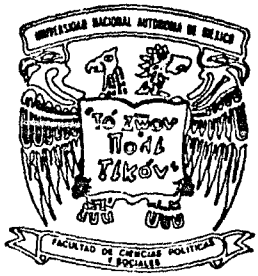


45  
28  
J



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL PAPEL DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL  
EN EL AJUSTE ECONOMICO DE LOS PAISES EN  
DESARROLLO ( 1982 - 1986 ): LA URGENCIA DE UN  
AJUSTE INTERNACIONAL ORIENTADO AL  
DESARROLLO. EL CASO DE MEXICO**

**TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES  
P R E S E N T A  
JORGE TORRES MENDOZA**

MEXICO, D. F.

1988.



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.

## INDICE

INTRODUCCION .....	1
I. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL .....	1
A. Origen y evolución del FMI .....	1
1. Aspectos organizativos .....	4
a. Propósitos y funciones del FMI .....	4
b. Miembros .....	6
c. Cuotas .....	7
d. Organos .....	7
e. Votación .....	10
2. Modalidades de asistencia financiera .....	13
3. Condicionalidad .....	15
B. El FMI en la actual crisis económica del capitalismo internacional .....	18
1. El marco de referencia .....	18
a. Orígenes inmediatos y características de la crisis económica del capitalismo .....	20
b. La recesión económica del capitalismo de 1980-1982 y perspectivas del crecimiento económico mundial .....	30
2. El nuevo papel del FMI en la economía internacional .....	40
a. Características de las políticas de ajuste del FMI en la década de los ochenta .....	44
b. El FMI ante la crisis del endeudamiento externo .....	48
c. Éxitos y fracasos del FMI durante los primeros años de la década de los ochenta .....	57
NOTAS .....	62

II. MEXICO Y SU ECONOMIA .....	72
A. Características de la crisis económica actual mexicana .....	72
1. El marco de referencia .....	74
2. Petróleo y deuda externa, elementos específicos de la fortaleza y vulnerabilidad de la economía nacional en los ochenta .....	77
3. Del crecimiento acelerado a la recesión en los ochenta .....	88
B. Los intentos de reorganización económica del capitalismo mexicano en el gobierno de Miguel de la Madrid .....	90
NOTAS .....	102
III. MEXICO Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL .....	106
A. Condiciones económicas previas al convenio de Facilidad Ampliada con el FMI de noviembre de 1982 .....	106
1. El convenio de Facilidad Ampliada del 10 de noviembre de 1982, las Cartas de Intención del período y sus consecuencias .....	109
2. Resultados del convenio .....	119
B. Condiciones previas al convenio <u>Stand-by</u> con el FMI y la Carta de Intención del 22 de julio de 1986 .....	122
1. Lo nuevo y lo viejo del convenio <u>Stand-by</u> .....	127
2. ¿Preludio al crecimiento económico sostenido o arreglo financiero momentáneo? .....	132
NOTAS .....	135

IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS . LA URGENCIA DE UN AJUSTE ECONOMICO INTERNACIONAL ORIENTADO AL DESARROLLO .....	138
Propuestas generales para la promoción de un ajuste económico internacional orientado al desarrollo .....	144
BIBLIOGRAFIA .....	152

## INTRODUCCION

Este trabajo trata del funcionamiento y del papel estratégico-político que el FMI ha desempeñado en la creciente transnacionalización del capital, particularmente durante los primeros años del decenio de los ochenta, y de su actuación en el ámbito de la crisis del endeudamiento externo de los países en desarrollo.

Si a lo largo de los años setenta la presencia del FMI pasó virtualmente inadvertida, aunque no así la cada vez más compleja interconexión de los mercados productivo, comercial y, sobre todo, financiero del capitalismo internacional, sería en los ochenta -a partir del estallamiento de la crisis de la deuda externa hacia finales de 1982- cuando el Fondo pasaría a ocupar un papel más activo en la reestructuración de la economía internacional y en la gestión del endeudamiento externo de los países en desarrollo convirtiéndose, además, en el instrumento idóneo del capital financiero, en particular de los bancos privados internacionales, para llevar a cabo el manejo y cobro de la deuda externa de aquellos países.

A partir de entonces, el organismo financiero multilateral ha venido demandando a los países en desarrollo la aplicación rigurosa de ajustes monetarios y estructurales en sus economías so pena de perder su escaso crédito y, lo que es más importante en las actuales circunstancias, su visto bueno para que con ello la renuente banca privada internacional renegocie sus deudas externas y les conceda mayores flujos crediticios, que por cierto han sido reducidos casi a la inexistencia. Sin embargo, como se ha subrayado repetidamente, el señalamiento de la cuota de responsabilidad de los gobiernos de los países en desarrollo en el origen del problema de la deuda no debe oscurecer el hecho de que cualquier solución verdadera, en términos de la capacidad nacional para reanudar una trayec-

ii.

toria de crecimiento sostenido, y sostenible políticamente, sólo puede lograrse por medio de la cooperación y de una efectiva corresponsabilidad de todos los involucrados en la problemática: los bancos acreedores, los gobiernos de sus países, las instituciones financieras internacionales y, en general, tanto en los gobiernos como en los sectores privados de los países deudores.

Por consiguiente, el FMI ha venido actuando como guardián y cobrador de las deudas externas de los países en desarrollo que en verdadero promotor de la expansión y del crecimiento equilibrado del comercio internacional así como de la estabilidad cambiaria del sistema capitalista; esto ha hecho que el Fondo se haya ido apartando del espíritu de Bretton Woods y de sus originales propósitos contenidos en el Convenio Constitutivo del organismo.

Por otra parte, ante un contexto internacional con profundos desequilibrios estructurales y de balanza de pagos, que afectan directa y negativamente el cumplimiento mismo de las metas pactadas con el FMI, ha ocasionado que los programas de ajuste demandados por éste presenten graves contradicciones e ineficiencias operativas, las cuales han generado una situación de sobreajuste con enormes costos sociales y de producción en los países en desarrollo que han llevado a cabo programas fondomonetaristas. Esto es, porque el FMI ha exigido a éstos países que ajusten sus economías nacionales en un contexto internacional de débil crecimiento económico, baja demanda mundial, creciente proteccionismo comercial, deterioro constante en sus términos de intercambio y un elevado e insostenible servicio de sus deudas externas; todo lo cual ha terminado por transformar a los países en desarrollo en exportadores netos de capital hacia los centros desarrollados.

Así pues, el ajuste exigido por el FMI a estos países ha sido en términos generales ineficiente: 1) por sus resultados altamente recesivos, con enormes costos sociales y de producción así como de pérdidas in necesarias de bienestar; y, 2) por lo asimétrico en el reparto de la car ga del costo del ajuste, pues éste ha recaído fundamentalmente sobre los países en desarrollo deficitario-endeudados y, a nivel nacional, sobre las espaldas de los obreros, campesinos y trabajadores asalariados en general.

Empero, los condicionamientos exigidos por el FMI a los países en desarrollo y contenidos en sus programas de ajuste tienen un alcance mayor a la mera estabilización de las balanzas de pagos de aquéllos y que son consustanciales a la crisis económica del capitalismo internacional, cuyas directrices centrales responden o apuntan a un doble objetivo: 1) sostener el cumplimiento del servicio de la deuda y, 2) incorporar en el campo de la política económica de las economías en desarrollo formas de funcionamiento que estimulen una mayor apertura de espacios de acumulación para los grandes capitales privados e internacionalizados, acordes a las necesidades actuales del movimiento transnacional y en detrimento de la conducción soberana de los Proyectos Nacionales de desarrollo de nuestros países.

Por otro lado, aunque definitivamente cada país presenta particularidades nacionales distintas a la de los demás, y por ello el ajuste que se proponga y aplique debe considerarlas para que éste tenga resultados positivos, el argumento de las negociaciones "caso por caso" sostenido por los bancos privados internacionales y países desarrollados, encabezados por Estados Unidos, ha sido utilizado como el justificante ideológico para el fortalecimiento del bilateralismo así como en instrumento po-



iv.

lítico para disuadir a los países endeudados de no crear un club de deudoras, a pesar de que en la práctica los bancos privados sí han venido actuando efectivamente como cártel y los acreedores gubernamentales desarrollados, incluso, han creado su propio club: el Club de París, epíteto acuñado por el entonces Gobernador del Banco de Francia y actual director-gerente del FMI, Michel Camdessus.

Es por lo anterior que nuestro estudio se centrará en la realidad de Latinoamérica, muy en particular en el caso de México y el ajuste económico que el gobierno mexicano ha aplicado desde 1982 bajo la fuerte presión del Fondo Monetario, banca privada internacional y de los Estados Unidos, fundamentalmente. Sin embargo, para una mejor comprensión de la actual crisis económica mexicana y de la recurrencia del gobierno al FMI, resulta necesario analizar los factores estructurales y macroeconómicos que han ocasionado tanto la vulnerabilidad económica como el desequilibrio externo del país; ya que si bien la deuda externa se ha convertido en una seria limitante para el crecimiento económico sostenido ésta es sólo la punta del iceberg de la crisis económica que afecta a México de manera abierta desde 1982.

En este sentido, se analizarán los programas de ajuste y de cambio estructural que el gobierno mexicano ha venido aplicando desde ese año, pues estos programas han coincidido sobremanera con lo exigido por el FMI así como con las directrices transnacionalizadoras del llamado Plan Baker.

De esta manera, en el capítulo primero analizaré el origen y evolución del FMI, su organización interna y sus modalidades de asistencia financiera; el contexto económico internacional en el que actúa; su papel ante los enormes y complejos desequilibrios monetarios y financieros

de los ochenta, poniendo especial atención en su desempeño ante la crisis del endeudamiento externo de los países en desarrollo, particularmente los de América Latina para, con lo anterior, hacer un balance de los éxitos y fracasos que sus políticas de ajuste han tenido durante los primeros años de la década de los ochenta.

En el capítulo segundo haré un análisis de las características de la crisis económica de México, no pretendo con ello hacer una exposición exhaustiva del origen y efectos de la misma sino el de señalar los elementos específicos de la vulnerabilidad externa de la economía nacional así como los intentos de reorganización económica del capitalismo mexicano que el gobierno ha venido ejecutando desde 1982.

El capítulo tercero tratará de la particular relación que México ha tenido con el FMI, de los convenios y Cartas de Intención que el gobierno mexicano ha firmado con el organismo multilateral y de los resultados de los mismos.

Finalmente, en el capítulo cuarto expondré las conclusiones y perspectivas de los convenios de México con el FMI, por una parte y, por otra, del papel que este organismo ha desempeñado en el ajuste económico de los países en desarrollo desde 1982 para con base a todo lo anterior tratar de estructurar una serie de propuestas generales para la promoción de un ajuste económico internacional orientado al desarrollo.

México, D.F., septiembre de 1988 .

Jorge Torres Mendoza

## I. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

### A. Origen y evolución del FMI

En los años que duró la Gran Depresión económica y financiera, desatada en 1929, muchos países trataron de mantener el nivel de su ingreso interno, pese a la contracción de los mercados, mediante devaluaciones competitivas de la moneda y el recurso a restricciones cambiarias y comerciales. Otros países, en defensa propia, se vieron entonces obligados a adoptar las mismas medidas de política económica, profundizándose aún más la recesión internacional. Comenzó a tenerse así una mejor comprensión del carácter esencialmente contraproducente de la política nacional de "empobrecer al vecino" y del grado en que ésta contribuía a reducir el comercio y el empleo así como a restar eficiencia a la asignación de recursos a escala global.

Fue por ésto que durante la Segunda Guerra Mundial se estudió intensamente la formulación de un sistema monetario abierto y estable. El acuerdo sobre la constitución y funciones de una institución que supervisara y promoviera este sistema fue logrado por las 44 naciones, más un representante de Dinamarca, que asistieron a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, del 1º al 22 de julio de 1944. (1)

La Conferencia, más aún, fue parte de una serie de acuerdos del mundo de posguerra y donde los planes para la creación de las Naciones Unidas ocuparon la atención de esos años de toda la sociedad internacional. En esta época surgieron además organizaciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional. Se proyectó también la creación de otro orga-

2.

organismo que se encargaría de las restricciones al comercio internacional pero por diversas razones políticas del momento esta entidad, que iba a llamarse Organización Internacional del Comercio, no llegó a establecerse. Sin embargo, algunas de sus funciones son desempeñadas en la actualidad por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio o GATT, instituido formalmente en 1947.

Ante tal panorama organizativo, el FMI se creó el 27 de diciembre de 1945 cuando 30 países suscribieron el Convenio Constitutivo, entrando en funciones el 1º de marzo de 1947 y como organismo especializado de Naciones Unidas el 15 de octubre del mismo año.

Empero, la pretensión de los vencedores de la guerra fue la de institucionalizar un ordenamiento mundial de acuerdo a sus intereses; así, el Sistema de Bretton Woods quedó estructurado de acuerdo a los intereses de los países capitalistas desarrollados vencedores en la guerra, en especial los de los Estados Unidos.

La pugna sobre la organización del FMI se dio concretamente entre los Estados Unidos y la otrora potencia mundial, Inglaterra, cada uno con sus respectivos planes. (2)

Inglaterra presentó el Plan Keynes, elaborado por el economista inglés John Maynard Keynes, que proponía crear una Unión de Compensación Internacional y se pronunciaba por una política cambiaria flexible en la que el tipo de cambio pudiera variar dentro de los límites del 5%. Por su parte, los Estados Unidos presentaron el llamado Plan White, elaborado por el entonces Secretario del Tesoro estadounidense, Harry Dexter White, que proponía un sistema en el que los tipos de cambio no sufrieran modificaciones, a menos que se registrara un serio desequilibrio en la balanza de pagos de alguno o varios de los países miembros. Finalmente, se impuso

este último criterio; el sistema resultante se basó en tipos de cambio fijos tomando al oro como denominador común de las paridades monetarias, que también podían expresarse en dólares estadounidenses, surgiendo con esto el patrón dólar-oro. (3)

En este sentido, Benjamin J. Cohen señala que

ciertamente, el sistema de Bretton Woods se convirtió en sinónimo de un orden monetario hegemónico centrado en el dólar. Aun cuando su estructura formal era multilateral, en la práctica -al igual que el patrón oro clásico que le precedió- el sistema de Bretton Woods era muy centralizado. (4)

Con ello, los Estados Unidos se reservaron la hegemonía económica y política del mundo, ya que al concluir la guerra este país tenía la mayor reserva de oro (25 mil millones de dólares en oro en 1949, esto era las tres cuartas partes de las reservas auríferas mundiales), el primer superávit mundial (10 mil millones de dólares) y una situación privilegiada al no haber sufrido los destrozos materiales y humanos de la guerra en su propio territorio. (5)

No obstante, si bien el sistema de Bretton Woods funcionó sin grandes dificultades por espacio de veinticinco años no fue sino a partir de 1971 -con el fin de la libre convertibilidad del dólar en oro, declarada unilateralmente por Estados Unidos, y el posterior abandono del régimen de tipos de cambio fijos, en marzo de 1973- cuando dicho sistema resultó caduco para la regulación de los crecientes cambios estructurales y financieros que la economía capitalista internacional había sufrido durante las décadas de los cincuenta y sesenta. Incluso el creciente desarrollo económico de países como Japón y Alemania Federal terminaron por hacer del sistema de Bretton Woods un anacronismo.

4.

Así, como apunta Harold V.B. Cleveland,

el orden monetario internacional de la posguerra dependía para su propio funcionamiento de una relación política entre los Estados Unidos y los demás principales países industriales... (esto) era aceptable mientras Europa y Japón se sintieran dependientes política y estratégicamente de la buena voluntad de los Estados Unidos... Empero, estas condiciones no podían ser de larga duración... los cambios económicos y políticos convirtieron a la hegemonía del dólar en un anacronismo. (6)

En consecuencia, a partir de 1972 el Fondo empezó a trabajar sobre el esbozo de un nuevo sistema monetario internacional y para ello creó un comité ad hoc para la Reforma del Sistema Monetario Internacional y Cuestiones Afines o "Comité de los Veinte" cuyos trabajos se incorporaron en la segunda enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo, que entró en vigor el 1º de abril de 1978, y que a la fecha es el que regula las actividades de este organismo financiero multilateral.

## 1. Aspectos organizativos

### a. Propósitos y funciones del FMI

En el Convenio Constitutivo del Fondo, artículo I, se enuncian los objetivos fundamentales que regirían a la organización. Estos son los siguientes:

- Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales;
- facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y a mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica;

- fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambio ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas;
- coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial;
- infundar confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional; y,
- de acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros. (7)

De la misma manera, los representantes en la Conferencia de Bretton Woods asignaron al Fondo tres funciones principales, a saber: 1) aplicar el código de conducta en relación con las políticas de tipos de cambio y con los pagos por transacciones corrientes; 2) facilitar recursos financieros a los países miembros para ayudarlos a corregir o a evitar los de se qu il ib ri os de pagos sin dejar de respetar el código de conducta, y, 3) proporcionar un foro en el cual los países pudieran consultarse y colaborar entre sí en el campo monetario internacional. Es decir, el Fondo tenía una función normativa, otra financiera y, la última, de consulta y diálogo.

El código de conducta relativo a las políticas del tipo de cambio reflejaba la meta de evitar, tanto las fluctuaciones perturbadoras que habían ocurrido en los años treinta, como la rigidez de los tipos de cam bio pre va le ci en tes en los días del patrón oro. Los países miembros estaban obligados a fijar una paridad directamente en contenido de oro, o bien, indirectamente en relación con el contenido en oro del dólar esta-

6.

dunidense y a mantener el tipo de mercado de sus monedas dentro de márgenes del 1% en torno a la paridad. Esta podía modificarse sólo a propuesta del país miembro, previa consulta con el Fondo, y únicamente con el propósito de corregir un "desequilibrio fundamental". (8)

Por otra parte, se facilitó al Fondo de un mecanismo para ayudar a los países miembros a financiar sus déficit temporales y a adoptar políticas de ajuste sin que tuvieran que recurrir a medidas incompatibles con el código de conducta. Los recursos se obtendrían principalmente de las suscripciones aportadas por los miembros. A estos recursos tenían acceso aquellos con necesidades de asistencia de balanza de pagos, en magnitud relacionada con sus propias cuotas.

La asistencia del Fondo a los países con problemas de balanza de pagos se desarrolló, a partir de 1952, en tramos; es decir, para poder tener acceso a los recursos del FMI los miembros deberían de cumplir con ciertas condiciones entre las que destacan : devaluación del tipo de cambio, reducciones al déficit público, establecimiento de programas para disminuir la inflación, como veremos con mayor detalle más adelante.

