOMICA (AUSEE) Y EL PROGRAMA DE ACCIÓN PARA REFORZAR EL ACUERDO DE UNIDAD PARA SUPERAR LA EMERGENCIA ECONOMICA (PARAUSEE)

Al solicitar el apoyo de los organismos financieros internacionales y del Departamento del Tesoro estadounidense, Ernesto Zedillo aceptó el compromiso preliminar de restringir el gasto público y los salarios, por lo

cual se planteó a los representantes gubernamentales de los sectores obrero, campesino y empresarial, la firma de un Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, el día 3 de enero de 1995, dicho Acuerdo consistía en lo siguiente.

Precios y Salarios.

1. Como condición necesaria para generar empleos permanentes, ampliar la capacidad productiva nacional y atraer nuevas inversiones:

a) Los sectores obrero y empresarial, ratificaron los acuerdos del 20 de diciembre de 1994, de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

b) Los sectores obrero y empresarial pactaron la determinación de bonos e incentivos de productividad en las negociaciones contractuales, conforme con los indicadores específicos libremente negociados y acordados entre las partes en cada industria y centro de trabajo.

c) En el marco del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la Calidad, el Gobierno de la República se comprometió a apoyar y a asesorar a los sectores productivos en la medición de la productividad y en su incremento.

d) El Gobierno Federal se comprometió a elevar el número de becas otorgadas para capacitación. En 1995 la meta fue de 700 mil becas para trabajadores de la ciudad y el campo, en vez de las 500 mil originalmente propuestas para ese año.

e) El sector empresarial se comprometió a realizar un *esfuerzo extraordinario* para no incrementar los precios injustificadamente.

f) El sector empresarial asumió el compromiso de promover la adopción de estrategias para la producción y distribución de productos básicos para atender las necesidades de la población de menores ingresos.

g) Por su parte, el Gobierno Federal estableció el compromiso de fortalecer los programas de abasto rural y popular y los de orientación e información al público sobre calidades y precios de las mercancías.

h) El Gobierno Federal y los sectores productivos acordaron promover campañas para crear conciencia en las empresas y en los consumidores para preferir en sus compras productos e insumos nacionales cuando estos fuesen competitivos en calidad y precio.

i) El régimen de la seguridad social se conservaría como patrimonio de los trabajadores de México. Se fortalecerían las operaciones del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot).

j) El Gobierno Federal mantendría los apoyos al sector campesino para el desarrollo agropecuario y adicionalmente incrementaría el que se otorgaba a través de Procampo a 400 pesos por hectárea para el ciclo otoño-invierno 1994-1995 y a 440 pesos para el ciclo primavera-verano 1995. Se mantendría el esfuerzo para establecer el Procampo en forma definitiva a partir del ciclo otoño-invierno 1995-1996.

k) El sector agropecuario promovería a través de sus organizaciones, la adopción de estrategias de producción y comercialización de sus productos, mediante la concertación y articulación de toda la cadena desde la producción hasta el consumo⁹².

Fortalecimiento del ahorro público y política monetaria

2. El Ejecutivo Federal ajustaría sus requerimientos de bienes y servicios durante 1995, de manera que el gasto público disminuyera en el equivalente a 1.3 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, en relación con lo aprobado originalmente.

La reducción del gasto público se llevaría a cabo a través de medidas de racionalización del gasto corriente, eliminando gastos prescindibles y dando prioridad a los proyectos de inversión en ejecución y los que generaran empleo. El objetivo principal del gasto público sería el gasto social y los programas de abatimiento de la pobreza.

3. Para llevar a cabo una simplificación integral del sistema tributario, el gobierno federal iniciaría los trabajos del Comité Asesor Fiscal, con la participación de expertos designados por el Congreso del Trabajo, el sector agropecuario y el sector empresarial.

4. Con el objeto de contribuir a que el ajuste en la economía se realizara de manera ordenada, se promovería la contención del crédito en la economía, diseñando a la vez esquemas para facilitar el acceso a créditos por parte de

⁹² El Mercado de Valores, Nafin, México, No. 2 febrero de 1995, pp. 10-11.

empresas y productores agropecuarios, micro, pequeña y medianas empresas, así como para la promoción de exportaciones.