#### **b. Miembros**

Desde su creación el FMI quedó convertido en un centro de regulación de las monedas y finanzas del mundo capitalista, ya que si bien la Unión Soviética participó en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas no fue, ni es en la actualidad, miembro del organismo. Sin embargo, existen países socialistas en el Fondo. Sólo tres miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica o CAME lo son también del FMI, a saber: Rumania, Hungría y Polonia, país este último que después de una ausencia de 36 años ha vuelto a ingresar al Fondo en junio de 1986. (9)



En la actualidad el número de miembros del FMI se ha incrementado a 151, siendo Kiribati el país de más reciente ingreso. (10)

### c. Cuotas

A cada país miembro se le asigna una cuota dependiendo de su Producto Interno Bruto, la cuantía de su comercio exterior, así como sus reservas internacionales y la variabilidad de sus ingresos corrientes, cuota que es expresada en Derechos Especiales de Giro (DEG) (11). El número de votos de cada miembro y el acceso máximo a los recursos financieros del Fondo también están vinculados directamente a la cuota. Es aquí precisamente donde está la esencia del sistema de votación y el peso de cada voto, o en lenguaje del propio organismo, del "voto ponderado", mecanismo que veremos más adelante. (12)

La Junta de Gobernadores, máxima instancia del Fondo, es la que resuelve sobre el incremento de las cuotas; esto se realiza por intervalos que no excedan cinco años. Al término de la última revisión general de cuotas de marzo de 1983, la Junta adoptó una resolución mediante la cual se elevó el total de cuotas del Fondo en un 47.5%, pasando de 61 mil millones de DEG a 90 mil millones los recursos de este organismo.

### d. Organos

#### - La Junta de Gobernadores

Esta es el órgano principal del Fondo facultado para tomar decisiones. Está integrada por un gobernador y un suplente nombrados por cada uno de los miembros del Fondo; el nombramiento suele recaer en el ministro de Hacienda o el gobernador del Banco Central de cada país. Los miembros de la Junta no son nombrados por periodos fijos y, en general, per-

8.

manecen en su cargo hasta el nombramiento de su sucesor.

La Junta, por otra parte, se reúne siempre que lo soliciten al menos quince países miembros a los cuales les corresponda en conjunto la cuarta parte del número total de los votos. El quórum lo constituye una mayoría de gobernadores que reúnan al menos las dos terceras partes de los votos del Fondo.

Las Juntas de Gobernadores tanto del Fondo como del Banco Mundial han establecido la costumbre, desde 1953, de celebrar las Reuniones Anuales conjuntas en Washington D.C. dos años consecutivos y, cada tercer año, reunirse fuera de los Estados Unidos. En 1982 la reunión anual conjunta se llevó a cabo en Toronto, Canadá y en 1985 en Seúl, Corea del Sur.

#### - El Directorio Ejecutivo

Este está integrado por los directores ejecutivos y el Director Gerente que lo preside. Cada director ejecutivo nombra un suplente, que puede participar en las reuniones pero solamente vota si el director ejecutivo está ausente. Los directores ejecutivos del Directorio pueden ser nombrados o elegidos.

Actualmente son seis los directores nombrados, pertenecientes a: Estados Unidos, Reino Unido, República Federal de Alemania, Francia, Japón y Arabia Saudita. El Convenio Constitutivo dispone también que se elijan un total de 15 directores ejecutivos por los grupos de países miembros. Las elecciones de éstos se celebran cada dos años. (13) Desde 1980 el Directorio Ejecutivo está integrado por 22 directores, seis nombrados y 16 elegidos. El Directorio tiene a su cargo la gestión de las operaciones cotidianas del Fondo, ejerciendo a esos efectos las facultades que le asigna el Convenio del Fondo o la Junta de Gobernadores.

- El Director Gerente

El Director Gerente del Fondo es seleccionado por el Directorio Ejecutivo para que desempeñe el cargo por un periodo inicial de cinco años. El Director Gerente preside las reuniones del Directorio Ejecutivo y participa en las reuniones de la Junta de Gobernadores, del Comité Provisional y para el Desarrollo, además de ser el jefe del personal del Fondo. Con la orientación del Directorio Ejecutivo dirige los asuntos cotidianos del Fondo.

Tradicionalmente el cargo ha sido desempeñado por un ciudadano de uno de los países miembros europeos del Fondo. Los Directores Gerentes del FMI han sido: Camille Gutt de Bélgica (1946-1951), Ivar Rooth de Suecia (1951-1956), Per Jacobsson de Suecia (1956-1963), Pierre-Paul Schweitzer de Francia (1963-1973), H. Johannes Witteveen de los Países Bajos (1973-1978), y Jacques de Larosiére de Francia (1978-1986).

El actual Director Gerente del Fondo es el francés Michel Camdessus, quien tomó posesión de su cargo el 16 de enero de 1987. Con ésto será el séptimo Director que el Fondo ha tenido desde su creación. (14)

- El Comité Provisional y el Comité para el Desarrollo

Ambos comités sucedieron al Comité de los Veinte (supra p.4) el 2 de octubre de 1974. El Comité Provisional asesora e informa a la Junta de Gobernadores en lo relativo a las siguientes funciones de ésta: la supervisa de la gestión y adaptación del sistema monetario internacional incluido el proceso de ajuste, la consideración de propuestas de enmienda del Convenio Constitutivo presentadas por el Directorio Ejecutivo, y, el estudio de las perturbaciones repentinas que constituyan una amenaza para el sistema monetario internacional.

10.

Los países miembros del Fondo que nombran directores ejecutivos y cada grupo de países miembros que eligen un director ejecutivo tienen derecho a nombrar en el Comité un miembro y un máximo de siete asociados. Las reuniones del Comité se celebran por lo general dos veces al año. Sus facultades son exclusivamente de asesoría.

Al Comité Provisional se le denominó así ya que, como se estableció en el Convenio, se preveía la creación de un Consejo que reemplazaría al Comité y que tendría no ya facultades de asesoría sino de carácter resolutivo.

El segundo de los comités que reemplazaron al Comité de los Veinte fue el Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, comúnmente denominado Comité para el Desarrollo y fue creado para continuar el estudio de la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo y recomendar medidas para que se fomente dicha transferencia, además de prestar especial atención a los problemas de los países en desarrollo de menores recursos.

Los miembros del Comité, los gobernadores del Banco Mundial, los gobernadores del Fondo, los ministros y otros funcionarios de categoría similar son nombrados por un período de dos años. Los directores ejecutivos del Fondo, nombrados y elegidos, tienen derecho de nombrar un director ejecutivo y un máximo de siete asociados.

#### **e. Votación**

La votación en el Fondo es ponderada. Esto es, que el peso de un voto depende del monto de la cuota que determinado país de al organismo. En principio, a cada país miembro le corresponde una asignación básica de

250 votos, mismos que se incrementan con la magnitud de la cuota a razón de un voto por cada 100 mil DEGs. La asignación básica tiene el objetivo de reconocer la "igualdad" soberana de los Estados como el propio Fondo señala (15); sin embargo, este mecanismo de votación tiende a beneficiar los particulares intereses de los países desarrollados, ya que son los que cuentan con la mayor cantidad de votos. Por ejemplo, los Estados Unidos tienen un voto ponderado del 19.2 %, el Reino Unido del 6.6 %, Alemania Federal del 5.8 %, Francia del 4.8 % y Japón del 4.5 %, y que en total suman el 41.2 % de la votación total.

Por otra parte, la votación está estructurada de acuerdo a la formación del Directorio Ejecutivo; es decir, hay directores ejecutivos nombrados y elegidos, donde los primeros votan representando exclusivamente los intereses de su país mientras que los segundos votan en conjunto. Así, si bien México tiene por sí solo un voto del 1.2 %, el porcentaje del grupo en el que nuestro país está incluido asciende al 4.7 del total de votos del organismo, siendo por ello el grupo de mayor peso de los quince grupos restantes.

En términos generales se requiere una mayoría del 70 % del total de los votos para resolver sobre cuestiones operacionales, como la tasa de interés por el uso de los recursos del Fondo, y del 85 % o mayoría elevada para decidir asuntos relativos a la estructura misma del Fondo, al incremento de las cuotas, a la asignación de DEGs y a la utilización del oro del FMI.

Es por esto que el mecanismo de votación, junto con la condicionalidad -la cual veremos más adelante-, constituyen los dos elementos centrales para el análisis del funcionamiento y actuación del Fondo en la econo

12.

mía capitalista. Además, este mecanismo refleja la estructura de poder que los países desarrollados, en especial los Estados Unidos, le imprimieron al organismo y, consecuentemente, en la particular orientación de sus políticas de ajuste. En realidad se trata de un anacronismo institucional, ya que siendo los países en desarrollo los que más recurren al Fondo y sus recursos —por cierto insuficientes—, y los que mayoritariamente participan en las operaciones financieras y en las deliberaciones del organismo, los esquemas de ajuste del FMI han estado orientados por las realidades de las economías desarrolladas.

Sidney Dell señala, por ejemplo, que el Fondo ha caído en el error de aplicar mecánicamente los conceptos de déficit presupuestal y desempleo de las economías desarrolladas a las en desarrollo. Por ello, las políticas deflacionarias que el Fondo ha venido demandando a los países en desarrollo, particularmente en la década de los ochenta, no deben considerarse panacea de todos los problemas económicos. (16)

Otros incluso, como Narasimhan, van más lejos al señalar que se trata de un defecto congénito del organismo, puesto que

el universo de Bretton Woods estuvo constituido por los principales países industrializados. Difícilmente estuvieron representados los países en desarrollo, y los convenios que allí surgieron tuvieron amplia relevancia para los problemas de los países industrializados y sus interrelaciones. En nuestros días, la abrumadora proporción de los miembros del Fondo son países en desarrollo y salvo pocas notables excepciones, como la del Reino Unido e Italia, prácticamente todos los principales acuerdos con el Fondo han sido con los países en desarrollo... En este sentido, la ausencia de cualquier consideración de los problemas de los países en desarrollo en el sistema de Bretton Woods puede ser considerado como un defecto congénito del organismo. Defecto que se vuelve más marcado en las actuales circunstancias de crisis económica. (17)

## 2. Modalidades de asistencia financiera

El monto de financiamiento que otorga el FMI a sus miembros está relacionado con el monto de la cuota que éstos den al organismo así como al grado en que apliquen los criterios y las políticas que demanda la condicionalidad. Los préstamos del Fondo se otorgan en base a una serie de políticas que los países miembros deben llevar a cabo, y la principal diferencia entre los diversos servicios de financiamiento radica en la clase del problema (estructural o coyuntural) de la balanza de pagos que se atiende y al grado de condicionalidad que supone.

Los recursos que presta el Fondo siguen el mecanismo -establecido a partir de 1952- llamado de "tramos", como se puede apreciar en el siguiente esquema. Es decir, se considera que el crédito está disponible en cuatro tramos, cada uno de los cuales equivale al 25 % de la cuota; con carácter genérico, los giros efectuados del segundo tramo en adelante se denominan giros en los tramos superiores de crédito, mismos que requieren de una Carta de Intención así como una condicionalidad cada vez más rigurosa.

Normalmente, los giros en los tramos de crédito son reembolsables en dos años, que comienzan tres años y tres meses después de la fecha en la que se efectúa el giro.

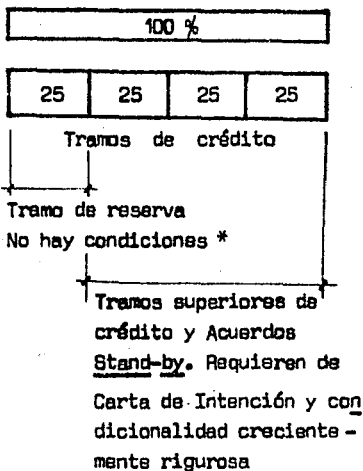
Los acuerdos de derecho de giro tenían antes una validez de un año. Sin embargo, al crecer la magnitud de los desequilibrios el Fondo decidió, en 1979, que podrían establecerse acuerdos hasta un máximo de tres años si ello permitía al país miembro poner en marcha con éxito un programa de ajuste de la balanza de pagos.

En el siguiente esquema se ejemplifican los mecanismos de crédito así como los diversos servicios financieros que el Fondo tiene a disposi

ción de sus miembros.

### Mecanismos de crédito del FMI

Cuota entregada al Fondo



Acuerdos especiales % Cuota

I Facilidad Ampliada	140
II Financiamiento Compensatorio	83
III De existencias reguladoras	45
IV Servicio financiero de Ajuste Estructural	47

\* Hasta el 1º de abril de 1978 este tramo era denominado "tramo oro"

- I Programa a mediano plazo de hasta tres años destinado a superar desajustes estructurales de la balanza de pagos; declaración detallada de la política y medidas adoptadas para el primer periodo y periodos sub siguientes de 12 meses. Se proporcionan recursos en forma de acuerdos a los cuales se aplican los criterios de ejecución y el sistema de giros escalonados, cada tres meses; recompras en 4 años y medio-10 años.
- II Existencia de una deficiencia temporal de ingresos de exportación por motivos que escapan al control del país miembro (como una brusca caída en los precios de sus materias primas de exportación, por cambios coyunturales de la demanda exterior, o por causas naturales como sequías o heladas). También se presta este servicio cuando hay un incremento en el precio de la importación de cereales. Las recompras se efectúan de tres a cinco años.
- III Financiar operaciones de estabilización correspondientes a planes internacionales de regulación de existencias de productos, materias primas y mercancías. Se trata de un servicio complementario del compensatorio; recompras de tres a cinco años.



IV El Fondo creó, bajo recomendación hecha por el Comité Provisional, el Servicio Financiero de Ajuste Estructural o SAE en marzo de 1986. Por medio de este servicio se otorga asistencia financiera con carácter concesionario a los países en desarrollo de menor ingreso, principalmente a los países africanos al sur del Sahara.

Por otra parte, a lo largo de su historia, el Fondo ha creado servicios temporales como el Suplementario, el del petróleo, el propio SAE y, más recientemente (sept. 1987), el servicio reforzado de ajuste estructural.

FUENTES: Fondo Monetario Internacional, Evolución, organización y actividades, Washington D.C., IMF, serie de folletos, no.375, 1985. Boletín del FMI, 8 de septiembre de 1986 y del 18 de enero de 1986.

### 3. Condicionalidad

Si el mecanismo de votación tiene importancia por la ponderación que el FMI hace del voto de cada país miembro la condicionalidad, por su parte, adquiere relevancia porque en ella está contenida la "filosofía" que desde 1952 -cuando se instituye- ha venido orientando al Fondo, tanto en sus actividades de financiamiento y asesoría técnica a los países miembros como en sus políticas de ajuste económico.

Pero aunque la palabra condicionalidad no aparece como tal en el Convenio Constitutivo original ni en la primera y segunda enmiendas del mismo, y aunque no ajena a lo que se conceptúa como un aspecto fundamental y distintivo de las actividades del Fondo, ésta no constituye un término jurídico-técnico. Sin embargo, la condicionalidad es definida por Joseph Gold, influyente jurista del FMI, como

el conjunto de medidas de política que se espera cumplan los países miembros cuando utilizan recursos del Fondo para poder atender problemas de balanza de pagos... (ésta) va paralela al uso de los recursos y el grado de la misma depende de la cantidad de recursos que se solicitan de

16.

acuerdo a los tramos de crédito. (18)

Es decir, para que un país miembro tenga acceso a los créditos que el Fondo facilita, del segundo tramo en adelante, el país en cuestión tiene que aplicar una serie de políticas (monetaria, fiscal y comercial) para restablecer el equilibrio de su balanza de pagos y mientras más se pida prestado mayor será la condicionalidad ya que ésta depende en gran medida del problema de la balanza de pagos del país miembro y de la ejecución eficiente y cabal de los compromisos pactados.

Por otra parte, los elementos operativos de la condicionalidad son tres, en orden de importancia: los criterios de ejecución, las condiciones previas y los compromisos de política. Los criterios de ejecución constituyen los elementos principales de los acuerdos de ajuste, se utilizan como mecanismos de seguimiento y control del avance hacia las metas macroeconómicas que se fijan en el acuerdo y, como tales, condicionan las erogaciones del Fondo. En caso negativo, el país en cuestión tendrá que negociar un nuevo convenio con el organismo.

Los criterios de ejecución se establecen para cada trimestre que comprenda el acuerdo y para que proceda el otorgamiento de los recursos comprometidos, también trimestrales, es imprescindible que el país en cuestión cumpla cabalmente todos los criterios. Entre estos se encuentran por ejemplo el monto de las reservas internacionales, la cuantía del déficit público, el grado de endeudamiento interno y externo, entre los principales.

Las condiciones previas y los compromisos de política suelen comprender, de manera preferente, modificaciones previas al comienzo oficial del acuerdo de ajuste en el tipo de cambio y medidas que lo apoyen; en tanto que los compromisos de política pueden guardar relación con

cualquier medida que se estime necesaria o útil para el logro de las metas que se fijan en el programa de ajuste. El incumplimiento de estas metas no necesariamente significa la suspensión del crédito comprometido por el Fondo.

La condicionalidad, por otra parte, está regida por doce directrices o máximas, referentes a aspectos operativos de las políticas de ajuste del organismo así como relativas a las relaciones con los países miembros, y que a mi juicio las más significativas son: la segunda, donde se reconoce que los programas de ajuste, en algunos casos, no pueden llevarse a cabo en un año, consecuentemente los acuerdos pueden prolongarse hasta tres años; la cuarta, donde se resalta que el Fondo tiene que prestar la debida atención a los objetivos políticos y sociales internos de los países miembros, al orden de prioridades económicas y a las circunstancias del caso, sin olvidar las causas que hayan ocasionado las dificultades de pagos.

La quinta señala la indispensable celebración de consultas periódicas durante el período del acuerdo; estas consultas se centran en la política de balanza de pagos del país, y, finalmente, la octava directriz que indica la necesaria coordinación de las políticas del Fondo para el uso de sus recursos, ya que éstos deben ser otorgados de manera equitativa para todos sus miembros; la uniformidad se refiere a que los países que se encuentren en iguales circunstancias deben recibir trato igual. (19)

## B. El FMI en la actual crisis económica del capitalismo internacional

### 1. El marco de referencia

El capitalismo internacional de nuestros días está afectado por una muy profunda crisis económica, que altera y distorsiona los procesos de acumulación y valorización de todas las economías capitalistas, industrializadas y en desarrollo. Se trata, ciertamente, de un fenómeno complejo de difícil comprensión y de múltiple presencia (20); sin embargo, la crisis es resultado de los profundos cambios estructurales que el capitalismo ha venido sufriendo desde los años inmediatos a la segunda posguerra mundial. Es por esto que la crisis económica es de larga duración en la que a su vez se desarrollan crisis coyunturales, más cercanas unas de otras, con mayor profundidad y con carácter cada vez más global.

Además, la crisis económica actual del capitalismo se da en una fase muy avanzada del desarrollo del capital, en un contexto de internacionalización y transnacionalización compleja del mismo y en una etapa histórica en la cual el capitalismo no sólo ha dejado de ser el único modo de producción a escala mundial sino que enfrenta una correlación de fuerzas cada vez menos favorable respecto del socialismo y de los movimientos de liberación nacional. (21)

Por otra parte, las tendencias hacia una cada vez mayor concentración e internacionalización - además de ser rasgos inherentes del capital y a su expansión - han adquirido en la presente crisis formas más avanzadas y brutales de acumulación y cuyo proceso más dramático es el enriquecimiento de unos cuantos a costa del empobrecimiento de la gran mayoría de los países en desarrollo; esto es, que mientras la producción se socializa cada vez más la riqueza, resultado de esta producción, es objeto de una apropiación privada cada vez más reducida.

Así pues, la transnacionalización es la forma más avanzada de la concentración e internacionalización; es el período de la historia del capitalismo en que se modifican las bases de funcionamiento de las formaciones sociales, como consecuencia de la ruptura de la barrera interpuesta por las fronteras políticas al proceso de concentración del capital; es decir, la transnacionalización tiende a unificar ambas tendencias afectando en su desarrollo las formas de organización del poder, tanto a escala mundial como en sus particulares expresiones al interior de cada Estado. (22)

En este sentido, Samuel Lichtensztein indica que

concretamente, la moderna internacionalización -o sea la expansión transnacional del capitalismo- tiende a modificar las relaciones orgánicas entre acumulación económica y la hegemonía política en el seno de las formaciones nacionales. En su extremo, el desarrollo de la internacionalización supone la crisis política y cuestiona la capacidad reguladora del Estado, y ... más que un movimiento cuantitativo, la internacionalización debe concebirse como una tendencia cualitativa de "redefinición" de las relaciones de determinación entre economía y política. (23)

Es precisamente en este marco de aguda crisis y creciente transnacionalización donde el FMI ha tenido, y tiene en la actualidad, su más importante función política: ser uno de los vehículos del capital, principalmente el financiero, para el avance de la transnacionalización, estimulando a través de sus políticas de ajuste y condicionamientos cambios profundos en la estructura económica de los países en desarrollo, acordes con el movimiento transnacional del capitalismo.

Ahora bien, como veremos más adelante, esta función política del FMI no se ha dado de manera lineal sino que se pueden distinguir varios momentos, paralelos al avance de la transnacionalización.

### a. Orígenes inmediatos y características de la crisis económica del capitalismo

Hemos indicado ya que la crisis económica del capitalismo de nuestros días es resultado de los profundos cambios estructurales que éste ha venido sufriendo desde finales de los años cuarenta, y que si bien el capitalismo pudo desenvolverse por más de veinte años sin grandes dificultades no fue sino hasta los inicios de la década de los setenta, con la profundización de sus contradicciones y desequilibrios estructurales y financieros, que el largo ciclo de crecimiento y bonanza vivido por éste llegó inevitablemente a su fin.

Al respecto, Miguel Angel Rivera señala que el efecto general de la crisis de 1974-1976 puede ubicarse en dos niveles;

por una parte, cortó el largo ciclo de prosperidad de la posguerra durante el cual el mundo capitalista había conocido crisis relativamente moderadas y poco sincronizadas entre los distintos países; y, por otra, con ella se inició un período de crecimiento inestable y menos elevado que se tradujo en marcadas fluctuaciones de la tasa de acumulación de capital, un importante desempleo y la aparición de un fenómeno nuevo conocido como la "estancamiento" (estancamiento económico con inflación). (24)

No cabe duda que la década de los setenta fue una de profundos cambios en la economía internacional del capitalismo que terminaron por alterar las reglas del juego económico y político surgidas en la posguerra y donde los países desarrollados, principalmente, terminaron por rechazar de manera categórica la concepción idealista de la posguerra de crear y fortalecer un sistema de regulación multilateral de la economía del mundo capitalista, situación que ha venido profundizándose en el actual decenio.

Loukas Tsoukalis indica que los acontecimientos ocurridos durante

los setenta terminaron por crear un nuevo sistema dirigido, fundamentalmente, por las fuerzas del mercado;

este cambio hacia las fuerzas del mercado puede ser visto como una amplia respuesta de la creciente complejidad de las relaciones monetarias internacionales y de la creciente liberalización del comercio y de los flujos de capital. Este cambio ha sido resultado también de la incapacidad de los países desarrollados de acordar entre ellos mismos nuevas formas de regulación... (de esta manera), el sistema que gradualmente ha ido emergiendo, en parte diseñado y en parte por el incumplimiento, fue tanto un reflejo de la realidad económica como del nuevo ambiente político internacional caracterizado por una amplia divergencia de políticas e intereses encontrados, así como del creciente nacionalismo. La nueva ortodoxia económica, bajo la égida del monetarismo, suministró la justificación intelectual para los principales cambios en el sistema. (25)

Sin embargo, la tendencia dominante en los cambios ocurridos fue la creciente transnacionalización del capitalismo. De esta manera, los procesos principales que podemos destacar, y que son causas inmediatas de la crisis económica de los ochenta, son los siguientes:

- El impresionante desarrollo de la transnacionalización del capital, reflejado en una cada vez mayor interconexión compleja de los mercados productivo, comercial y, sobretudo, financiero.

Es decir, se trata de un largo proceso en el cual el funcionamiento del capitalismo demanda una apertura mayor de las economías nacionales, sobretudo las en desarrollo, para llevar adelante la acumulación y concentración del capital pero a una escala mundial y global.

En lo productivo, el capital industrial se ha llevado a cabo fundamentalmente a través de las empresas transnacionales, pues ya para 1981 existían más de 10 400 de estas empresas con una inversión mayor a los 400 mil millones de dólares -130 mil millones más que la deuda externa

de América Latina en 1980 - y con una producción externa cercana a los 2 trillones de dólares. De estas empresas el 54 % tenían filiales en más de dos países receptores y menos del 20 % en seis o más países. Los Estados Unidos por ejemplo tenían el 50 % de todas las empresas transnacionales. (26)

El desarrollo del capital comercial también creció de manera sorprendente durante la década de los setenta, no sólo por el aumento de la producción mundial de mercancías sino también por el enorme grado de desarrollo de las cadenas comerciales. Al respecto, el incremento de la producción mundial de mercancías y del comercio de las mismas fue del orden del 6 % y 8.5 %, respectivamente, durante los sesenta; y del 4 y 5 % en los setenta. Sin embargo, estos porcentajes han caído dramáticamente como consecuencia de la profunda recesión de 1980-1982 por debajo de la mitad del logrado durante la década anterior, esto es, al 2 % en el volumen de la producción de mercancías y al 2.5 % en el volumen del comercio mundial, de 1980 a 1986. (27)

Finalmente, los mercados financieros se desarrollaron de manera impresionante en los años setenta; su crecimiento fue mayor al observado en la productividad mundial, generándose con esto un divorcio entre las dinámicas financieras y productivas, divorcio acentuado en la actual década y que anuncia perspectivas de inestabilidad económica, pues las perturbaciones recurrentes en el proceso de acumulación se originan en los cambios acumulativos de la estructura financiera. De hecho la inestabilidad se ha presentado con el ascenso de la crisis del endeudamiento externo de la gran mayoría de los países en desarrollo en 1982. (28)



Este crecimiento de los mercados financieros se debió tanto por factores institucionales como a estructurales. Entre los primeros destaca la incapacidad de los organismos financieros multilaterales, como el FMI, de regular los mercados de liquidez, fundamentalmente el mercado de eurodivisas, ya que tan sólo en este mercado el crecimiento de sus operaciones pasó de los 15 mil millones de dólares en 1965, a los 44 mil millones en 1969, 132 mil en 1973 y a los 280 mil millones en 1976. (29)

Entre los factores estructurales destacan, la acumulación de saldos líquidos bajo el control de países con alta preferencia por liquidez, como los exportadores de petróleo, ya que los ingresos por ventas de este producto al exterior de los países exportadores del mismo se elevaron de los 39 mil millones de dólares en 1973 a 79 mil millones en 1974, y aún de incrementar sus importaciones el superávit en cuenta corriente de los mismos creció de los 6 700 millones de dólares a 68 300 millones en el mismo período. (30)

Lo anterior generó todo un proceso de reciclaje de estos petrodólares que en su mayor proporción fueron dirigidos hacia los países en desarrollo vía banca privada internacional, con lo cual éstos acrecentaron de manera acelerada su endeudamiento externo.

- Un crecimiento impresionante de los déficit fiscal, comercial y de cuenta corriente en la mayoría de los países en desarrollo así como grandes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos en los principales países desarrollados.

Estos desequilibrios fueron el resultado de las políticas expansionistas de la demanda y del crédito aplicadas durante los sesenta y setenta. Estos fueron acentuados, además, por la combinación de una serie de factores externos desfavorables, principalmente para los países en desarrollo, tales como: el deterioro continuo de los términos de intercambio,

las fluctuaciones en los precios de los productos primarios de exportación, altos precios de las importaciones, principalmente las de petróleo, tipos de cambio sobrevaluados, altas tasas de interés internacionales y a partir de 1982 un estancamiento de las corrientes de capital.

En cuanto a los países en desarrollo se refiere, el déficit fiscal había alcanzado altas proporciones con respecto a sus productos internos, variando de país a país la magnitud del mismo. (31) El déficit comercial, por otra parte, también se incrementó; tan sólo para los países en desarrollo no exportadores de petróleo éste pasó de los 10 500 millones de dólares en 1973, a los 23 mil millones en 1977 y a los 75 200 millones en 1981. El déficit en cuenta corriente, además, pasó de los 11 500 millones de dólares a los 99 mil millones en el mismo período. (32)

Para los países desarrollados la situación ha variado considerablemente, ya que los países que en años anteriores tenían grandes superávits comerciales y en cuenta corriente (como los Estados Unidos) o déficit crónicos (como Japón y la Alemania Federal) hoy enfrentan un panorama contrario.

Al finalizar la década de los setenta, por ejemplo, Italia tenía un déficit fiscal respecto de su PIB del 9.5 %, Japón del 4.8 % y Alemania Federal del 2.8 %, mientras que del conjunto de los siete países más desarrollados Estados Unidos era el único con superávit, del orden del 1 %; sin embargo, si bien algunos han logrado reducirlos, como Japón (1.4 % en 1985) y Alemania Federal (1.5 %), la gran mayoría sigue enfrentando déficits fiscales aún mayores. Estados Unidos pasó de un superávit en 1979 a un déficit del 3.7 % en 1985, Italia enfrenta ahora un déficit mayor, del 13.1 % e Inglaterra del 3.6 %. (33)

En cuanto al déficit comercial y de cuenta corriente combinado de Ja

ión, Canadá, Estados Unidos y Europa Occidental, si bien se ha reducido (de 43 mil millones de dólares en 1974 a 36 mil millones en 1982) éste presenta marcadas divergencias; esto es, mientras Japón y Alemania Federal han ido incrementando sus saldos favorables en la cuenta corriente y en la comercial, Estados Unidos se ha convertido en el primer gran deudor mundial con el mayor déficit comercial de toda su historia.

Cuadro 1.1

SALDOS COMERCIALES Y DE CUENTA CORRIENTE DE LOS SIETE  
GRANDES PAISES DESARROLLADOS  
( en miles de millones de dólares de E.E.U.U. )

Concepto / año	1982	1983	1984	1985	1986
<b>Saldos comerciales</b>					
Estados Unidos	-42,6	-69,3	-123,3	-148,9	-170,0
Japón	6,9	20,5	33,5	46,7	83,1
Alemania Federal	21,1	16,5	18,7	25,4	52,3
Francia	-19,0	-10,4	-6,8	-6,2	-4,5
Reino Unido	-2,7	-8,4	-10,8	-7,8	-19,2
Canadá	13,1	11,7	12,3	9,8	3,8
Italia	-12,7	-7,7	-10,9	-12,1	...
<b>Saldos en cuenta corriente</b>					
Estados Unidos	-9,1	-46,8	-106,5	-118,0	-141,4
Japón	6,9	20,8	35,0	49,2	85,8
Alemania Federal	4,1	4,2	7,0	13,3	35,0
Francia	-12,1	-4,7	-0,8	0,3	3,4
Reino Unido	9,9	3,2	-0,8	3,8	-0,2
Canadá	2,4	2,4	2,6	-0,4	-6,3
Italia	-5,5	0,8	-2,9	-4,2	4,1

FUENTES: FMI, Informe Anual 1987, p.22; IMF Survey, 13 de abril de 1987, p. 109

26.

- Un precipitado ascenso de la banca privada internacional en el suministro de crédito y financiamiento mundiales así como del endeudamiento de los países en desarrollo.

Este fenómeno se generó a consecuencia tanto del incremento inusitado de la liquidez mundial, del cada vez menor financiamiento de fuentes multilaterales y de la asistencia oficial para el desarrollo, así como por la creciente demanda de crédito externo por parte de los países en desarrollo para subsanar sus crecientes y complejos desequilibrios de balanza de pagos y sus necesidades de inversión.

Lo anterior se inscribe en un proceso de mayor internacionalización financiera encabezado, principalmente, por la banca privada internacional. Es en este proceso donde la transnacionalización del capital adquiere una particular connotación para el desarrollo del capitalismo. (34)

Si bien durante los años cincuenta y sesenta el financiamiento externo hacia los países en desarrollo, en especial para los de América Latina, coadyuvó para la industrialización de sus economías para los setenta, ante los enormes desequilibrios estructurales y financieros de aquellos, el financiamiento, sobre todo el originado en fuentes privadas, se dirigió fundamentalmente para financiar esos desequilibrios; es decir, mediante la adición de crédito y financiamiento se prolongó de manera artificial la duración del ciclo económico.

En este sentido, Jorge Fontanals enfatiza que

el proceso de internacionalización financiera (sobretudo en América Latina) fue, precisamente, el factor principal que demoró la manifestación abierta de la crisis, con recesiones e inflación descontroladas o con estrangulamientos financieros y comerciales. Empero, dicha internacionalización no consiguió evitar la crisis y, por el contrario, cuando sus efectos estallaron, los problemas financieros aparecieron como los más graves y profundos. (35)

De esta manera, al final del período 1971-1980 los créditos bancarios sindicados que se concedieron a los países en desarrollo representaron por sí mismos el 48.2 % del endeudamiento total de estos países, como se aprecia en el cuadro 1.2. Con respecto a América Latina, en 1979, el financiamiento bancario internacional representó el 70 % del flujo neto total de recursos externos; el 20 % lo constituyó la inversión directa y el 10 % restante de flujos financieros oficiales. (36)

Cuadro 1.2  
CREDITOS BANCARIOS SINDICADOS CONCEDIDOS A LOS  
PAISES EN DESARROLLO, 1971-1980  
( miles de millones de dólares )

GRUPO	1971-75	1976-80	1971-1980	%*
Países en desarrollo no petroleros	21.4	109.9	131.3	34.3
Países de la OPEP	8.0	45.1	53.1	13.9
Todos los países en desarrollo	29.4	155.0	184.4	48.2
Total de la deuda mundial	83.2	299.7	382.8	100.0

\* con respecto a la deuda mundial. Relación hecha en base a los datos disponibles de 90 países.

FUENTE: Richard O'Brien, "Private banking lending to developing countries", documento de trabajo del Banco Mundial, no.482, agosto de 1981.

Además, para 1979 el 71.6 % de los nuevos empréstitos netos provienen de fuentes privadas, consecuentemente el financiamiento de fuentes oficiales se redujo al 28.4 % del financiamiento neto total recibido por los países en desarrollo en ese año. Por otra parte, si bien el crédito

28.

otorgado por el FMI creció en términos nominales de 1 200 millones de dólares en 1973 a 8 mil millones en 1976 y a 14 900 millones en 1981, éste disminuyó sustancialmente en proporción a las importaciones mundiales, del 12 % al 4 % en el mismo período. (37)

En consecuencia, estos dos factores - oferta y demanda de crédito externo - generaron un disparado endeudamiento en los países en desarrollo, ya que de una deuda externa total de más de 150 000 millones de dólares en 1975 ésta se elevó a 634 mil millones en 1980 para alcanzar, en 1986, el billón 100 mil millones.

Cuadro 1.3

MONTO TOTAL Y SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA  
DE LOS PAISES EN DESARROLLO  
( en miles de millones de dólares )

Concepto / año	1977	1979	1981	1983	1985	1986
Deuda total desembolsada	...	600	748	900	1 012	1 100
Monto total del servicio	39,8	75,4	109,3	111,7	142,9	...
Intereses	15,4	32,3	60,6	65,1	80,7	...
% exportaciones totales	15,1	19,0	20,2	22,1	23,1	27
% sólo intereses	5,9	8,1	1,2	12,9	13,0	16

... no disponible

Fuentes: IMF, Annual Report 1987, p. 30 y Margarit Garritsen de Vries, The IMF in a changing world, 1945-85, IMF, Washington D.C. 1986, p. 185

Sin embargo, como ya indicamos, este endeudamiento se contrató a partir de 1973 en su mayor proporción en fuentes privadas, a tasas de interés flotantes y a períodos de pago menores a un año, haciendo con esto altamente vulnerables a los países en desarrollo de los vaivenes de aquéllas. Es por esto que a medida que fueron incrementándose las tasas de interés, en un contexto de bajo dinamismo del comercio internacional y de terioro constante de los términos de intercambio de los países en desarrollo, el servicio de la deuda externa tendía a hacerse insostenible.

De esta manera, la proporción servicio de la misma/exportaciones totales de bienes y servicios de aquéllos se incrementó del 15.1 % en 1977, al 17.4 % en 1980 y al 27 % en 1986, como se aprecia en el cuadro 1.3. La relación porcentual del monto de la deuda externa con el PIB, según informes del Banco Mundial, también se acentuó al pasar de poco más del 20 % en 1980 al 34% en 1985; de la misma manera, el servicio de la deuda llegó a consumir, en términos generales, el 6 % del PIB de los países en desarrollo. (38)

Sin embargo, estos porcentajes no deben considerarse de manera homogénea para todos los países en general ya que ha habido varios que han destinado mucho más de lo indicado. Por ejemplo, la relación del pago de intereses del servicio de la deuda externa con las exportaciones totales de América Latina fue del 35.1 % en 1986, habiendo pagado Argentina en ese mismo año el 51.8 %, Bolivia el 46.7 % y México el 40 % por sólo este concepto. (39)

**b. La recesión económica del capitalismo de 1980-1982 y perspectivas del crecimiento económico mundial**

La recesión económica del capitalismo de 1980-1982 es a la fecha la más profunda y generalizada. Sin embargo, se trata de una crisis coyuntural más que el capitalismo enfrenta desde 1974-76, cuando prácticamente se inicia la crisis de larga duración que nos afecta hasta nuestros días.

Era evidente, como ya vimos en el apartado anterior, que los crecientes desequilibrios fiscal, comercial y de cuenta corriente durante la década pasada no podían sostenerse por mucho tiempo sin afectar al sistema económico en todo su conjunto.

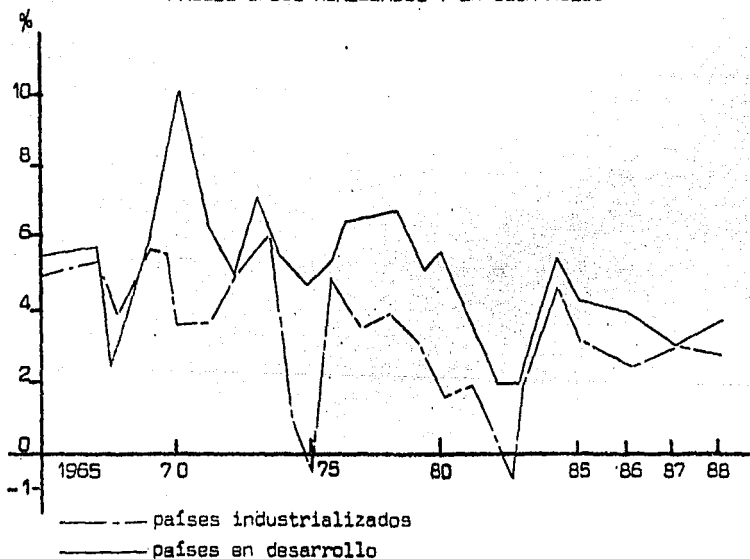
El resultado de los anteriores desequilibrios no pudo ser otro que la profunda recesión que el capitalismo presentó desde los inicios mismos de la década de los ochenta. En aquel momento el Producto Interno Bruto de los países desarrollados cayó del 3.6 % a -0.2 % de 1979 a 1982, mientras que el producto de los países en desarrollo descendió del 5 % al 2 % en esos mismos años, como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

Sin embargo, el impacto de esta crisis y del ajuste económico internacional que se ha venido aplicando desde 1982, generalmente bajo estricta vigilancia del FMI, ha recaído principalmente sobre los países en desarrollo, y de manera particular sobre los de América Latina. De esta manera, las causas inmediatas de la crisis económica que afecta a la mayoría de los países en desarrollo son: la profunda recesión global de inicios de los ochenta y los profundos cambios en las condiciones económicas del capitalismo de finales de los años setenta y principios de la actual década.