5. El sector financiero se abocaría a estudiar y promover alternativas conjuntamente con las autoridades financieras y el sector empresarial, para posibilitar a los acreedores hacer frente a los problemas generados por la crisis.

6. El Banco de México llevaría a cabo sus operaciones en forma que contribuyeran a la consecución de los objetivos del Acuerdo, particularmente en lo tocante a evitar una espiral inflacionaria y a reducir a la brevedad posible y de manera persistente, la tasa de incremento de los precios⁹³.

Eficiencia Económica

7. El gobierno federal se comprometía a acelerar la revisión del marco regulatorio, con el fin de apoyar la actividad económica, eliminando obstáculos a la actividad empresarial, todo ello sin afectar los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

8. Para complementar y profundizar dicho esfuerzo, durante el mes de enero se convocaría a un acuerdo con todos los gobiernos estatales y el Distrito Federal, que tendría como uno de sus objetivos fundamentales llevar a cabo un programa para facilitar la actividad económica, promoviendo un acelerado proceso de desregulación a nivel local.

⁹³ *Ibidem*, p. 11

9. Se reconocía que el Acuerdo representaba una oportunidad muy importante para continuar fomentando el desarrollo de los sectores exportadores de la economía y para aplicar rigurosamente las disposiciones contenidas en los tratados comerciales celebrados por nuestro país.

10. El Gobierno Federal se comprometió a aplicar estrictamente la legislación internacional para que, en el marco del comercio internacional, se continuaran abriendo mercados para las exportaciones, protegiendo la planta productiva nacional y combatiendo las prácticas desleales de comercio.

11. Para impedir el contrabando y otras prácticas ilegales de comercio exterior, se continuaría modernizando la operación aduanera y se intensificarían los mecanismos existentes y de cooperación entre las autoridades aduaneras y las organizaciones empresariales.

12. Para impulsar la modernización y competitividad de las empresas medianas y pequeñas, se establecerían mecanismos para aprovechar las preferencias negociadas en los tratados internacionales comerciales suscritos por México, en materia de compras gubernamentales.

13. Se adoptarían medidas para fortalecer la capacidad competitiva de industrias que empleara intensivamente mano de obra y que presentara potencial exportador.

14. Con participación del sector público y de las instituciones del sector privado, se establecería el Consejo Nacional de Pequeña y Mediana Empresa, para la promoción de mecanismos en los que las empresas de

este tipo recibieran asesoría integral y especializada en las áreas de tecnología y procesos de producción, diseño de producto, financiamiento, comercialización y mercado.

El Consejo también vincularía a estas empresas con empresas líderes, a través de programas para elevar la eficiencia y mejorar la calidad, con el fin de que las medianas y pequeñas empresas proveyeran de insumos a las grandes empresas. El Consejo coordinaría un programa especial para atender a las empresas del sector social y rural⁹⁴.

Posteriormente, el 9 de marzo de 1995, se estructuró un nuevo paquete de medidas para reforzar el programa económico, el PARAUSEE, que en materia de deuda externa señalaba lo siguiente:

“En materia de deuda externa, la política de deuda pública seguida por el gobierno federal durante los últimos años, ha permitido una diversificación de las fuentes de financiamiento, acompañada de una mejora sensible en consideraciones y plazos de los créditos contratados. De esta manera y en un marco de estabilidad macroeconómica y cambios estructurales en el aparato productivo, la deuda externa ha disminuído en relación con el tamaño de la economía”⁹⁵.

En lo que se refiere al endeudamiento externo para 1995, es importante señalar que el Congreso de la Unión autorizó un endeudamiento externo neto de 5 mil millones de dólares. Estos recursos se destinarían a apoyar al sector exportador y a la pequeña y mediana empresa a través de la banca de fomento.

Por otra parte, cabe destacar la autorización del Congreso para realizar operaciones de intercambio de deuda pública interna por deuda externa.

⁹⁴ *Ibidem*, p.11

⁹⁵ El Mercado de Valores; Nafin, México, No. 4, abril de 1995, p. 1

Dichas operaciones consistían básicamente, en retirar algunos instrumentos nacionales de corto plazo (especialmente los de Tesobonos), con el propósito de intercambiarlos por valores externos a mayores plazos.