Entre los principales cambios que precipitaron la crisis en los ochenta figuran: la drástica caída del volumen del comercio mundial, los acentuados descansos en los precios y volumen de los principales productos primarios de exportación, el fuerte incremento de las tasas de interés internacionales y, a partir de 1982, una drástica reducción de las

GRAFICA A  
EVOLUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LOS  
PAISES INDUSTRIALIZADOS Y EN DESARROLLO



FUENTES: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986, p.17; IMF, Annual Report 1987, p.1; para los años de 1987 y 1988 son proyecciones hechas por el FMI en World Economic Outlook publicadas en el Boletín del FMI, 5 de octubre de 1987, p.273

entradas netas de capital provenientes de la banca privada internacional hacia los países en desarrollo, aspectos todos ellos que terminaron por

convertir a estos últimos en exportadores netos de capital.

Cuadro 1.4

EVOLUCION DEL COMERCIO MUNDIAL, PRECIOS DEL PETROLEO,  
TASAS DE INTERES INTERNACIONALES Y FLUJOS FINANCIEROS  
- ROS PRIVADOS HACIA LOS PAISES EN DESARROLLO (1980-86)

Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Comercio mundial volumen, %*	1.2	0.8	-2.2	3	8.8	3.1	4.9
Precios del petróleo Dls/barril (promedio anual)*	34	33	32	28	26	19	10
Tasas de interés nominal interna- cionales (Libor)**	13.5	17	13	10	11	9	8
Flujos financieros privados, en miles de millones de dls.*	81	87	47	24	13	19	10

FUENTES: \* FMI, Informe Anual 1987, p. 17, 18 y 32. El volumen promedio de crecimiento del comercio mundial de 1969 a 1979 fue del 6.5 %, el promedio del mismo para la primera mitad de los ochenta es del 2.8 %; \*\* CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986, Santiago de Chile 1986, p.35

En cuanto al crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo se refiere, éstas descendieron de un promedio del 4.6 % en el período 1973-1980 a 2.1 % en 1981 y -0.5 % en 1982; la relación de intercambio de los mismos se ha ido deteriorando considerablemente, de 1.6 % en el período antes mencionado a -1.3 % en 1983. Particularmente, para el caso de América Latina los países no exportadores de petróleo este deterioro ha sido más acentuado, ya que éste fue del 33 % en el período

1977-1985. (40)

El descenso en los precios de los productos básicos de exportación, por otra parte, ha sido muy dramático pues éstos se redujeron en promedio un 20 % tan sólo de 1980 a 1982, siendo más acentuada la caída para el precio de los metales (25.2 % en el mismo período); incluso, este proceso se ha ido profundizando hasta alcanzar niveles históricos semejantes a los observados durante la Gran Depresión de 1929. (41)

Cuadro 1.5

INDICE DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BASICOS  
(promedio 1979-1981 = 100) \*

Recesión de 1980-1982		
máximo	octubre de 1980	119
mínimo	octubre de 1982	75
Recuperación de 1983-1985		
máximo	marzo de 1984	90
mínimo	septiembre de 1985	72
Minirecuperación de 1985-1986		
máximo	enero de 1986	86
último mes disponible	febrero de 1986	84

\* Los índices comprenden 39 productos excluyendo el petróleo. Cifras hechas por la UNCTAD en dólares de Estados Unidos.

FUENTE: Secretaría de la UNCTAD, tomado de Dragoslav Avramovic, "La deuda de los países en desarrollo a mediados de los ochenta: hechos, teoría y política", en Comercio Exterior, vol.37, no.4, abril de 1987, p.264

Es importante señalar que este deterioro no obedece a una malicia por parte de los países desarrollados, sino que éste se inscribe en el proceso de la Revolución científico-tecnológica que el capitalismo está presentando en nuestros días, la cual tiende -entre otras consecuencias- a sustituir los productos naturales por los sintéticos generando con esto

34.

un efecto de mayor oferta y, consecuentemente, una disminución en el precio de los mismos.

Sin embargo, aún está por realizarse una investigación exhaustiva del peso relativo de las diferentes causas que motivaron la disminución actual de los precios. Entre las que se mencionan están las siguientes: la débil recuperación industrial en el período 1983-1985; su carácter, entre cuyos rasgos se cuenta la preferencia por actividades de servicios y de alta tecnología, bajas en consumo de materias primas; las innovaciones tecnológicas que se tradujeron en un ahorro de materiales; los efectos adversos de los avances en el control de las existencias y de las elevadas tasas de interés en la demanda de los acervos acumulados, y el surgimiento de nuevos productores debido, en ciertos casos, a los altos precios.

Hay un factor, empero, que ha funcionado en todos los mercados de productos primarios y en todo tiempo: la continua insistencia en aumentar las exportaciones sin tomar en cuenta las condiciones del mercado, a fin de obtener las divisas necesarias para servir la deuda y realizar las importaciones indispensables. De esta manera, las ventas al exterior se mantienen frente a una competencia aguda, una demanda externa insuficiente y un creciente proteccionismo de los grandes países desarrollados. Así muchos países productores de bienes básicos han optado, uno tras otro, por devaluar su moneda a fin de lograr que sus productos compitan en las actuales condiciones de precios internacionales bajos. Como la demanda está a menudo deprimida y no responde a las bajas de los precios, las devaluaciones disminuyen los salarios reales en todos lados —marcadamente mayor en los países en desarrollo— y provocan un deterioro creciente de los precios internacionales.

Otro cambio significativo que se dio a finales de la década pasada y principios de la actual fue el agudo incremento de las tasas reales de interés internacionales, ya que pasaron de una tasa negativa (-10 %) en 1977 a una positiva (8 %) en 1982. Tasas que a partir de este año se han ido incrementando insesantemente, encareciendo así el servicio de la enorme deuda externa contratada por los países en desarrollo en aquellos años. (42)

Es por lo anterior, que el efecto combinado de la recesión de 1980-1982 y la débil recuperación de 1983-1985, la insuficiente demanda externa, la contracción del comercio mundial, los acentuados descensos tanto en precio como en volumen de los productos primarios de exportación, el fuerte incremento de las tasas de interés internacionales (reales y nominales) y la drástica reducción de los flujos financieros, sobre todo los provenientes de la banca privada internacional, hacia los países en desarrollo han terminado por convertir a éstos en exportadores netos de capital.

Simplemente tomando en consideración el impacto de las tasas de interés y la reducción de los flujos financieros sobre el servicio de la deuda externa de los países en desarrollo, tenemos que el servicio de ésta (amortización e intereses) pagado por 107 países fue en 1984 superior en 13 700 millones de dólares a lo que recibieron por concepto de préstamos de largo plazo, y en 1985 en aproximadamente 22 mil millones. Este flujo negativo neto de recursos, o transferencia inversa, contrasta con la transferencia positiva de 1981 (34 400 millones de dólares) que ha sido la máxima y que desde entonces disminuye sin cesar. (43)

Por su parte, el Banco Mundial señala que esta transferencia se puede ampliar un poco más si se incluyen las deudas de corto plazo y los

36.

créditos del FMI. Se observa entonces que la transferencia negativa se eleva a 33 000 millones de dólares en 1984 y a aproximadamente 38 mil millones en 1985. (44)

Para el caso particular de América Latina y el Caribe, la CEPAL informa que la transferencia de recursos financieros de la región hacia los centros desarrollados ha sido mayor a los 135 mil millones de dólares de 1982 a 1986; esto es, el equivalente al 5.3 % de su PIB, el doble de la proporción que Alemania transfirió, en términos reales, por concepto de reparaciones después de la segunda guerra mundial.(45)

Cuadro 1.6

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE AMERICA LATINA  
Y LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS  
( miles de millones de dólares )

Año	Entradas netas de capital(1)	Pagos netos por utilidades e intereses (2)	Transferencias financieras netas (3=1-2)
1980	29.4	17.9	11.5
1981	37.5	27.1	10.4
1982	20.0	38.7	-18.7
1983	3.2	34.3	-31.2
1984	9.2	36.2	-27.0
1985	2.4	35.3	-32.9
1986*	8.6	30.7	-22.1

FUENTE: CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1985, en Notas sobre la economía y el desarrollo, cuadro 14, Santiago de Chile 1985.

\* estimaciones preliminares

De esta manera, mientras que los países en desarrollo son objeto de una descapitalización y empobrecimiento crecientes, resultado del efecto combinado de los factores externos antes mencionados, los procesos de concentración -sobre todo financiera- e internacionalización del capital presentan en la década de los ochenta aspectos sumamente graves; en especial, la muy posible ruptura del orden social, incluso político, de varios de los países en desarrollo y, en general, del precario equilibrio del orden económico internacional.

Es precisamente en este contexto de creciente interconexión compleja de los mercados productivo, comercial y financiero -consecuencia del avance transnacional del capitalismo- donde podemos constatar el carácter global del proceso de ajuste internacional así como de la problemática del endeudamiento externo de los países en desarrollo, ya que las políticas de ajuste que han venido aplicando estos países, bajo estricta vigilancia del FMI, no han considerado explícitamente el impacto que los factores externos antes explicados han tenido en los procesos de ajuste realizados, como veremos en el siguiente apartado.

Aquí es importante remarcar, sin embargo, que si bien los gobiernos de los países en desarrollo endeudados tienen una considerable cuota de responsabilidad en el origen y desenvolvimiento de sus propios desequilibrios estructurales y macroeconómicos, lo anterior no debe oscurecer el hecho de que cualquier solución verdadera, en el marco de esta interconexión compleja y en términos de la capacidad nacional para reanudar una trayectoria de crecimiento sostenido, y sostenible políticamente, sólo puede lograrse por medio de la cooperación y corresponsabilidad efectiva de todos los sujetos involucrados: los bancos acreedores, los gobiernos de sus respectivos países, las instituciones financieras internacionales

y, en los países deudores mismos, tanto los gobiernos como los sectores privados.

En este sentido, Saúl Trejo ha señalado enfáticamente que

el análisis del problema del endeudamiento externo y de sus implicaciones para el sistema financiero internacional debe ubicarse necesariamente en un contexto global y de largo plazo que comprenda, cuando menos, los aspectos comerciales, tecnológicos y de flujos de inversión, pues ni el problema es estrictamente financiero ni debe pensarse en obtener soluciones duraderas a corto plazo. (46)

Es por todo lo anterior que las perspectivas de alcanzar un crecimiento económico mundial sostenido y estable son poco alentadoras, ya que a la fecha los cambios señalados antes que atenuarse se han profundizado, y a excepción de una mínima reducción de las tasas de interés internacionales (ya que siguen muy por arriba del nivel promedio histórico del 3 %), los flujos de capital hacia los países en desarrollo no se han restablecido, reduciéndose así su capacidad de importación. (47)

El servicio de la deuda externa de estos países se ha incrementado sustancialmente hasta consumir más del 27 % de las exportaciones totales en 1986; el precio de los productos primarios de exportación sigue cayendo, de 1980 a 1986 éstos cayeron en más de un 28 %; el crecimiento del producto mundial sigue siendo inestable pues éste ha descendido del 4.5% en 1984 a 3 % en 1986, incluso el propio FMI estima para los años de 1987 y 1988 un crecimiento global de la economía mundial inferior al 3 %, véase la gráfica A.

Además, los enormes desequilibrios comercial y de cuenta corriente de los siete grandes países desarrollados se han acrecentado, de la misma manera que las divergencias entre ellos, situación que fomenta mayores



presiones proteccionistas en el comercio internacional así como serios obstáculos para el logro de un crecimiento más estable y sostenido de la economía mundial, particularmente de los países en desarrollo.

Es en este sentido, que cualquier arreglo financiero que permita reducir la actual enorme transferencia de recursos hacia el exterior por parte de las economías en desarrollo, podría tener como contrapartida tanto un considerable restablecimiento en las perspectivas de alcanzar un crecimiento económico sostenido, y menos oneroso el ajuste que los países en desarrollo llevan a cabo, como una importante mejoría de las cuentas comerciales en el resto del mundo, en especial la de Estados Unidos, por el efecto positivo en la capacidad de importación de aquéllos.

Por consiguiente, los problemas económicos centrales del capitalismo de los ochenta por resolver son: los excesivos déficit presupuestal y comercial de los Estados Unidos; los altos superávit externos de Japón, Alemania Federal y de las economías asiáticas de reciente industrialización; el alto desempleo en Europa; el estancamiento y la enorme deuda externa de los países en desarrollo.

## 2. El nuevo papel del FMI en la economía internacional

El calificativo de "nuevo papel" de la actuación del FMI en la economía internacional no está tanto en una modificación de sus principios y objetivos ni de cambios sustanciales en sus políticas de ajuste así como en la condicionalidad y sus directrices, sino que este nuevo papel está siendo determinado por los específicos efectos restructuradores que las actuales políticas de ajuste del Fondo han venido generando en la creciente transnacionalización del capitalismo.

Desde una perspectiva histórica podemos constatar que las políticas de estabilización del Fondo -como inicialmente fueron llamadas- han estado presentes y afectando de igual manera la creciente y cada vez más compleja internacionalización del capital, desde mediados de los años cincuenta hasta nuestros días. (48)

Sin embargo, esta actuación no ha sido continua ni mucho menos se ha desarrollado de manera lineal; en todo caso, lo que sí ha sido una constante en la actuación del FMI en la economía internacional es que ha sido uno de los vehículos de los países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos, para llevar adelante la internacionalización del capitalismo. Al respecto, Samuel Lichtensztejn señala explícitamente que

el FMI ha sido y lo es en la actualidad uno de los vehículos de la internacionalización del capital... (así) la condicionalidad del Fondo ha tenido una conceptualización y proyección internacionales: la existencia de estrategias internacionales restructuradoras atrás de las políticas que el Fondo promueve... La condicionalidad, por otra parte, mantiene una estrecha coherencia con el papel que la institución ha tenido que jugar en el creciente proceso de la internacionalización del capital a través de sus diferentes etapas..., los efectos de la condicionalidad han dependido, además, del tipo de relaciones y contradicciones entre las sociedades nacionales y el capital internacional en sus diferentes ciclos y formas

de expansión. La naturaleza de estas relaciones pueden ser recogidas en diferentes modelos abstractos pero finalmente conforman un producto histórico concreto. (49)

De esta manera Lichtensztejn apunta tres etapas en la evolución de las políticas de estabilización y de la condicionalidad misma del Fondo.

La primera etapa se desarrolla durante la década de los años cincuenta hasta mediados de la de los sesenta. Aquí los programas de estabilización pasaron a ser uno de los requisitos para la internacionalización y la concentración productiva del capitalismo, principalmente estadounidense y a través de las Empresas Transnacionales. En este período se llevaron los primeros acuerdos con el FMI, v.gr. Argentina (1958), Bolivia (1956), Chile (1955) y México (1959), entre los más representativos.

La condicionalidad del Fondo en esta etapa fue muy general pero su papel fundamental fue el de abrir las economías nacionales, en particular las de los países en desarrollo, a la expansión e integración del capital transnacional productivo. Es decir, que el efecto de la condicionalidad y de las políticas de estabilización auspiciadas por el Fondo en esos años fue el de cambiar ciertos aspectos de los regímenes de comercio exterior y del movimiento internacional del capital financiero; en contraste, la repercusión sobre la regulación estatal fue menor.

La segunda etapa de las políticas de estabilización se da en el período comprendido de finales de los años sesenta hasta finales de los años setenta. En esta etapa las políticas de estabilización -bajo el ropaje de el monetarismo- fueron el requisito para la internacionalización y la concentración financiera. Es este un período de transición tanto para el FMI como para la economía mundial en general del capitalismo, ya que en estos años hay una clara declinación e incapacidad de la función reguladora del

Fondo de la liquidez mundial y de los tipos de cambio, así como la aparición de profundos y complejos desequilibrios de la economía capitalista, como ya expusimos en el apartado anterior.

En esta etapa, las políticas de estabilización fueron superadas por las políticas neoliberales cuyo cuerpo teórico-ideológico fue el de superar el ajuste coyuntural (monetario y por la demanda) por el ajuste de reestructuración de la economía basado en una apertura comercial y financiera de las economías nacionales. (50)

La tercera etapa de la evolución de las políticas de estabilización, que es donde se inscribe nuestra investigación, se inicia en los primeros años de la actual década, particularmente con la crisis de la deuda externa a finales de 1982. A partir de este momento las políticas de ajuste de mandadas por el FMI se convertirán en el requisito para la internacionalización de las políticas económicas nacionales, proceso inédito del capitalismo internacional.

Si en la etapa anterior el FMI alentaba el endeudamiento externo como mecanismo de ajuste, es a partir de ese año que el Fondo propugnará por un ajuste con limitación al endeudamiento; sin embargo, la limitación a endeudarse por parte de los países en desarrollo ha sido resultado de la drástica reducción de los flujos financieros que a una efectiva vigilancia del organismo financiero internacional.

Los programas de ajuste económico en este período se basan en los lineamientos del mercado internacional -políticas de apertura comercial y financiera de las economías nacionales- y por reformas estructurales en la esfera de acción del Estado, las cuales implican una reducción de su participación en la economía y en la regulación de la misma. Todo lo anterior con el objetivo de llevar adelante los cambios que reclama la trans-

nacionalización del capital.

Es decir, los actuales programas de ajuste y la reaparición del FMI como gestor de los mismos responden a una misma lógica: sostener la reproducción del capital financiero en el corto plazo -el cual mostró sus inconsistencias y contradicciones de funcionamiento hacia finales de los setenta y principios de los ochenta- así como la de coadyuvar en la formación de bases más firmes que hagan posible el avance de la transnacionalización del capital.

**a. Características de las políticas de ajuste del FMI en la década de los ochenta**

Los programas de ajuste económico demandados por el FMI se basan en un conjunto de entidades contables que indican, en primer lugar, que todo déficit en cuenta corriente guarda relación necesariamente con un exceso de demanda interna frente al ingreso nacional y, en segundo lugar, que dicho exceso se apoya en una diferencia de igual magnitud entre la variación de la oferta crediticia interna y la demanda de dinero. De conformidad con estas entidades, los programas del Fondo han tendido siempre a corregir los desequilibrios de las balanzas de pago mediante una restricción de la demanda interna inducida por la compresión del crédito y del gasto corriente. (51)

El típico programa del Fondo prescribe medidas que exigen una desmedida compresión de la demanda interna; reducción de los salarios reales y recorte del gasto público. Estas medidas van acompañadas, frecuentemente, de una fuerte depreciación del tipo de cambio y de una liberalización del comercio exterior del país en cuestión sin que se preste la debida atención en los posibles efectos perturbadores sobre la economía interna, sobre todo con el crecimiento económico.