Asimismo, conviene recordar el acotamiento impuesto por el Congreso al endeudamiento vía Tesobonos: el saldo total en circulación debería ser igual o menor al 15% de la deuda pública total o bien, al equivalente en moneda nacional de 26 mil 500 millones de dólares. La reducción en el monto de Tesobonos garantizaría que las condiciones de vulnerabilidad financiera que privaron a fines de 1994, no se repitieran.

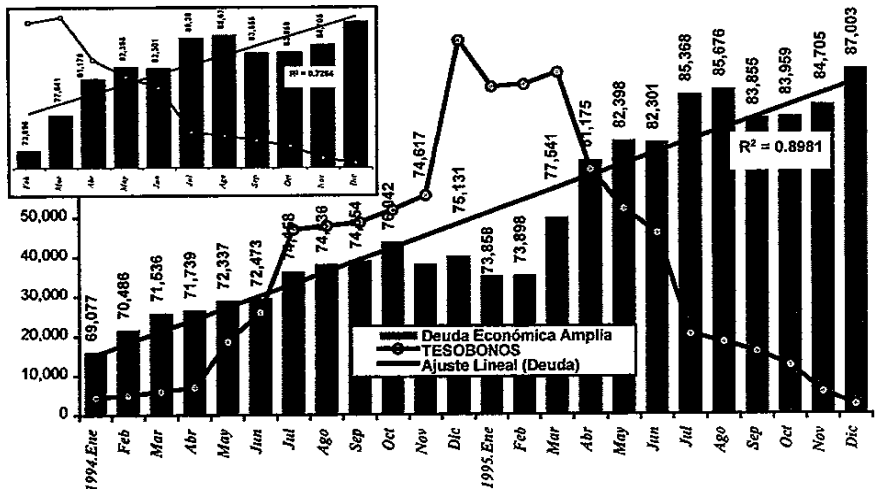
6.4.2 EL PAQUETE CLINTON-ZEDILLO (1995)

A raíz de la debacle de diciembre de 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo se vio en la necesidad de recurrir a los organismos financieros internacionales y al gobierno estadounidense para hacer frente a los compromisos nacionales de deuda externa, intereses y al vencimiento de Tesobonos nominados en dólares, en poder de inversionistas extranjeros, llegándose a la firma del llamado Paquete Financiero Clinton-Zedillo.

Para hacer frente a las obligaciones financieras, en gran medida por el vencimiento de los TESOBONOS, México recibió recursos externos de largo plazo por 51 mil 637 millones de dólares (MDD). Dicha *línea de crédito* se integró con recursos de las autoridades financieras de los Estados Unidos (20 mil MDD), del Banco de Canadá (1,100 MDD), del Fondo Monetario Internacional (17,750 MDD), del Banco de Pagos Internacionales (10 mil MDD) y de otros organismos financieros internacionales.

El objetivo principal del paquete de deuda externa fue asegurar el financiamiento de largo plazo para cubrir las amortizaciones de corto plazo, de manera primordial las de los TESOBONOS. En la Figura 8, se puede advertir claramente la tendencia de la deuda, la cual es muy acentuada. Propensión que se mantiene aún en el periodos de instalación de la crisis, propiamente dicha -1995-, lo cual refuerza la idea de una fuerte correlación entre el vencimiento de los TESOBONOS y la deuda pública.

FIGURA 8
TESOBONOS Y DEUDA ECONÓMICA
(SALDOS CORRIENTES EN MILLONES DE PESOS)

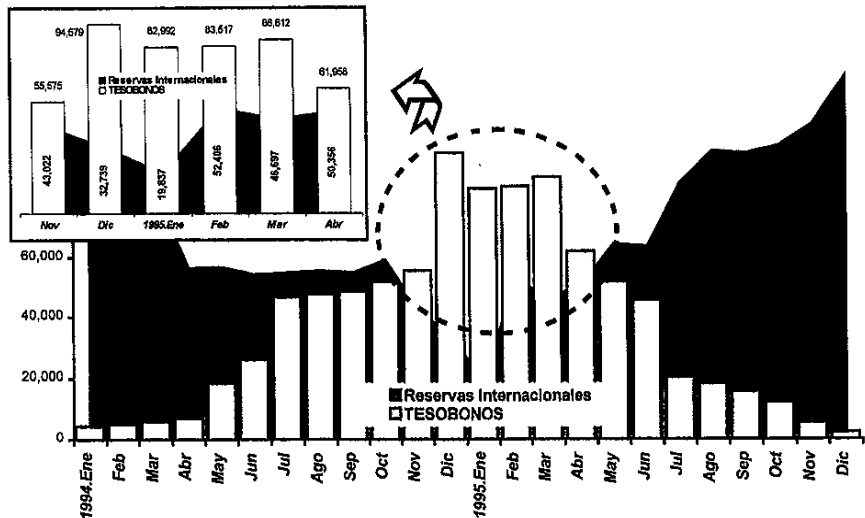


Fuente: Banco de México.

El monto de las obligaciones derivadas por la emisión de TESOBONOS superó al de las reservas internacionales disponibles, de noviembre de 1994 a abril de 1995 (Figura 9). Ello, representó una pesada herencia del gobierno de Carlos Salinas sobre la deuda del gobierno posterior.

Ante el riesgo de una virtual moratoria por parte de las autoridades monetarias mexicanas, no se contó con más salida que el endeudamiento externo, aunque el aval se haya definido con uno de los activos nacionales más codiciados por la Casa Blanca: el petróleo mexicano.

FIGURA 9
TESOBONOS Y RESERVAS INTERNACIONALES
(SALDOS CORRIENTES EN MILLONES DE PESOS)



Fuente: Banco de México

Aunque el estallido de la crisis se hubiese amortiguado con una devaluación concertada y mesurada⁹⁶, el gobierno estaba obligado -de acuerdo con su propia óptica neoliberal- a contraer la economía en favor de, si no la permanencia de capitales externos, sí la minimización de la fuga de sus capitales, con el fin de recuperar competitividad en el mercado financiero internacional, situación que finalmente se consiguió a principios de 1996.

En suma, en virtud de que la pérdida de la confianza de los capitales de cartera hizo crisis durante la asunción de E. Zedillo a la Presidencia de la República, las autoridades monetarias no contaron con fondos suficientes para liquidar los vencimientos de una irresponsable emisión de bonos indexados al dólar. De esta manera, el país empeñó parte de su producción petrolera futura a cambio de enfrentar grandes liquidaciones a ciertas inversiones, que por la coyuntura por la cual atravesaba el país era sumamente riesgoso *apostar*.

Las consecuencias de un crédito de más 50 mil millones dólares -aunque si bien no se agotó la línea crediticia, el impacto socio económico en términos de expectativas fue muy importante- repercutió en el ámbito de la economía real, monetaria y financiera, donde el deterioro del salario, de la producción y del gasto social, fueron, entre otros muchos, consecuencias de una crisis que castigó a la población.

El gobierno de Estados Unidos comprometió 20 mil millones de dólares al programa de apoyo a México. (10 mil millones estarían disponibles en etapas comprendidas entre ese momento y el final de junio de 1995, en la medida en que México cumpliera con los objetivos acordados). De esta partida, México podría disponer de 3 mil millones inmediatamente, es decir a

⁹⁶ Dentro de los límites que las expectativas de los agentes económicos hubiesen soportado, pues era prematuro liberalizar por completo el tipo de cambio en presencia de una gran sobrevaluación, profunda incertidumbre política y un histórico entorno cambiario controlado -y en su caso regulado o fijo-.

la fecha efectiva del acuerdo. Otros 10 mil millones se harían disponibles conforme fueran requeridos y en etapas, basados en los mismos términos y condiciones empezando julio.

El apoyo de Estados Unidos estuvo disponible tanto como "swaps" de corto y largo plazo y a través de un programa de garantías. En 1994, solamente los swaps de corto plazo se encontraban disponibles para México. Como parte del acuerdo, Estados Unidos, adicionalmente, comenzaría a proporcionar swaps de mediano plazo. El gobierno de México también podría utilizar fondos de Estados Unidos para garantizar fondos de largo plazo. Una primera emisión de bonos garantizados por Estados Unidos, se esperaba durante el segundo trimestre de 1995.

El paquete de apoyo financiero que Estados Unidos ofreció a México quedó documentado en cuatro contratos que instrumentan operaciones de naturaleza mercantil.