Además, con independencia de las causas que hayan provocado los problemas de balanza de pagos, el Fondo ha insistido generalmente en recurrir sobre todo a medidas de regulación de la demanda como medio para corregir los desajustes de pagos. En consecuencia, se ha exigido a los países en desarrollo que reduzcan la demanda como mecanismo idóneo de ajuste ante los cambios ocurridos en el entorno internacional a pesar, como ya vimos en el apartado anterior, de que estos factores externos ya esta

ban restringiendo su crecimiento.

Lo anterior ha dado por resultado, como bien lo ha señalado la CEPAL y varios investigadores, una situación de sobreajuste y de pérdidas innecesarias de bienestar económico y social en la mayoría de los países en desarrollo que han llevado a cabo ajustes fondomonetaristas, incluso se han comprometido aspectos del futuro crecimiento económico de estas naciones ya que las tasas de inversión productiva han caído dramáticamente. (52)

Según estimaciones de Richard Lynn, las pérdidas de bienestar provenientes de las caídas innecesarias de la producción en relación con sus niveles potenciales fueron del orden de 690 a 810 mil millones de dólares en el cuatrienio 1982-1985 en América Latina, montos casi equivalentes o superiores al valor del PIB total de la región en 1985. Es decir, señala Lynn, por cada dólar transferido al exterior en ese período se perdieron pues alrededor de siete u ocho dólares de producción, en este sentido el proceso de ajuste experimentado por los países latinoamericanos ha sido innecesariamente costoso. (53)

Es por lo anterior que los actuales programas de ajuste demandados por el FMI están seriamente cuestionados. Investigadores como Tony Kilklick han impugnado este tipo de ajuste, indicando que

el meollo del asunto es que un problema (el de los desequilibrios de las balanzas de pago) que es esencialmente internacional en carácter sigue siendo afrontado con políticas y objetivos nacionales de corto plazo y bajo intereses muy particulares. (54)

Es decir, el Fondo no ha considerado explícitamente las actuales circunstancias recesivas del capitalismo internacional y la creciente interconexión compleja de los mercados que la internacionalización del capi -

tal ha producido en el escenario económico internacional.

Por otra parte, el ajuste convencional del Fondo supone que en los países en desarrollo existe la suficiente movilidad de los recursos y de la economía, que el comercio exterior de los mismos tiene la suficiente flexibilidad de adaptación y que los gobiernos ejercen un control absoluto sobre la demanda y déficit nacionales. De esta manera, el Fondo considera a los problemas de balanza de pagos como de corto plazo y que el ajuste económico debe ser alcanzado a través de la "regulación" de las fuerzas del mercado internacional; esto es, por las fuerzas transnacionales de acumulación.

Es quizás en este punto donde podemos encontrar la deficiencia más importante de las actuales políticas de ajuste del FMI, ya que los programas de ajuste prescritos por el Fondo para los países en desarrollo se basan en la hipótesis de que cada país puede y debe corregir unilateralmente cualquier desequilibrio de pagos que encare. Esta opinión contrasta con la antes expuesto y con el hecho de que los superávit y déficit son las dos caras de una misma moneda y que estos últimos no pueden ser eliminados a menos que se reduzcan correlativamente los primeros.

Al respecto Ariel Buira Seira, ex-director ejecutivo de México ante el FMI, indicó en su oportunidad en aquél organismo multilateral que en

la medida que deba resolverse un problema de ajuste mediante una deflación dependerá, entre otras cosas, de la distribución de los esfuerzos de ajuste entre los países. Los fundadores del Fondo reconocieron este hecho, incorporando al Convenio Constitutivo la noción de que el proceso de ajuste no es responsabilidad de los países deficitarios únicamente, sino que incumbe a todos, tanto deficitarios como superavitarios. (55)



Es por todo lo anterior que la actual concepción del ajuste económico del FMI debe adaptarse a las actuales circunstancias recesivas del capitalismo. Adaptación que, a mi juicio, debería tomar en cuenta explícitamente la creciente interconexión compleja de los mercados productivo, comercial y financiero para así evitar los enormes costos económicos y de bienestar social innecesarios que los programas de ajuste fondomonetaristas han ocasionado en los países en desarrollo.

Es decir, urge un enfoque global del ajuste y una real y efectiva corresponsabilidad en el costo del mismo, que involucre por igual tanto a superavitarios como deficitarios, a la banca privada internacional y a organismos financieros multilaterales, pues como Tony Killick afirma:

el ajuste es necesariamente un proceso internacional en el cual los países superavitarios deben también participar y compartir sus costos... El ajuste es, por tanto, un concepto que más apropiadamente debe ser aplicado a la actual dinámica de la economía internacional, incluyendo de igual forma a los países superavitarios, ya que en la actualidad el ajuste y su costo ha sido ampliamente soportado por los países deficitarios. (56)

#### b. El FMI ante la crisis del endeudamiento externo

La crisis de la deuda externa de los países en desarrollo, principalmente latinoamericanos, así como los arduos procesos de renegociación de la misma constituyeron los factores inmediatos precipitadores de la reaparición reciente del FMI en la economía internacional y de la aplicación más rígida y ampliada de la condicionalidad del organismo.

Ahora bien, estos procesos de renegociación -encabezados por México- lejos de haber representado una solución efectiva al problema de la deuda externa se han convertido en el mecanismo mediante el cual se le ha ganado tiempo a la crisis y se continúa, por otra parte, con la succión de los recursos materiales y productivos de las economías en desarrollo. Incluso las posibilidades de que se repita una situación de moratorias generalizadas no están del todo descartadas del panorama económico internacional, debido a la débil recuperación de la economía mundial y del comercio así como de las crecientes presiones proteccionistas y las todavía muy elevadas tasas de interés internacionales.

De esta manera, es a partir de 1982 cuando el FMI volvió a adquirir un papel central en el proceso de la internacionalización del capital, abriendo con ello una tercera etapa en la evolución de las políticas de estabilización, hoy llamadas eufemísticamente de "ajuste estructural", como ya hemos indicado. (57)

Si bien el organismo financiero multilateral ha señalado reiteradamente que su papel en el sistema económico internacional es multifacético y "catalizador" de recursos de otras fuentes financieras del sistema, lo cierto es que la problemática del endeudamiento externo -que está aún lejos de una efectiva solución-, ha venido absorbiendo la mayor parte de la

atención del FMI así como de sus muy limitados recursos financieros. Más aún, esta problemática ha hecho que el Fondo se haya ido poco a poco apartando del espíritu de Bretton Woods y de sus originales propósitos y venga actuando desde 1981 con metas de corto plazo y cuyo objetivo, eje de su actuación, parece ser la realización o cobro efectivo de la deuda externa.

Sin embargo, como ya indicamos en el anterior apartado, los condicionamientos demandados por el Fondo tienen un alcance mayor, consustancial a la crisis del capitalismo y que responden o apuntan, como bien señala Samuel Lichtensztejn, a un doble objetivo; por una parte, sostener el cumplimiento del servicio de la deuda externa de los países en desarrollo y, por otra, incorporar en el campo de la política económica la necesidad de redefinir formas de funcionamiento que estimulen una apertura de espacios de acumulación para los grandes capitales privados e internacionalizados, en detrimento de los proyectos nacionales de estos países. (58)

En este sentido, después de más de cuatro años del inicio del problema de la deuda externa, el entonces director-gerente del FMI, Jacques de Larosiére, indicaba con relación al papel jugado por el organismo ante la crisis de la deuda que "el Fondo Monetario Internacional ha tenido que jugar un papel multifacético en el sistema. Esto es, ha sido en parte financiero, árbitro y supervisor económico", (59) y más adelante señalaba que no se debe juzgar al Fondo por el monto de sus recursos financieros sino por el efecto "catalizador" que la prescripción de sus programas de ajuste han generado en el sistema financiero internacional. Incluso, decía de Larosiére, la estrategia que el FMI ha seguido para el tratamiento de la deuda externa ha sido de cooperación y pragmatismo dentro de un marco de tratamiento "caso por caso"; esto es, ajustándose a las diver-

50.

sas realidades nacionales.

Empero, esas definiciones están seriamente cuestionadas por los hechos que se han venido suscitando desde 1982.

En cuanto a su papel multifacético es claro que el Fondo se ha venido comportando más como supervisor económico de los intereses de los países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza, y de la banca privada internacional que en financiero o árbitro del sistema.

Lo anterior, lo podemos constatar por tres hechos fundamentales: el endurecimiento de la condicionalidad y de las políticas de ajuste del FMI, el reforzamiento de la supervisión de los programas de ajuste económico demandados por el organismo ("enhanced surveillance") y la insuficiencia de los recursos que éste ha venido otorgando a los países en desarrollo deficitarios.

En cuanto al primer aspecto, varios investigadores han indicado que la renuencia de los países en desarrollo de recurrir al Fondo -sobre todo durante la década pasada- se debe en gran medida al rigor exagerado de la condicionalidad y de las políticas de ajuste demandadas por el Fondo. (60) Es aquí donde se explica en parte el por qué los países en desarrollo recurrieron a la banca privada internacional para financiar sus desequilibrios económicos cuando, además, el crédito de fuentes privadas era abundante, barato y de fácil acceso.

De la misma manera, diversos organismos internacionales como la CEPAL, la UNCTAD y el recientemente creado Instituto de Economía Internacional -con sede en Washington D.C.- han indicado que es necesario flexibilizar la condicionalidad, ya sea a través de reducir o cambiar varios de sus criterios de ejecución, para que el Fondo actúe con mayor eficiencia en el logro de sus objetivos primordiales. (61)

Inclusive, el propio Grupo de los 24 ha venido señalando este imperativo en sus pasados informes al FMI. Por ejemplo, en su informe de agosto de 1987 el Grupo afirmaba que

en la práctica han proliferado las medidas previas y los criterios de ejecución así como ciertas técnicas adicionales de control, reexamen y consulta. Esta proliferación se ha traducido en un recrudecimiento de la condicionalidad de los programas del Fondo y en una excesiva rigidez en la aplicación de los criterios de ejecución... Hay que evitar, (por lo tanto), que se conceda a las consideraciones sobre el uso temporal de los recursos financieros del FMI y a su carácter rotatorio mayor importancia que a los objetivos más fundamenta-les de la institución, como pueden ser el crecimiento y fo-mento de la prosperidad nacional e internacional. (62)

Sin embargo, ya desde finales de 1981 el Fondo empezó a extremar las condiciones para el acceso a sus recursos, situación que se vio más acentuada cuando estalló la crisis de la deuda externa y por el hecho de que los recursos de la institución, de alta y baja condicionalidad, eran de poca cuantía comparados tanto con los flujos financieros totales canalizados hacia los países en desarrollo como con el impacto que los facto-res externos ocasionaron -y lo siguen haciendo en nuestros días- en sus economías. (63)

Tomando como ejemplo dos factores externos (el servicio de la deuda externa y el deterioro de la relación de intercambio) podemos comparar esta situación. Según informes del propio Fondo -véase nuevamente el cuadro 1.3-, en 1985 los países en desarrollo pagaron por el servicio de su deuda externa más de 142 mil millones de dólares (23 % de sus exportaciones totales), mientras que el monto de los créditos otorgados por el FMI a sólo 30 países ascendió a poco más de 13 mil millones, esto es, el 9 % de todo el servicio de la deuda externa de aquéllos en ese año.

Por otra parte, la transferencia que las naciones en desarrollo hicieron a los desarrollados por el simple deterioro de su relación de intercambio fue de 80 mil millones de dólares en 1986, mientras que el financiamiento otorgado a 26 países en este mismo año se redujo a tan sólo 6 mil millones. Empero, estas comparaciones se hacen más marcadas si se las compara con el monto de las compras netas (diferencia entre las compras y recompras totales) que se llevaron a cabo con el FMI en 1986, pues éstas fueron positivas en 1985 en tan sólo 400 millones de DEG's (516 millones de dólares), para tener un saldo negativo al año siguiente. (64)

Ahora bien, el efecto catalizador que los programas de ajuste demandados por el FMI han generado en el sistema financiero internacional, especialmente en la banca privada internacional, está seriamente cuestionado por la astringencia puritana que la banca sigue teniendo para el otorgamiento de crédito fresco a los países en desarrollo. Lo anterior se ha venido dando muy a pesar de que estos países han pagado puntual y religiosamente el servicio de su deuda, a tal grado que han descuidado el crecimiento económico; se han sometido a los dictados del FMI así como de las presiones que el gobierno de los Estados Unidos ha hecho sobre ella para que ésta otorgue mejores condiciones de pago así como mayores flujos de crédito a los países en desarrollo.

Por ejemplo, en 1983 el entonces presidente de la Reserva Federal de aquel país, Paul Volcker, actuó de manera enérgica para que la banca de su país otorgara al año siguiente mejores términos de pago y mayores créditos a México. (65) También en la iniciativa del entonces secretario del Tesoro estadounidense, James A. Baker III, presentada con motivo de la reunión anual conjunta del FMI / Banco Mundial en 1985 en Seúl, Corea del

Sur, se señalaba enfáticamente que era esencial reforzar la estrategia de la deuda y, en este sentido, le correspondía a la banca privada aumentar sus préstamos en apoyo a aquéllos países que estuvieran llevando ajustes en sus economías. Más aún, James Baker declararía a inicios de 1987 que la banca privada debería absorber deudas impagables de América Latina y sin cortarles el suministro de nuevos créditos. Por su parte, funcionarios del Tesoro -citados en el Washington Post- indicaban que la deuda no valía ya los 100 centavos de dólar y, en este sentido, no se debía mantener la ficción de que sí los vale. (66)

Finalmente, el propio presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, en su intervención de apertura de la reunión anual conjunta del FMI y Banco Mundial, el 30 de septiembre de 1986, señaló que "es importante que los bancos comerciales apoyen plenamente los programas del Fondo y del Banco Mundial así como todos los programas globales de otros países deudores". (67)

Sin embargo, los préstamos netos de la banca privada internacional a los países en desarrollo han disminuido drásticamente, de 73 mil millones de dólares en 1984 a menos de 11 mil millones en 1985, a 3 700 millones en 1986 y esperándose para 1988 un monto no superior a los 6 mil millones de dólares. En contraste, la banca comercial ha mantenido y aun incrementado sus ganancias. (68)

De esta manera, el efecto catalizador, que a juicio del Fondo ha sido el papel central de su actividad ante la crisis de la deuda externa, ha representado en los hechos: 1) el pretexto para intervenir más marcadamente en las políticas económicas de cada vez más países y, b) el mecanismo mediante el cual se le gana tiempo a una muy posible suspensión generalizada de pagos.

54.

Por lo que se refiere a la mayor intervención del FMI en las políticas económicas de los países en desarrollo, ésta la podemos apreciar a través del mecanismo de la "supervisión reforzada", ya que con este mecanismo el Fondo puede influir directamente en las políticas económicas de aquéllos países que no hayan firmado un convenio con el Fondo. Lo anterior se pretexa de agilizar los préstamos de los bancos privados internacionales, puesto que el monto total catalizado a los países ha sido insignificante en relación a las enormes transferencias de recursos que las economías en desarrollo han hecho, y continúan haciendo, a la banca por concepto del servicio de su deuda externa. (69)

Así pues, el supuesto efecto catalizador que la supervisión del Fondo, normal y reforzada, ha causado para los países en desarrollo de 1982 a 1986 ha sido de aproximadamente 7mil millones de dólares anuales. Tan sólo México en esos cuatro años pagó por concepto de intereses de su deuda externa 51 603 millones de dólares, como veremos en el capítulo siguiente.

Lo que sí ha logrado de manera "eficiente" y no sin altos costos económicos el efecto catalizador del FMI ha sido la reestructuración de la deuda y, con ello, ha retardado los pagos del principal e incrementado la factibilidad de una posible moratoria generalizada de los principales países deudores, ya que en el mismo período señalado la banca privada, una vez teniendo la garantía de ajuste por parte de los gobiernos y el visto bueno del Fondo de las políticas económicas de aquéllos, reestructuró un total de 140 mil millones de dólares. (70)

Finalmente, la estrategia de tratamiento "caso por caso" que el FMI ha desarrollado para el manejo de la problemática del endeudamiento ex -



terno también presenta serias deficiencias y contradicciones operativas, ya que principalmente este enfoque ha sido utilizado de manera política más que de administración contra los países en desarrollo endeudados, persuadiéndolos de no crear un club de deudores, cuando los acreedores sí han creado su club (Club de París) y los bancos comerciales internacionales han venido actuando como cártel.

Los puntos fuertes del tratamiento casuístico son, primero, que sin esfuerzos internos para aumentar los ahorros y mejorar la balanza de pagos no hay viabilidad financiera y, segundo, que la casuística permite adaptar las soluciones a las circunstancias particulares de cada país, que por lo general son distintas. Los puntos débiles son, primero, que no prevé y considera el impacto que las circunstancias externas han tenido en las economías en desarrollo que han llevado a cabo ajustes fondomonetaristas, pese a reconocer que estos factores desempeñan un papel fundamental en el origen y perpetuación del problema de la deuda; segundo, que al insistir demasiado en la expansión de las exportaciones de los países deudores, puede contribuir a la caída de los precios de los productos primarios, y tercero, que el tratamiento casuístico no puede hacer nada para eliminar o aminorar las trabas al comercio que producen alteraciones en la transferencia del servicio de la deuda. (71)

Pero si bien el FMI señala que sus políticas de ajuste han tenido la suficiente flexibilidad para adaptarse a las distintas realidades nacionales -que indiscutiblemente las tienen nuestros países- en el caso específico de América Latina los programas de ajuste promovidos por el Fondo presentan una muy marcada similitud, y aquí no me refiero al marco teórico-ideológico fondomonetarista sino, muy en particular, al número de políticas previas y criterios de ejecución que estos programas

56.

presentan en la gran mayoría de los convenios firmados por los países latinoamericanos con el FMI.

Richard Lynn en un excelente trabajo sobre los programas del Fondo, indicaba que, en lo que toca a las combinaciones de política -criterios de ejecución, condiciones previas y compromisos de política-, puestas en acción en América Latina y el Caribe desde finales de 1983, todas ellas son casi iguales. Con esto el autor señalaba ¿ dónde quedó el enfoque ca so por caso del Fondo? (72)

c. Éxitos y fracasos del FMI durante los primeros años de la década de los ochenta

Cuando uno analiza los éxitos y fracasos de cualquier organización, y más aún cuando ésta es internacional y financiera, existen siempre dosis de subjetividad dependiendo de la ideología y de los intereses que se representen, ya se trate de un Estado, grupo o clase social; así, mientras que para unos es un éxito para otros es un rotundo fracaso.

Por consiguiente, más allá de cualquier subjetivismo y confrontando los hechos de la realidad económica con lo hasta ahora realizado por el Fondo, tal vez el fracaso más importante y destacable de su actuación a lo largo del primer lustro de la década de los ochenta sea lo recesivo que han resultado sus programas de ajuste. Programas que han representado, para los países que han seguido sus recetas, particularmente para los latinoamericanos, enormes costos económicos y sociales así como pérdidas innecesarias de bienestar.

Sin embargo, aunque el ajuste es necesario tanto para los países deficitarios como superavitarios, con los criterios en boga se tiende a analizar el caso de cada país por separado y lo que es peor recargar sobre los primeros todo el peso del costo del ajuste, que en principio debería ser global, y minimizando los efectos del estancamiento de la economía y comercio mundiales así como la enorme repercusión que lo anterior tiene para el cumplimiento de las metas pactadas con el Fondo.

Es por esto que aunque el ajuste es necesario, ya que no se puede gastar más de lo que se gana, consumir más de lo que se produce ni contraer la demanda interna más de lo económicamente soportable, que este tipo de ajuste recesivo no debería seguir los actuales lineamientos, sino avanzar en la redefinición y aplicación de un ajuste económico verdaderamente internacional de naturaleza global.

A partir de 1982, cuando el FMI hizo su reaparición como promotor del ajuste económico y gestor de la problemática del endeudamiento externo, sus programas de ajuste han presentado varias fuentes recesivas. Entre las más sobresalientes figuran. La insuficiencia de recursos financieros tanto por parte del Fondo como la del resto del mercado internacional de capitales, especialmente los provenientes de la banca comercial.

El empleo del acervo de activos externos netos como criterio de ajecución; aquí el problema surge del hecho de que los gobiernos de los países, en particular los en desarrollo, no ejercen control alguno sobre varios de los principales determinantes del saldo de la balanza de pagos ni pueden en la práctica compensar los acontecimientos inesperados en forma instantánea y total. No obstante están obligados a hacerlo so pena de perder el financiamiento no sólo del FMI sino el de todo el mercado financiero internacional. Lo anterior nos lleva a la siguiente fuente recesiva.

En tercer lugar, y tal vez la más importante, tenemos el muy estrecho vínculo que liga el financiamiento externo de la banca privada internacional al cumplimiento cabal de las metas pactadas con el FMI. Es decir, el Fondo se ha convertido en el paso obligado número uno antes de que los países endeudados negocien directamente con la banca comercial. Aunque en la tercera directriz de la condicionalidad del Fondo se reconoce que los acuerdos de derecho de giro no son convenios internacionales y prohíbe consecuentemente una redacción en este sentido, el concertar un acuerdo con el Fondo no significa que un país obtendrá un monto de finciamiento compatible con la realización de un ajuste eficiente y sí muy por el contrario, infringir una meta de ese acuerdo, quizá por razo-

nes del todo ajenas al control del gobierno, puede implicar la negación de acceso del país en cuestión al mercado financiero internacional como ya ha sucedido en años recientes; incluso, como ya indicamos, aunque los países en desarrollo se han sujetado y cumplido religiosamente los compromisos pactados con el FMI la banca comercial, por su parte, sigue re-nuente a aceptar su cuota de responsabilidad en el problema de la deuda.

Otra fuente recesiva de los programas de ajuste demandados por el FMI la constituye la utilización de metas específicas fijas para los criterios de ejecución, independientemente de los factores externos que hayan generado el incumplimiento de las metas pactadas. Como causa y efecto de las anteriores fuentes, se responsabiliza a los gobiernos de resultados que no están totalmente bajo su control, con esto se coloca a la autoridad gubernamental en el dilema de tener que seguir una política más restrictiva que la que indicarían las propias metas (generando por allo una situación de sobreajuste) o infringir éstas y perder, por lo tanto, los recursos financieros de todo el mercado financiero internacional.

Por otra parte, la falta de corresponsabilidad, cooperación y coordinación que los países desarrollados y banca comercial han venido presentando desde 1982, tanto para el problema de la deuda como para la necesaria simetría del proceso de ajuste internacional, ha dado por resultado que las políticas del Fondo sean seriamente cuestionadas y rechazadas en principio por muchos países en desarrollo, especialmente latinoamericananos.

Sin embargo, para poder comprender cuáles han sido los éxitos y fragós del Fondo es indispensable hacer un deslinde de los planos de su

actuación, ya que si en el plano de lo económico no ha salido bien librado -por los resultados recesivos y asimétricos del ajuste-, en el plano del poder internacional, en especial el del capital financiero, es en donde podemos observar sus más destacados éxitos: como lo son los de estar estimulando cambios profundos e importantes en las estructuras económicas de los países en desarrollo; cambios cuyas directrices centrales (liberalización creciente del comercio exterior y mayores garantías para la movilización del capital extranjero) apuntan hacia una mayor y segura transnacionalización de la acumulación capitalista.

Si bien de 1982 a 1985 el FMI se congratulaba de sus éxitos, logrados en la estabilización de las balanzas de pagos de los países en desarrollo, éstos fueron relativos ya que el Fondo privilegió un ajuste monetarista recesivo de corto plazo sobre la capacidad de crecimiento presente y futura de las economías en desarrollo. La prueba está que ya para 1986 los desequilibrios de aquéllas se han vuelto a incrementar y, lo que es peor, después de más de cuatro años de austeridad draconiana y pauperización creciente de los países en desarrollo, con lo cual se han estrechado los márgenes de negociación, tanto interna como externamente, de estos países.

La falta de crecimiento de los países en desarrollo, por otra parte, ha llegado a preocupar a los desarrollados, muy en especial a los Estados Unidos. Esta preocupación fue expresada en 1985 a través del llamado Plan Baker, cuya premisa central es que los países en desarrollo altamente endeudados tienen que crecer para poder pagar sus deudas llevando a cabo, además, cambios significativos en su estructura económica y en su comercio exterior, todo con el objetivo de que sus economías sean reguladas por las fuerzas del mercado internacional, esto es, por las fuerzas

transnacionales de acumulación.

En el FMI, también el entonces director-gerente del organismo, Jacques de Larosière, que se encontraba en sus últimos días de gestión administrativa, reclamaba por una efectiva corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa señalando la imperiosa urgencia de que los países en desarrollo reanudaran el crecimiento económico sostenido y duradero. (73)

Finalmente, tales necesidades han sido reiteradas nuevamente por el actual director-gerente del FMI, Michel Camdessus, de la siguiente manera :

en lo sucesivo será tan necesario el crecimiento económico (de los países en desarrollo) a los efectos de que prosiga el ajuste, como éste lo será para que la economía mundial siga creciendo. Los países industriales pueden y deben brindar un respaldo decisivo, para lo cual tienen que adoptar políticas monetarias y fiscales que no impidan un aumento satisfactorio y no inflacionario de la demanda internacional, la disminución de las tasas de interés internacionales y el establecimiento de una estructura adecuada de los tipos de cambio; deben dar marcha atrás al proteccionismo y aportar un creciente volumen de asistencia oficial para el desarrollo así como un nivel suficiente de crédito oficial a la exportación... En suma, para que el proceso de ajuste de resultados favorables debe ser simétrico. No puede haber un criterio de ajuste para los países industrializados y otro para los países en desarrollo. (74)

## NOTAS

1. Las 45 naciones que participaron en la Conferencia Monetaria fueron: Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, China, Checoslovaquia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Iraq, Islandia, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, República Dominicana, Sudafrica, Unión Soviética, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia.
  
2. La pugna entre los planes White y Keynes y el dominio de los Estados Unidos sobre la creación del FMI quedó expresada en la dirección de las comisiones creadas para el efecto. La Comisión I, donde se discutió la creación del Fondo, estuvo dirigida por el entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Harry Dexter White; la Comisión II sobre la creación del Banco Mundial fue dirigida por el economista inglés John Maynard Keynes; y la Comisión III, para la creación de la Corporación Financiera Internacional, fue conducida por el entonces Secretario de Hacienda de México, Eduardo Suárez. Cfr. Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a changing world, 1945-85*, IMF, Washington D.C. 1986, p. 40.  
 Para un estudio más detallado de la historia del FMI véanse las siguientes obras: Margaret Garritsen de Vries, *The IMF, 1966-71; The system under stress*, IMF, Washington D.C. 1976, 2vol.; y J. Keith Horsefield et al., *The International Monetary Fund, 1945-65. Twenty years of International Monetary Cooperation*, IMF, Washington D.C. 1969, 3 vols.
  
3. Antonio Sacristán Colás señala que la imprudencia de rechazar el Plan Keynes -que consistía simplemente en que el exceso de las ventas sólo podía recuperarse mediante la compra de mercancías del deudor- por la propuesta estadounidense puede considerarse como una "incapacidad congénita" del FMI. Esto es, que el Fondo en vez de preocuparse por estabilizar el comercio mundial a través del crédito formado con los saldos acreedores, consecuencia de las exportaciones, quedó convertido en un organismo homologador de devaluaciones y revaluaciones así como otorgador de créditos internacionales a mediano y largo plazo que servirían para sostener el desequilibrio que los países superavitarios consideraban favorables para sus intereses, dando por resultado el "irrealismo artificioso y puramente monetario del desequilibrio comer



cial externo" de nuestros días. Véase del autor las siguientes obras: "El Fondo Monetario Internacional y la crisis", en El Economista Mexicano, El Colegio Nacional de Economistas, vol XIX, tercer trimestre de 1986, México, pp.37-45; La situación económica mundial y México; las cuestiones que suscita el intercambio del petróleo, serie de ensayos del CIDE, colección economía I, México 1980, 72 pp. y "Problemas que suscita el sistema de créditos internacionales a mediano y largo plazo", en Isaac Minian (comp), Transnacionalización y periferia semiindustrializada, CIDE, México 1983, pp. 135-156

4. Cohen, Benjamin J., La organización del dinero en el mundo, FCE, México 1984, p. 122
5. Chapoy Bonifaz, Alma, Ruptura del sistema monetario internacional, UNAM, México 1979, p.26-29
6. Citado por Benjamin Cohen, op. cit., p. 125
7. Estos objetivos han sido los mismos desde la creación del FMI. El Convenio Constitutivo cuenta con 31 artículos referentes a diversos aspectos de su organización y 11 anexos. Este Convenio ha sufrido dos enmiendas, en 1969 y 1978.
8. El Fondo nunca definió explícitamente lo que se entendería por "desequilibrio fundamental". Sin embargo, este desequilibrio no hacía referencia a las causas estructurales de la producción y el comercio, sino a una situación en la cual los precios, internos y/o externos, de un país miembro estuvieran fuera de "línea" (sobreevaluados o subevaluados), por lo que se requería un ajuste en la paridad o tipo de cambio, usualmente combinado con políticas de control de la demanda. Cfr. Raymond Mikesell, "Appraising IMF conditionality: too loose, too tight or just right?", en John Williamson (ed), IMF Conditionality, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, p. 49
9. Todos los países de economía de mercado, excepto Suiza -aunque participa en las reuniones del Grupo de los Diez-, y la mayoría de los países en desarrollo son miembros del Fondo. Checoslovaquia fue expulsada del Fondo en diciembre de 1954; Cuba lo abandonó el 2 de abril de 1964; Polonia se salió el 14 de marzo de 1950 y regresó en junio de 1986. Perú, por otra parte, fue declarado país inelegible el 15 de agosto de 1986 por no haber hecho las recompras respectivas de su deuda con el Fondo, siendo así el segundo país que el organismo declara inelegible para el uso de sus recursos; el primero fue Francia en 1948.

10. Kiribati es un archipiélago de 33 islas en el Pacífico; fue antigua colonia británica con el nombre de Islas Gilbert hasta 1979 cuando logró su independencia. Es miembro del FMI desde el 3 de junio de 1986.
11. El DEG es un activo de reserva del Fondo creado por el organismo con motivo de la primera enmienda del Convenio Constitutivo en 1969. Su valor se expresó inicialmente en función del oro, siendo 35 DEGs el equivalente a una onza de oro fino. Sin embargo, desde mediados de 1974 hasta finales de 1980 dicho valor se determinaba diariamente en función del valor medio ponderado de una cesta de 16 monedas. La cesta se ha ido reduciendo con el tiempo y actualmente la ponderación se hace con las monedas de los cinco países con la mayor participación en la exportación mundial de bienes y servicios. Esto es, el dólar estadounidense tiene un 42 % de la ponderación total; el marco alemán tiene un 19 % y un 13 % para cada una de las siguientes monedas: el yen japonés, el franco francés y la libra esterlina. Para principios de 1987 el valor del DEG expresado en dólares de Estados Unidos era de 1.25 dls.. Para un estudio detallado del DEG véase las siguientes obras: Joseph Gold, Los Derechos Especiales de Giro y su terminología, IMF, serie de folletos, no.15, Washington D.C. 1972, 29 pp.; del mismo autor, La naturaleza jurídica de los DEG del Fondo y su trascendencia, IMF, serie de folletos, no.35, Washington D.C.1980, 53 pp.; FMI, El Fondo Monetario Internacional. Evolución, organización y actividades, IMF, Washington D.C. 1985; y el Boletín del FMI, 19 de enero de 1981, p.10 y del 30 de marzo de 1987, p.84.
12. La cuota de México, al igual que la de todos los países miembros se ha ido incrementando al paso del tiempo, de 90 millones de dólares en 1945 a 1 460 millones en 1987. Esto sería equivalente a 1 165 millones de DEGs. Además, esta cuota le da a México un voto ponderado de 1.28 % de la votación total del Fondo. Para finales de 1986 nuestro país debía al organismo 4 135.1 millones de DEGs.
13. El director-ejecutivo elegido del primer grupo de países en el que se encuentra México era el mexicano Guillermo Ortiz, en 1987. Los ocho países que integran este grupo, con 44 401 votos -equivalentes a un voto ponderado de 4.77 % -, son: Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela y México.
14. Los antecedentes ejecutivos de Michel Camdessus pueden verse en el Boletín del FMI, 22 de diciembre de 1986, p. 385

15. El FMI. Evolución, organización..., p.21
16. Sidney Dell indica, además, que el Fondo se ha desviado de las prioridades que el Convenio Constitutivo le asignó en el capítulo I, especialmente en el inciso cinco, en el sentido de que las medidas de ajuste de la balanza de pagos no deben ir en detrimento de la prosperidad nacional e internacional. —, "Stabilization: the political economy of overkill", en John Williamson (ed), IMF Conditionality, p. 18 ss
17. M. Narasimhan, comentarios al trabajo de Tsoukalis publicado en Problems of international money, 1972-85, Michel Posner (ed), coed. IMF Overseas Development Institute, Washington D.C. 1986, p. 183-184
18. Gold, Joseph, Condicionabilidad, IMF, serie de folletos, no.31, Washington D.C. 1979, p.2
19. Para las directrices de la condicionalidad véanse los siguientes trabajos; Joseph Gold, Condicionabilidad, de la página 15 en adelante ; El FMI. Evolución, organización..., pp. 42-48 y Manuel Guitián, La condicionalidad del Fondo. Evolución de sus principios y prácticas, IMF, serie de folletos, no.38, Washington D.C. 1980, 54 pp.
20. Para un recuento de las diversas concepciones sobre la crisis véase el trabajo de Luis González Souza, "Concepciones sobre la especificidad histórica de la crisis contemporánea", en Alonso Aguilar et al. Naturaleza de la actual crisis, ed. UNAM/Nuestro tiempo, México 1986, pp.215-249
21. Alonso Aguilar Monteverde señala: "el que los desajustes propiamente coyunturales se entrelacen con una crisis general, o sea un proceso de debilitamiento del capitalismo que tiene una dimensión histórica mucho más vasta y profunda, hace que la situación a que nos enfrentamos rebase el marco de una crisis económica y se vuelva una propiamente social y cultural, y en más de un aspecto política", en Alonso Aguilar, La crisis del capitalismo, ed. Nuestro tiempo, México 1979, p. 59
22. Trajtenberg, Raúl y Raúl Vigorito, "Economía y política en la fase transnacional. Reflexiones preliminares", en Comercio Exterior, vol.32 no.7, julio de 1982, pp. 712-726

23. Lichtensztajn, Samuel, "Internacionalización y políticas económicas en América Latina", en Comercio Exterior, vol.32, no.7, julio de 1982 p.735
24. Rivera Ríos, Miguel Angel, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985, ed. Era, México 1986, p. 57-58
25. Tsoukalis, Loukas, "International monetary arrangements and future adaptation", en Michael Posner (ed), Problems of..., p.167-168
26. Kegley, Charles Jr. y Eugene R. Wittkopf, "The multinational corporation in world politics", en Kegley y Wittkopf (comp), The Global Agenda, Random House, New York 1984, pp. 261-272
27. Datos tomados del Informe del GATT publicado en el Boletín del FMI, 13 de abril de 1987, p.109
28. Paz, Pedro, "Liquidez y financiamiento internacional del desarrollo", en Jorge Lozoya y A.K. Bhattacharya (comp), Finanzas y NOEI, coed. Nueva Imagen/CEESTEM, México 1981, p.99
29. Ibidem
30. World Economic Outlook, Occasional Paper, no.9, IMF, Washington 1982, p. 160
31. Por ejemplo, desde 1979 hasta 1982 el déficit del sector público como proporción al PIB aumentó del 7 al 14 % en Argentina, del 8 al 16 % en Brasil y del 7 al 18 % en México. Cfr. Jacques de Larosiére, "Tareas para ayudar a resolver la crisis del endeudamiento", ponencia publicada en El Mercado de Valores, año XLVI, no.4, México, enero 27 de 1987, p. 97
32. World Economic Outlook, Occasional Paper, no.9, p.165
33. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1986, p. 19
34. Véase Jorge Fontanals, "El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina", en Comercio Exterior, vol.32, no.7 julio de 1982, pp.740-747; Richard L. Bernal, "Los bancos transnacionales, el FMI y la deuda externa de los países en desarrollo", en Comercio Exterior, vol 35, no.2, febrero de 1985, pp.115-125
35. Jorge Fontanals, op.cit., p.746

36. Véase OEA, Boletín Estadístico, enero-junio de 1981, p.38
37. World Economic Outlook, Washington D.C., abril de 1982, p.25
38. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1986, p. 41
39. CEPAL, Notas sobre la economía y el desarrollo, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1986, no. 438/39, Santiago de Chile, p.23
40. Cfr. Banco Mundial, op. cit., p.29; CEPAL, El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas, México 1986, p.15
41. FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, septiembre de 1986
42. Jacques de Larosiére, "Tareas para ayudar a...", p.97
43. Banco Mundial, Development and debt service, Washington D.C. 1986, pp. X-XII
44. Ibidem
45. CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones. Conferencia extraordinaria de la CEPAL, LC/G 1440, conferencia 79/3, México 1987, cuadro 14
46. Trejo Reyes, Saúl, "El contexto económico internacional de la deuda: implicaciones para México", en Comercio Exterior, vol 36, no.4, abril de 1986, p.324
47. La reducción de la capacidad de importación de América Latina ha tenido también efectos negativos para los países desarrollados, en especial para Estados Unidos. Algunas estimaciones indican que a América Latina puede atribuirse la baja de un 40 % de las exportaciones totales de aquel país en 1982 así como la pérdida de 250 mil puestos de trabajo en los Estados Unidos en ese mismo año. Cfr. Carlos Massad y Roberto Zahler, "El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global", en Revista de la CEPAL, no.23, agosto de 1984, Santiago de Chile, p.103
48. Lichtensztejn, Samuel, "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", en Economía de América Latina, CIDE, 1er. semestre de 1984, pp. 13-32. Al momento de la redacción del presente trabajo salió al mercado un importante estudio de Lichtensztejn y Mónica Baer sobre el tema. —, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero, ed.Cultura Po

pular, México 1987, 214 p.