De manera esquemática, el cuadro a continuación muestra la evolución del endeudamiento externo de México entre 1970 y 1995.

CUADRO 6.1**EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO 1970-1995**

AÑO	DEUDA PÚBLICA (millones de dólares)	DEUDA TOTAL (millones de dólares)
1970	4,262	
1975	19,600	
1976	20,200	
1980	34,500	51,400
1982	63,000	89,600
1986	76,800	101,000
1987		107,000
1988	83,953	100,782
1989	81,967	98,000
1994	118,502	162,000
	(a largo plazo 82,942)	
	(a corto plazo 35,560)	
1995	118,466	
	(a largo plazo 109,565)	
	(a corto plazo 8,901)	

Fuente: Elaboración propia con base en información citada en René Villarreal y Arturo Ortiz Ops. Cits.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De manera convencional, hemos escuchado el discurso de que la deuda externa ha sido para el país un elemento que ha venido a complementar los esfuerzos nacionales para alcanzar el desarrollo económico. Incluso, de manera eufemística, se le ha concebido como *financiamiento para el desarrollo*.

Sin dejar de reconocer que muchas de las obras y procesos económicos que ha alcanzado el país hubiesen sido postergados sin los recursos externos, lo cierto es que a lo largo de este trabajo, ha quedado en evidencia que de manera especial, ha sido un recurso para financiar el desequilibrio externo que ha presentado nuestra economía en los últimos años.

Con la posibilidad de acceder a ese expediente, se ha venido posponiendo un verdadero ajuste que permita al país reencontrar la senda del desarrollo sin la dependencia estructural del ahorro externo, cuya contratación ha venido creciendo a tal grado que se ha convertido en un pesado lastre. Adicionalmente, puede afirmarse que en gran medida tal contratación ha respondido más a la finalidad de *impulsar* aquéllas áreas de interés internacional, encadenando a México a los circuitos mundiales para la reproducción del capital, más que a propósitos para el desenvolvimiento de nuestra economía.

Así, la solución a la problemática que involucra el endeudamiento externo resulta una asignatura pendiente para los gobiernos de México.

Por ello, es importante destacar de entre lo expuesto en este trabajo, que contrariamente a lo que de manera generalizada se enuncia, el endeudamiento externo no ha sido un elemento que se haya utilizado como instrumento de la política económica para el desarrollo del país, sino como una necesidad para cubrir el desequilibrio externo que se ha venido generando por años a partir de la instrumentación de los diferentes modelos de desarrollo.

Particularmente en los últimos años, el costo de la deuda se ha incrementado gravemente y es preciso renegociar sus términos para que podamos encontrar fórmulas productivas que permitan alcanzar los niveles de desarrollo que requerimos.

Aunque encontrar opciones ante el grave problema que representa la carga a México producto tanto de la deuda como de la inversión extranjera -que implica la transferencia al exterior de alrededor del 6% del PIB- es muy difícil, no debemos perder de vista las lecciones de la historia. México ha sabido sortear los problemas de su deuda con el tiempo. La deuda antigua, iniciada en 1824, logró negociarse ventajosamente para el país 120 años después, y cubrirse totalmente con 135 años a partir de su inicio. Así pues, no olvidemos que los procesos son mucho más lentos de lo que quisiéramos.

México ha sabido encontrar, no sin contratiempos y sí con muchos sacrificios y altos costos, la manera de hacer frente a sus compromisos de la manera menos onerosa para continuar participando dignamente en el concierto internacional.

Los tiempos que corren, aunque diferentes, nos dejan la lección de que es posible aprovechar los mecanismos que el propio mercado impone para obtener ventajas. Debemos tener confianza en que el país contará con los hombres y la oportunidad para mejorar las condiciones de sus compromisos con el exterior. Nos han sido muy penosos, muchos mexicanos hemos padecido gravemente las consecuencias de la exacción de nuestros recursos y las evidencias más graves han brotado en el sureste de México, sin embargo, en nuestra historia, poco representan los últimos 25 años, aunque nos hayan costado tanto recursos. El tiempo largo, a la manera de Braudel, no lo podemos perder de vista.