49. Lichtensztejn, Samuel, "IMF-Developing countries: conditionality and strategy", en John Williamson (ed), IMF Conditionality, p. 211-212
50. Lichtensztejn, Samuel, "De las políticas de estabilización a las..."
51. Cfr. Moshin S. Khan y Malcolm D. Knight, Fund-Supported adjustment programs and economic growth, IMF, Occasional paper, no.41, Washington D.C. 1985; Richard Lynn Ground, "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina; un examen crítico de las políticas del FMI", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, no.23, agosto de 1984, pp.47-84
52. CEPAL, El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspectivas, México D.F., abril de 1986, 55p.; Andrés Bianchi, América Latina: crisis económica y políticas de ajuste, mimeo presentado en la XVI Reunión ordinaria de ALIDE, México, mayo de 1986, 27 p. y a-nexo; Sidney Dell, "Stabilization: the political economy...", p.17-46  
Tan sólo para América Latina y el Caribe la CEPAL indica que la formación interna bruta de capital fijo en la región ha caído en más de un 25 % de 1982 a 1985, siendo los casos más acentuados los de Uruguay cuya caída fue del 44 %, el de Argentina con un descenso del 37 %, Chile en un 32 % y México en un 26 % en ese mismo período. CEPAL El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos..., p. 168
53. Lynn Ground, Richard, "El sesgo recesivo de las políticas de ajuste del FMI", en El Trimestre Económico, vol LIV, ene-mar de 1987, no.213 p. 43 y 49
54. Killick, Tony y Mary Sutton, "Desequilibria, financing and adjustment in developing countries", en Tony Killick (comp), Adjustment and financing in developing world, coed. IMF/Overseas Development Institute, Washington D.C. 1982, p.54
55. Buirá Seira, Ariel, La condicionalidad en los años ochenta, mimeo, México, diciembre de 1981, p.5
56. Killick, Tony, "Balance of payments adjustment and developing countries: some outstanding issues", en Michael Posner (ed), Problems of international..., p. 74

57. Es importante señalar que el término "cambios estructurales" no implica para el FMI reconocer ninguna suerte de desequilibrio, inestabilidad o desigualdad intrínseca en el funcionamiento del capitalismo internacional. Su carácter estructural deriva de la persistencia histórica de las distorsiones que pretenden corregirse y de la necesidad de afectar los aspectos de la organización y la dirección económicas, fundamentalmente la estatal. Cfr. Samuel Lichtensztejn, "De las políticas de estabilización...", p.29
58. Ibídem
59. De Larosiére, Jacques, How is the Fund helping the indebted countries? discurso pronunciado ante el Consejo de Asuntos Mundiales de Los Angeles, California, marzo 19 de 1986, IMF, Washington D.C., p. 6
60. Dell, Sidney, "Stabilization: the political..."; Raymond Mikesell, "Appraising IMF conditionality..."; Richard Lynn, "Los programas ortodoxos de ajuste..."
61. Williamson, John, IMF Conditionality, Institute for International Economic, Washington D.C. 1983, 679 p.; Dragoslav Avramovic, "Role of the IMF: the disputes, qualifications and future", en John Williamson (comp), IMF Conditionality, pp. 595-604; Sidney Dell, "Stabilization: the political..."
62. Informe de los suplentes del Grupo de los 24 publicado en el Boletín del FMI, 17 de agosto de 1987, p.2; véase también, "The balance of payments adjustment process in developing countries: report of Group of Twenty four", dirigido por Sidney Dell y sometido al Grupo de los 24 en enero de 1979.
- El Grupo de los 24 fue creado en la reunión celebrada en Lima, Perú, en 1972 por el Grupo de los 77 con el objeto de representar los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones sobre asuntos monetarios internacionales. El Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales no es un órgano del FMI; sin embargo, el Fondo proporciona servicios de secretaría al Grupo, cuyas reuniones tienen lugar generalmente al mismo tiempo que las reuniones de los Comités Provisional y para el Desarrollo. Los países integrantes del Grupo son: Argelia, Argentina, Brasil, Colombia, Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Filipinas, Gabón, Ghana, Guatemala, India, Irán, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Sri Lanka, Siria, Trinidad y Tobago, Venezuela, Yugoslavia y Zaire. China asiste a las reuniones como invitado.

63. La participación relativa del FMI en el total de los flujos financieros netos otorgados a los países en desarrollo declinó, según datos de la OCDE, del 2.1 % en el período 1970-74 a 0.5 % en 1980-81, y en proporción a las importaciones mundiales del 12 % al 4% de 1970 a 1980. Cfr. OCDE, *Coopération pour le développement*. Efforts et politiques poursuivis par les membres du comité d'aide au développement, París 1982, p.15
64. FMI, Reporte anual 1986, p.53 ; Jacques de Larosiére, "Crecimiento y endeudamiento en América Latina", en Boletín del FMI, 8 de diciembre de 1986, p.379 y en el Memorandum FMI, febrero de 1987, p.1
65. "Volcker defiende a México ante la banca. Pide otorgar mejores créditos", Excélsior, 22 de diciembre de 1983, p. 2F
66. Cfr. IMF Summary Proceedings, Washington D.C. 1985, p.52; Excélsior, 8 de enero de 1987, p.1A
67. Boletín del FMI, 27 de octubre de 1986, p.327
68. Datos tomados del Informe del Grupo de los 24, op. cit., p.2 . Las ganancias de los bancos han crecido sostenidamente desde el inicio de la crisis de la deuda. Entre 1982 y 1985 el ingreso después de impuestos aumentó 66 % en Bankers Trust, 84 % en Chase Manhattan, 62 % en Chemical, 38 % en Citicorp, 38 % en Manufacturers Hanover y 75 % en Morgan Guaranty. Véase Comité Económico Conjunto del Congreso de los Estados Unidos, "The impact of the Latin American debt crisis on the U.S. economy", mayo de 1986
69. El mecanismo de la supervisión reforzada incluye varios elementos: la solicitud de un acuerdo de este tipo por parte del país miembro, un programa financiero cuantificado que contenga una descripción general de los principales objetivos macroeconómicos y de las medidas que se adoptarían para alcanzarlos; visitas adicionales de funcionarios del Fondo al país e informes adicionales preparados por el Fondo así como el examen de éstos por parte del Directorio Ejecutivo. Es decir, se trata de los mismos pasos que se llevan a cabo en un acuerdo formal con el FMI y sus respectivas Cartas de Intención sólo que sin recibir financiamiento del mismo. Cfr. Boletín del FMI, 8 de septiembre de 1986, p.268
70. De Larosiére, Jacques, "How is the Fund helping...", p.7



71. Cfr. Dragoslav Avramovic, "La deuda de los países en desarrollo a mediados de los ochenta: hechos, teoría y política", en Comercio Exterior, vol.37, no.4, abril de 1987, pp.259-274
72. Lynn Ground, Richard, "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina", p.66 y ss.
73. De Larosiére, Jacques, "Crecimiento económico y endeudamiento en América Latina", en Boletín del FMI, 8 de diciembre de 1986, p.377
74. Camdessus, Michel, "Programas de ajuste orientados al crecimiento económico", en Boletín del FMI, 16 de marzo de 1987, p.78 . El subrayado es mío.

## II. MEXICO Y SU ECONOMIA

### A. Características de la crisis económica actual mexicana

Si bien es cierto que el objetivo de las políticas de ajuste demandadas por el FMI se centran en la corrección del desequilibrio de la balanza de pagos y de la estabilidad monetaria internacional, resulta indispensable para una cabal comprensión de la recurrencia a los convenios que México ha realizado con el Fondo, además de la tendencia al desequilibrio externo, analizar las bases estructurales y macroeconómicas que la han determinado.

En primer lugar, porque dichos desequilibrios no se dan en el vacío, responden a la dinámica económica, política y social de la formación mexicana y del modelo de desarrollo que el país ha llevado a cabo desde la segunda posguerra mundial, modelo basado en la sustitución de importaciones y transformado por los profundos cambios macroeconómicos y productivos que México ha venido teniendo desde entonces, particularmente durante la década de los setenta.

Y, en segundo término, porque la peculiar inserción de México en la economía internacional durante los setenta, con un gran endeudamiento externo y una muy marcada dependencia financiera y comercial del petróleo, lo han hecho más vulnerable de la dinámica del capitalismo, especialmente de la evolución de los mercados petrolero y financieros internacionales.

Esta inserción, por otra parte, es altamente dependiente de la economía de los Estados Unidos; esto es, involucra una buena parte de las exportaciones mexicanas así como de las importaciones requeridas para el buen funcionamiento de la planta productiva; también atañe al monto y carácter de la deuda externa del país y de las inversiones extranjeras directas. Lo anterior ha ocasionado que México dependa en alto grado de los

vaiveres de la economía de los Estados Unidos; para esto, obsérvese nada más el impacto que produciría en la balanza de pagos mexicana el aumento de la tasa prime rate. (1)

Los factores anteriores tienen, por consiguiente, una incidencia directa en la dinámica de la balanza de pagos y en la acumulación misma del país, pues como bien apunta Arturo Huerta,

si bien son los problemas de la balanza de pagos los que en primera instancia limitan el crecimiento de la economía, tales problemas son reflejo, en gran medida, de las características estructurales -tales como fuertes desequilibrios inter e intrasectoriales, manifiestos en insuficiente producción interna de bienes de capital, escaso dinamismo de la producción de bienes agrícolas, bajos niveles de productividad y competitividad de los productos manufacturados, entre otros aspectos- que terminan generando déficit creciente en el sector externo así como incremento del endeudamiento exterior del país. (2)

Por lo tanto, en el presente capítulo señalaré las más importantes transformaciones que la economía mexicana tuvo durante la década de los setenta y que condujeron al país a la trampa de la petrodependencia y al hiperendeudamiento externo; constituyéndose ambos en la actualidad en los principales factores estructurales del desequilibrio externo del país. Seguidamente, haré una exposición de los intentos de reorganización del capitalismo mexicano que el gobierno ha llevado a cabo desde la irrupción de la crisis económica en 1982, centrándome en tres documentos oficiales: El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

De esta manera, no pretendo hacer un análisis exhaustivo de la crisis en México, que además es muy compleja y profunda, sino el de resal-

tar las causas estructurales y macroeconómicas del desequilibrio externo del país así como los intentos de reorganización y ajuste que el gobierno ha llevado a cabo.

#### 1. El marco de referencia

En la actualidad el país pasa por una grave crisis económica, la más profunda y compleja de los últimos cincuenta años de su historia reciente, que si bien fue precipitada por factores externos, como lo fueron la recesión económica de los países desarrollados de 1980-1982, la saturación petrolera mundial con la consiguiente baja en el precio del petróleo y las elevadas tasas de interés del mercado internacional de capitales, las causas fundamentales fueron -y lo siguen siendo en la actualidad- de carácter interno.

Entiendo a la actual crisis económica mexicana como resultado de las profundas transformaciones que el modelo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, presentó desde los inicios mismos de la década de los setenta. Entre los principales efectos que produjo dicho modelo caben señalar: un estancamiento del sector agrícola (por lo menos la parte que producía alimentos básicos para el consumo interno), un acelerado crecimiento de la planta industrial (que en términos generales resultó ineficiente y globalmente no competitiva), un desmedido crecimiento de la fuerza de trabajo (3.5 % a 4 % anual durante las últimas dos décadas), la aplicación de políticas monetaria y fiscal excesivamente expansionistas, más allá de la productividad e ingresos nacionales-, una persistente sobrevaluación del peso (con lo que se subsidiaban las importaciones y restaban impulso a las exportaciones), una gran concentración geográfica de las industrias y servicios del país así como de la

riqueza nacional y, más recientemente, una enorme dependencia de una so la fuente de ingresos (la exportación de petróleo), una mayor corrupción en el manejo de los recursos del erario público y un elevado endeudamiento externo del país.

Los desmesurados desequilibrios productivo y financiero generaron un gigantesco déficit fiscal y comercial así como una enorme deuda exter na. Es decir, y como bien señala Rosario Green, que ante los fuertes desequilibrios internos y la renuencia a las reformas estructurales necesa rias que requería el país en la década pasada se recurrió al crédito exter no como el importante "mecanismo de ajuste". (3)

Es por esto que ante la incapacidad de alcanzar un equilibrio entre los factores de la producción (capital y trabajo) así como entre los sec tores productivos del país se optó por el endeudamiento externo como ins trumento retrasador de la crisis y de los cambios estructurales que la economía nacional requería desde los inicios de la década de los seten- ta. (4)

El maestro Antonio Sacristán indicaba que todas las crisis económicas son crisis de realización, de valorizar lo producido y, por lo tanto de desempleo originadas por la alteración del equilibrio entre el capi- tal y la fuerza de trabajo o como la teoría económica marxista señala, por la alteración de la composición orgánica del capital, con la conse- cuente baja tendencial de la tasa de ganancia.

Sacristán apuntaba categóricamente que

hay equilibrio y se puede esperar un crecimiento equilibrado y estable cuando la distribución del producto entre los factores de la producción, el capital y el trabajo, se corresponden a las proporciones en que se combinan salario y acumulación en el proceso productivo. Con lo cual, la economía tendería al pleno empleo y los precios tenderían a ser estables. (5)

En México la manifestación más palpable de la crisis, desatada en 1982, se dio en el ámbito financiero, con los enormes déficit fiscal y comercial así como del creciente servicio de la deuda externa, que se hizo insostenible a finales de ese año. Fue durante la década de los setenta cuando el Estado mexicano asumió más activamente un papel de sostenedor de la fase de auge del ciclo económico, a través de varios mecanismos e instrumentos, como compras estatales de las industrias ineficientes y no competitivas, el otorgamiento de una gran variedad de subsidios a empresarios e industriales así como a empresas paraestatales, el desarrollo del "capital ficticio" en general.

Lo anterior dio por resultado un elevado gasto público, que al no corresponder con la productividad nacional generó un fuerte déficit fiscal así como una acelerada inflación. Sin embargo, esta situación sería sólo la punta del iceberg de la profunda crisis estructural que México padecería desde finales de 1982.

Por consiguiente, la complejidad y profundidad de la crisis actual de la economía involucra al conjunto de la actividad productiva y afecta a la totalidad de la formación social mexicana y de modo particular a la balanza de pagos. No se trata además, de una crisis de confianza (que elude a factores psicológicos) ni es una crisis de contagio (por los efectos que el escenario internacional genera en la economía, aunque en los ochenta los factores externos imponen serias limitantes para el crecimiento económico nacional, como ya hemos visto en el capítulo anterior), sino se trata de una crisis producto de las profundas transformaciones productivas y macroeconómicas que el país ha sufrido desde los cuarenta y que está estructuralmente vinculada con la compleja crisis económica que afecta al capitalismo internacional de nuestros días.

## 2. Petróleo y deuda externa, elementos específicos de la fortaleza y vulnerabilidad de la economía nacional en los ochenta

La década de los setenta fue una época que mostró las inconsistencias del sistema económico nacional y la incapacidad de gestión económica del Estado mexicano para mantener la rentabilidad del capital.

Durante aquélla época la tasa de crecimiento de la economía fue del 6.6 % y a partir del boom petrolero (en 1978) ésta fue del 8 % anual promedio (6). Sin embargo, atrás de este acelerado crecimiento se ocultaba un crecimiento desigual, tanto geográfica como productivamente, basado en la acelerada creación de capital ficticio (expansión monetaria, creciente gasto público así como endeudamiento externo) para mantener la "confianza" de un sector industrial timorato que en vez de ampliar su capacidad productiva y competitiva utilizaba los enormes recursos que le brindaba el Estado (como subsidios a la producción, exenciones tributarias y facilidades financieras) en improductivos dispendios.

En esos años, el sector industrial creció a una tasa anual promedio del 6.7 % mientras que la agricultura lo hizo en un 3.7 %, incluso dentro de la industria el subsector que más creció fue el de la minería, ya que éste creció al 10 % anual promedio de 1970 a 1982, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Por otra parte, la política de sobrevaluación del tipo de cambio que el gobierno mantuvo durante los años setenta generó un impacto negativo sobre la balanza de pagos del país, ya que al mantener un tipo de cambio sobrevaluado subsidiaba las importaciones (inclusive artículos suntuarios) y restaba dinamismo a las exportaciones; con esto, la balanza de pagos se mantuvo deficitaria en aquellos años y, peor aún, se produjo todo un proceso de sustitución negativa de importaciones. (7)

Cuadro 2.1

ESTRUCTURA Y TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO  
INTERNO BRUTO . TOTAL Y POR SECTORES

Concepto	Tasas de crecimiento *		
	1970-75	1975-82	1970-82
TOTAL	6.6	5.8	6.1
Agropecuaria, silvicultura y pesca	3.0	4.2	3.7
Minería	6.1	12.8	10.0
Industria manufacturera	7.1	5.8	6.3
Construcción	7.1	6.3	6.6
Electricidad	9.9	8.5	9.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12.2	8.7	10.1

\* Con base en millones de pesos a precios de 1970 y como promedio aritmético de las tasas de crecimiento de cada año del período.

FUENTE: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, edición 1984, México, p.63

Por ejemplo, en 1979 se estaba importando más de 12 mil millones de dólares, situación que se profundizó en los años siguientes al pasar el monto de lo importado a poco menos de los 24 mil millones en 1981. La sustitución negativa de importaciones, además, fue mayor en los bienes intermedios, etapa que, como señala René Villarreal, supuestamente debió haberse agotado. (8) Inclusive, no sólo no se avanzó en la industrialización sustitutiva de bienes de capital sino que hubo un franco retroceso, como se puede apreciar en el cuadro 2.2 .

Ante tales circunstancias macroeconómicas y productivas, el auge petrolero vino a representar para el país y para el gobierno una gran oportunidad histórica para la realización de un ajuste estructural con menor costo social y de producción y sin recurrir al FMI. Sin embargo, el ajuste



te y el cambio estructural de la economía se pospusieron nuevamente y las políticas fiscal y monetaria expansionistas continuaron aplicándose en ma yor magnitud.

Cuadro 2.2

INDICE DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES , 1970-1980  
( porcentajes \* )

Subsector	1970	1973	1976	1979	1980
Manufacturas	21.1	22.3	21.3	26.3	30.9
Alimentos y similares	3.4	4.7	3.5	5.8	12.6
Hule y plásticos	4.8	5.7	6.5	8.6	10.4
Productos siderúrgicos	18.2	20.4	24.1	38.4	46.4
Maquinaria y equipo	54.8	50.3	51.3	56.1	60.0

\* estimaciones hechas en millones de pesos de 1970

FUENTE: René Villarreal, "De la industrialización sustitutiva a la petrodependencia externa y desustitución de importaciones", en Héctor González (comp), El Sistema Económico Mexicano, Premia editores, México 1982, p.37

No obstante, si bien es cierto que la expansión petrolera coadyuvó de manera importante en la acumulación y el crecimiento mismo del país no es menos cierto y significativo que este crecimiento fue marcadamente desigual y endeble, pues el auge petrolero profundizó en mayor grado los desequilibrios sector y regionales pero, sobre todo, alteró drásticamente la composición del comercio exterior nacional ya que la participación del petróleo en el conjunto de las exportaciones totales del país se incrementó del 16.6 % en 1976 al 73.6 % en 1982, porcentaje que si bien ha

80.

ido disminuyendo éste sigue siendo todavía muy alto, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 2.3

PARTICIPACION DEL PETROLEO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES  
(millones de dólares)

Año	Exportaciones totales	Petróleo crudo	Porcentaje
1982	21 229.7	15 623	73.6
1983	22 312.0	14 793	66.3
1984	24 196.0	14 968	61.9
1985	21 866.0	13 309	60.9
1986	16 031.0	5 580	35.0
1987*	18 886.3	7 843	41.5

\* cifras preliminares de enero a noviembre

FUENTE: NAFINSA, El Mercado de Valores, año XLVII, no.6, 9 de febrero de 1987, p.156; año XLVIII, no.3, 1 de febrero de 1988, p.37

Cabe resaltar que el gran incremento de las exportaciones petroleras de México durante el decenio pasado se debió tanto a factores de orden externo como a internos. En cuanto a los factores externos tenemos, principalmente, el enorme aumento del precio internacional del petróleo (de menos de 10 dólares por barril en 1977 a 34 ds/barril en 1980 (9)), y a la urgente necesidad que los Estados Unidos tenían por diversificar sus fuentes de abastecimiento debido, en primer término, a la suspensión en el suministro de petróleo a ese país por parte de Arabia Saudita. Por consiguiente, los Estados Unidos estuvieron muy interesados en que México incrementara la extracción y exportación de su petróleo para así subsanar dicha interrupción, además de que diversificarían sus fuentes de abastecimiento y reducirían, por lo tanto, su vulnerabilidad respecto a la OPEP. (10)

Es decir, la principal importancia del petróleo mexicano para los Estados Unidos fue -y continúa siendo- esencialmente estratégica. Inclusive gran parte del endeudamiento externo que México contrató con la banca privada estadounidense fue auspiciado por la garantía de abastecimiento de petróleo más cercano, barato y geopolíticamente mejor ubicado. (11)

Por otra parte, los factores internos que contribuyeron al boom petrolero figuran, en primer término, el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo, mismos que hicieron incrementar en más del 400 % las reservas probadas de esta materia prima (de 14 600 millones de barriles en 1977 a más de 72 mil millones en 1981) (12).