Así, algo que resulta evidentemente aconsejable es seguir impulsando la tesis de México de que el costo de la solución se debe compartir entre los diferentes agentes que participan del problema.

Impulsar a través de la negociación el reconocimiento del valor real de la deuda en los mercados secundarios que permita tener acceso a los descuentos (50% o 60% del valor nominal), resulta fundamental.

Renegociar el servicio de la deuda para que el ahorro interno se enfoque a la inversión interna y revertir la fuga en la balanza de capitales, es imprescindible para aliviar las presiones con el exterior.

Continuar con la política de ajuste, no sólo es un compromiso asumido por el país, sino que resulta necesario para sentar bases para un posterior crecimiento. No obstante, debemos considerar que la experiencia nos ha mostrado sobradamente que los ajustes macroeconómicos son efectivos en

el corto plazo, pero cuando se trata de recuperar el crecimiento, si no son acompañados por otras medidas, a la vuelta de un corto tiempo vuelven a aparecer las restricciones externas.

Cuando opera una política de contracción fiscal y monetaria posdevaluatoria, la inversión y las importaciones se contraen efectivamente, de modo que la balanza comercial tiende a estabilizarse o a ser superavitaria de manera momentánea, mas al tratar de impulsar el despliegue económico, el incremento en el ritmo de la inversión no encuentra correspondencia con la disponibilidad de bienes intermedios ni de capital que lo sustenten internamente, de modo que se presenta de nueva cuenta una alta propensión marginal a importar que conduce de nueva cuenta al desequilibrio en las cuentas con el exterior.

Así, el ajuste es necesario, pero no suficiente. Promover un crecimiento económico sostenido, precisa de lo que René Villarreal ha definido como *un nuevo programa de ajuste macroindustrial*, que posibilite la compensación de las brechas de divisas y ahorro interno público y privado, sustentado en la modernización de la planta productiva exportadora y competitiva con las importaciones, a fin de lograr un crecimiento dentro del entorno global con *una industrialización tridimensional hacia el mercado externo con el pivote exportador, y hacia el mercado interno con el pivote de sustitución competitiva de importaciones y sector endógeno*.

El reto fundamental es como recobrar un crecimiento sostenido del 6% con equilibrio externo, equilibrio interno y pleno empleo. Para ello, se requiere de la congruencia en el control de las políticas macroeconómicas y sus respectivos instrumentos: una política y régimen cambiario, incorporando el

movimiento de capitales, que apoye las exportaciones; una política monetaria, utilizando la tasa de interés y la política de crédito, que promueva el crecimiento económico; una política fiscal que mantenga el equilibrio de las finanzas públicas y nos aleje de presiones inflacionarias, sin recurrir a la política de apertura comercial como ancla antiinflacionaria y una política salarial que fortalezca el mercado interno.

La esencia de la tesis aquí expuesta es que consolidar la sustitución de exportaciones y hacer efectiva la sustitución de importaciones para alcanzar un equilibrio externo e interno, implica un verdadero ajuste estructural, que conjugue los tres pivotes arriba mencionados.

El exportador para generar divisas, el sustitutivo competitivo con importaciones, para ahorrarlas y el sector endógeno para encadenar la industria nacional que no usa divisas y está relacionada con el sector de bienes no comerciables.

De manera complementaria, se deben impulsar un programa microeconómico de modernización o *modernización de la oferta*, un programa de crecimiento económico sostenido y un programa de desarrollo participativo.

El autor de la tesis considera que estos son algunos de los elementos que reclama la sociedad mexicana, la necesidad de una nueva síntesis entre la tradición y las experiencias positivas de nuestra historia, la globalización mundial y la ingente recuperación económica.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

TESIS

- Alcocer Villanueva, María Guadalupe México: Del Auge Petrolero a la Recesión Económica Enep UNAM Aragón 1986
- De la Vega Conde, Juan Carlos La Participación de las Empresas Públicas en el Desarrollo Económico y Social de México. (1970 - 1984). Enep UNAM Aragón 1986
- Lavana Corona, Marco Antonio La Crisis del Modelo Financiero de la Economía Mexicana 1977 - 1982 Enep UNAM Aragón 1986
- López Andrés, Antonio La Deuda del Sector Eléctrico y sus Repercusiones en el Endeudamiento Público Externo de México. 1977 1982 Enep UNAM Aragón 1983
- Molina Ramírez, José Luis
- Martínez Nicolás, Óscar El Ciclo del Crédito Bancario Internacional y el Endeudamiento Externo de América Latina. 1970 - 1985 Enep UNAM Aragón 1986
- Vázquez Hurtado, María Verónica
- Medina Hernández, Enrique La Política Económica en México. Su Evolución y Perspectivas 1980 - 1985 Enep UNAM Aragón 1986

LIBROS

- Aguilar Camín, Héctor, et al
El Desafío Mexicano
2a. Edición. Ed. Oceano. México
1985
- Alzati, Fausto (Coord.).
Ensayos Sobre la Modernidad
Nacional.
1a. Edición. Ed. Diana. México
1990
- Altimir, Oscar y Devlin Robert (Comp)
Moratoria de la Deuda en
América Latina.
1a. Edición. Ed. Fondo de Cultura
Económica
Argentina, 1994
- Armijos, Ana Lucía, et al
Aspectos Técnicos de la Deuda
Externa de los Países
Latinoamericanos.
1a. Edición. Ed. CEMLA.
México 1980
- Campos, Ricardo
El Fondo Monetario Internacional
y la Deuda Externa Mexicana
2a. Edición. Ed. Plaza y Valdés/
Universidad Autónoma del
Estado de México. México, 1993.
- Escobedo, Juan Francisco/
De la Peña, Ricardo/
Rivera Estrada, Héctor/
Cedillo, Miguel Angel/
Henríquez Aguirre, Ramón
México Hacia el Siglo XXI.
Visión de Una Generación.
1a. Edición.
Ed. SEP/ CREA/ UAM
México, 1988.
- Escobedo, Gilberto
La Deuda: Encrucijada Mundial.
1a. Edición. Editorial CEMLA.
México 1985.

Fondo de Cultura Económica	Cuadernos de Renovación Nacional. Deuda Externa 1a. Edición. México 1988.
Green, Rosario	La Deuda Externa de México: 1973 - 1987. De la Abundancia a la Escasez de Créditos. 1a. Edición. Ed. Nueva Imagen. México 1988
Griffith- Jones, Stephany (Comp).	Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en la América Latina 1a. Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
Gurría, José Angel	La Política de la Deuda Externa. 1a. Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
Gutiérrez Garza, Estela, et al	La Crisis del Estado del Bienestar 1a. Edición, Ed. Siglo XXI. México 1988
Malagón Vera, Alfonso	La Administración de la Deuda Pública Externa. 1a. Edición. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1987.
Partido Revolucionario Institucional Comisión Nacional de Ideología	"México: Revolución y Modernidad" Memoria del Ciclo de Conferencias Crecimiento Económico y Empleo. México, 1994 1a. Edición. México, 1987.
Shulgovsky, Sheremétiev y otros	México: Su Economía, Política y Cultura. 1a. Edición. Editorial Fondo de Cultura Popular. México 1971.

Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía.

Colección de Leyes y Disposiciones Relacionadas con la Deuda Exterior de México.
1a. Edición. México 1989.

Villarreal, René

Deuda Externa.
1a. Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

Wionczek, Miguel S.

La Crisis de la Deuda Externa en América Latina.
1a. Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Wionczek, Miguel

La Crisis de la Deuda Externa.
1a Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Zedillo, Ernesto

Propuestas y Compromisos.
1a. Edición. Ed. Noriega Editores. México, 1994.

REVISTAS

Estudios del Tercer Mundo

La Deuda Externa.
Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo
Vol 1 No 2. México, Junio de 1978.

Proceso

Varios números.

Monetaria

Algunos Aspectos del Endeudamiento Público Externo de México.
Zedillo, Ernesto.
CEMLA México, 1989.

Estrategia: Revista de Análisis Político

Varios números.

El Trimestre Económico Editorial Fondo de Cultura Económica	Varios números.
Informe Mensual Sobre la Economía Mexicana	Varios números
Cuadernos de Renovación Nacional	Varios números
Comercio Exterior	Varios números
Mercado de Valores.	Varios números

PERIÓDICOS

El Universal, El Excelsior, La Jornada, Reforma, Uno + Uno, El Financiero.	Varios números
--	----------------