Sin embargo, como bien indica Mario Ojeda, durante los setenta la gran riqueza petrolera del país fue empleada más como instrumento de salvación del gobierno mexicano ante la crisis económica de 1976-77 que en vehículo mediante el cual se condujera al país hacia una etapa más avanzada de la industrialización y sustitución de bienes de capital así como en la creación de un sistema productivo nacional más integrado. (13)

Así pues, la riqueza petrolera (más exactamente la política petrolera) vino a alterar drásticamente la composición del comercio exterior nacional y con ello hizo más vulnerable a la economía de los cambios de la oferta y demanda exteriores. Esta vulnerabilidad se hizo más acentuada respecto de la dinámica de los Estados Unidos, ya que gran parte del comercio y finanzas de México dependían - y siguen dependiendo - en mayor medida de aquel país. Por ejemplo, hacia finales de la década pasada, los Estados Unidos compraban más del 75 % de las exportaciones petroleras de nuestro país y más del 60 % de las exportaciones totales. Así mismo, más del 69 % de las importaciones mexicanas procedían de este país; el 77 % del total de la inversión extranjera era de origen estadounidense y la

mayor parte de la deuda externa de México estaba contratada con bancos estadounidenses e instituciones financieras controladas por Estados Unidos, entre ellas el propio FMI. (14)

En resumen, se cayó en la trampa de la petrodependencia y no en una petrolización de la economía, ya que lo anterior implicaría que el subsector petrolero generara el 50 % o más del Producto Interno Bruto del país, situación que no sucedió ya que lo más que ha llegado a representar es el 5 %, en 1984. (15) Empero, la petrodependencia no fue menos negativa para la economía en su conjunto; principalmente fueron tres los renglones afectados:

- El comercial, ya que el petróleo llegó a representar más de las dos terceras partes de las exportaciones totales del país;

- El financiero, con la excesiva dependencia comercial generó a su vez una enorme dependencia en el suministro de divisas. Para 1981 el petróleo proporcionaba más del 50 % de las mismas;

- El fiscal, porque de los ingresos tributarios del gobierno, el 30 % del total en 1981 procedía de PEMEX (contra el 7 % en 1975). Además, la inversión pública y gran parte de la deuda externa contratada durante los setenta tendió a concentrarse en el subsector petrolero, como veremos en seguida. (16)

Otro elemento, considerado en aquellos años como instrumento de salvación y que en la actualidad se ha convertido en una onerosa carga para el crecimiento mismo del país, fue el endeudamiento externo pues éste se contrató de manera desproporcionada en relación a la productividad nacional y en condiciones peligrosas para el país, ya que si bien es cierto la deuda externa ha sido una constante desde que México nace a la vida

independiente (17) ésta no se había convertido en problema grave porque tanto su monto como su proporción al PIB y su excesivo y gravoso servicio no ponían en serio peligro la estabilidad económica -inclusive social- del país.

El origen de la problemática actual se ubica en la década de los sesenta; es a partir de entonces cuando se van delineando las tendencias que en los setenta se acentuarían. Esto se inscribe, además, en el marco de la creciente transnacionalización del capital, en particular de la internacionalización financiera. México, al igual que el resto de los países en desarrollo, su deuda mostró las mismas tendencias: su privatización, su "bancarización" y su "norteamericanización". (18)

En cuanto a la privatización y "bancarización" de la deuda externa mexicana, del total acumulado de la misma en 1981 el 90 % fue contratada con la banca privada internacional. Entre los principales acreedores bancarios del país estaban, en este orden de importancia: el Citibank, el Bank of America, el Manufacturers Hannover y el Chase Manhattan, entre otros. (19)

Por lo que se refiere a los deudares privados mexicanos, de un total de 3 873 empresas que tenían deuda externa en 1983, sólo 209 de éstas, agrupadas en 30 grupos industriales, concentraban el 52 % del total, aproximadamente 10 mil millones de dólares, y nueve de esos grupos absorbían más de un tercio del total. Así mismo, de las 608 instituciones con las que el sector privado mexicano contrató su deuda, únicamente 87 concentraban el 68 % del total y ocho de los acreedores más importantes su participación llegó a representar el 30 % (alrededor de 8 mil millones de dólares en ese año); el Citicorp y el Bank of America por sí solos mantenían el 14 % del total del endeudamiento externo del sector privado de México. También conviene resaltar que más del 60 % de su deuda prove-

84.

nía de los Estados Unidos. (20)

En cuanto al sector público respecta, para finales de 1982 sólo los subsectores petrolero y eléctrico concentraban el 77.6 % del total de la deuda pública externa. PEMEX por sí sólo absorbía el 43.2 % de la misma en ese año. (21) Además, como ya señalamos, cerca del 90 % del endeudamiento externo público (poco más de 66 mil millones de dólares) estaba contratado con la banca privada internacional a tasas de interés flotantes, de aquí la vulnerabilidad del país, y que en su mayor proporción procedían de Estados Unidos (35 %), Inglaterra (10.5 %) y Japón (15%).(22)

Ahora bien, durante la década de los setenta la deuda externa de México fue incrementada de manera dramática y exponencial. Los gobiernos de esos años, en particular el de López Portillo, endeudaron a la Nación como nunca antes en la historia del México independiente, pues de un monto de 6 641 millones de dólares en 1971 ésta pasó a 50 713 millones en 1980. Simplemente durante el sexenio de López Portillo la deuda externa fue multiplicada por cuatro, como se aprecia en el cuadro siguiente. Este ritmo de endeudamiento se vio más acentuado a partir de 1979, ya que únicamente en cuatro años ingresaron a la economía nacional más de 44 mil millones de dólares. Tan sólo en 1981 se contrataron 24 148 millones.

Lo anterior alteró seriamente las proporciones deuda /PIB, al pasar el porcentaje de 11.9 en 1970 a 61.4 en 1982, y la relación del servicio con respecto a las exportaciones totales del país pues ésta se incrementó del 30 % en 1970, al 64.3 % en 1982 y al 75.9 % en 1986 como se aprecia en el cuadro 2.5 . (23)

De esta manera, al igual como sucedió con los ingresos del petróleo, la deuda externa fue utilizada, fundamentalmente, como uno de los principales mecanismos sostenedores de la economía nacional y en el factor primordial que demoró las manifestaciones más abiertas de la crisis hasta

Cuadro 2.4

DEUDA EXTERNA DE MEXICO 1971 - 1986  
( millones de dólares )

Año	Sector público	Sector privado	Total
1971	4 564	2 095	6 641
1972	5 064	2 632	7 696
1973	7 071	3 182	10 253
1974	9 975	4 549	14 524
1975	14 449	5 645	20 094
1976	19 600	6 294	25 894
1977	22 912	6 426	29 338
1978	26 264	7 152	33 416
1979	29 757	10 500	40 257
1980	33 813	16 900	50 713
1981	52 961	21 900	74 861
1982*	58 874	26 000	84 874
1983	73 468	19 107	92 575
1984	75 718	18 500	94 218
1985	79 303	18 600	97 903
1986**	84 000	16 000	100 000

\* En agosto de 1982 el sector público absorbió el endeudamiento externo de la banca privada, de ahí la disminución de la deuda del sector privado. \*\* Cifras preliminares.

FUENTES: De 1971 a 1982, cfr. Roberto Gutiérrez, "El endeudamiento externo del sector privado de México", en Comercio Exterior, vol.36, no.4, abril de 1986, pp.337-343. De 1982 a 1985, CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986, p.22

Cuadro 2.5

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA  
( millones de dólares )

85.

Año	Total servicio*	Intereses	Amortizaciones	% Exportaciones totales **	% Relación intereses/ exportaciones totales
1978	7 374	3 110	4 262	56.6	24.0
1979	11 865	4 580	7 285	65.0	24.5
1980	10 583	6 860	3 723	33.3	23.3
1981	15 926	11 120	4 806	29.2	29.0
1982	16 570	11 300	5 270	64.3	47.3
1983	14 429	9 840	6 552	61.2	37.5
1984	14 068	11 715	2 353	58.1	39.0
1985	12 776	9 917	2 859	58.4	36.0
1986***	11 191	8 831	2 360	75.9	40.0

\* En el total se incluye amortizaciones, intereses, pago por comisiones, entre otros

\*\* Datos proporcionados por el Banco de México, SHCP y NAFINSA a el periódico El Financiero, 18 de junio de 1986, p.11 . De 1978 a 1981 la relación fue tomada del BID, Deuda pública externa de los países de América Latina. Durante los años sesenta y setenta la relación promedio aritmética fue del 30 %.

\*\*\* Los datos de este año se tomaron de datos proporcionados por el Banco de México, publicados en el periódico El Día, 9/IV/87, p.8 y del periódico El Financiero, 7 de abril de 1987, p.17

FUENTE: CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986; BID, Deuda pública externa de América Latina, Washington D.C. 1984, cuadro 57; y, NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1984 .



que ésta se presentó en 1982.

Como ya indicamos, gran parte de la deuda externa contratada en aquellos años se concentró principalmente en los subsectores petrolero y eléctrico; el subsector siderúrgico, por ejemplo, fue recibiendo cada vez menos crédito externo (del 3.8 % de la contratación en 1976 al 1.7 % en 1982) al igual que el sector agrícola. (24)

Cabe señalar, además, que no fueron los efectos agregados de las perturbaciones externas durante los años de 1979-1981 los que aceleraron la contratación de deuda nueva, pues como señala Leopoldo Solís

el efecto agregado de las perturbaciones externas promedió menos del 30 % del endeudamiento adicional del período, y al contrario de la posición oficial del momento, las condiciones externas tuvieron sólo una importancia relativa decreciente para explicar la deuda adicional contratada durante 1979-1981. (25)

Por lo tanto, la causa interna decisiva del acelerado endeudamiento externo del país durante los setenta lo constituyó el paso a la petrodependencia, con sus efectos especulativos sobre la economía, y la creciente fuga de capitales. Jaime Ros calcula que ésta fue de más de 25 mil millones de dólares, sin corregir, y de 38 900 millones corregida con la suma de los intereses de los activos en el exterior durante 1976-82. Es decir, de cada dólar que ingresaba al país por concepto de deuda cincuenta centavos salían en fuga de capital durante todo el sexenio de López Portillo. (26)

En resumen, la gran oportunidad histórica que brindaron los recursos petroleros así como los provenientes de la deuda externa para fortalecer una industrialización más avanzada e integrada en todos sus sectores productivos fue desaprovechada por el gobierno y, muy por el contra-

rio, convirtieron a estos dos elementos en los agentes específicos de la integración de México a la economía internacional y en los factores estructurales que actualmente son los responsables directos del desequilibrio externo del país.

### 3. Del crecimiento acelerado a la recesión en los ochenta

Como ya lo hemos indicado, la década pasada se caracterizó por una profundización de los desequilibrios productivos y macroeconómicos de la economía nacional causados, principalmente, por el tránsito del modelo de sustitución de importaciones a la petrodependencia.

Los efectos que este tránsito causó a la economía mexicana los podemos clasificar en dos: los de tipo estructural y los macroeconómicos. Entre los primeros tenemos: la excesiva dependencia comercial, financiera y fiscal en el petróleo, la cual llevó al país a todo un proceso de sustitución negativa de importaciones y a un retroceso de la eficiencia y competitividad industriales así como a un serio estancamiento del sector agropecuario; consecuentemente, esta petrodependencia catalizó los desequilibrios productivos inter e intrasectoriales.

Entre los efectos macroeconómicos a que condujo esta petrodependencia se pueden mencionar los siguientes: un sobrecalentamiento de la economía nacional, pues con la excesiva entrada de divisas, en primer término por la exportación petrolera y luego por el acelerado endeudamiento externo, que al no tener una valorización generó una sobreacumulación financiera manifestada en: una sobrevaluación del peso mexicano, un aumento de la inflación, una dolarización de la economía, una enorme especulación financiera cuya manifestación más dramática fue la fuga de capita -

les; para cubrir las bajas en los ingresos causadas por el excesivo gasto público así como por el incremento de las importaciones, en detrimento de la capacidad exportadora nacional, se recurrió al endeudamiento externo el cual se contrató, como ya señalamos, más allá de lo necesario para cubrir el efecto agregado de las perturbaciones externas en el período 1979-1981. Este endeudamiento, además, presentó una alta privatización, "bancarización" y "norteamericanización" de las fuentes de crédito y una gran concentración tanto por parte de los acreedores como de los deudores.

Por consiguiente, a pesar de las altas tasas de crecimiento que tuvo el país en la pasada década y hasta 1981, no se avanzó en la sustitución de importaciones ni en el fortalecimiento de un sistema productivo nacional más integrado sino, por el contrario, hubo un franco retroceso en la sustitución de importaciones así como un aumento de la dependencia comercial, financiera y tecnológica de los Estados Unidos. Pero lo más importante es que a partir de 1976 - con la firma del acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI - se fue introduciendo al país en el proyecto neoliberal del capitalismo internacional, situación que adquiriría mayor fuerza a partir de 1982 cuando México cayó en la más profunda crisis económica de su historia reciente y donde el FMI pasaría a ocupar un papel clave en este proyecto neoliberal, proceso que analizaremos con mayor detalle en el capítulo tercero.

Es por todo lo antes expuesto que la crisis económica que el país padece desde 1982 es una de larga duración y de circunstancias complejas, cuya solución requerirá de todas las partes participantes tanto internas como externas.

90.

**B. Los intentos de reorganización económica del capitalismo mexicano en el gobierno de Miguel de la Madrid**

Esta necesidad de reorganización surge como consecuencia necesaria del fracaso de la política de expansionismo económico y de la transformación que ha sufrido la economía nacional a lo largo de estas dos últimas décadas. El fracaso de la política expansionista tiene sus raíces en el insuficiente desarrollo de la estructura productiva del país que terminó por retrasar el crecimiento armónico de los sectores productivos y de la competitividad industrial en el exterior conduciendo, además, al país a la trampa de la petrodependencia y al hiperendeudamiento, tanto externo como interno.

A su vez, estos proyectos y programas de reorganización de la economía nacional se inscriben en las actuales exigencias y condicionamientos que impone la creciente transnacionalización del capitalismo internacional y en la estrategia de los países desarrollados por reestructurar la división internacional capitalista del trabajo, donde los países en desarrollo quedarían convertidos en abastecedores de las manufacturas y de ciertos bienes intermedios y de capital que aquéllos necesitan para poder seguir ampliando y perfeccionando las actividades industriales de avanzada que impone la Revolución Tecnológica mundial en marcha. Es decir, de lo que se trata es de trasladar a los países en desarrollo aquellas industrias "obsoletas" para los desarrollados, aún a costa de un alto riesgo de la soberanía de los primeros.

Ahora bien, entre los objetivos centrales de esta estrategia, llamada neoliberal, figuran los de reducir el tamaño de la intervención del Estado, no sólo en los espacios económicos sino en todos los espacios de la vida estatal, cultural y de las relaciones sociales, en de -

trimento del contenido de masas que aún caracteriza las políticas de varios países en desarrollo. Es en suma, como señala Fernando Fajnzylber,

el de sustituir los valores de solidaridad y equidad por el individualismo y la deificación de los resultados generados por la transparencia del mercado y la erosión de la visión integral del hombre, que vería ocupado su lugar por el "eficiente" homo-economicus. Esta nueva concepción del hombre y de la sociedad conduciría a la pulverización de este tejido social que articulaba, a través de convergencias y conflictos a los distintos estratos sociales, favoreciendo así la "libre" adhesión individual a esta nueva propuesta. (27)

En el caso de México, esta estrategia neoliberal -altamente desnationalizadora- ha venido adquiriendo mayor fuerza desde antes de la firma del acuerdo con el FMI en noviembre de 1982. (28) Ya que si en 1978 el país pudo alejarse del ajuste económico demandado por el Fondo en 1976, en 1982 y ante el incremento de los desequilibrios productivos y macroeconómicos de la economía nacional el gobierno firmó de nuevo un acuerdo con este organismo en el que se comprometía a llevar un ajuste económico por plazo de tres años, cuyas metas y objetivos respondían en gran medida con esta estrategia neoliberal.

Es decir, que los objetivos del acuerdo se inscribían en la perspectiva de que el ajuste debería basarse en las "virtudes" de la regulación de las fuerzas del mercado, tanto nacionales como internacionales y, por lo tanto, en la reducción de la presencia estatal en la vida económica del país, como veremos en el tercer capítulo.

#### - El Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

Desde que la actual administración tomó posesión en diciembre de 1982, ésta se orientó a estabilizar la economía y a llevar adelante el cambio estructural bajo estas premisas. Para el primer objetivo, el de

la estabilización, se expidió el PIAE; éste se constituyó en el plan perentorio de ataque a la crisis económica desencadenada en ese año y cuyos objetivos pretendieron dar pie a una primera implementación de los acuerdos con el FMI. En este Plan se establecían como principales objetivos los siguientes :

1. Reducir sustancialmente la inflación,
2. abatir el déficit fiscal al 8.5 % del PIB en 1983, al 5.5 % en 1984 y al 3.5 % en 1985, mediante el aumento de los ingresos y la disminución de los gastos de la hacienda pública,
3. recuperar el control del mercado cambiario,
4. proteger la planta productiva y el empleo,
5. crear las condiciones necesarias para recuperar la capacidad de crecimiento de la economía sobre bases más firmes y menos inestables.

Sin embargo, si bien es cierto que algunas de las metas fijadas por el gobierno no fueron alcanzadas (control del mercado cambiario, protección a la planta productiva y al empleo) sí se logró reducir significativamente el déficit público y, de modo más endeble, la inflación. Lamentablemente, en aras de reducir el déficit, mediante una brusca reducción del gasto público, se descuidó y afectó en alto grado la inversión productiva y el empleo y, con ello, la recuperación futura del país.

Por su parte, el gobierno señala como logros del PIAE el haber reducido el déficit del 17.9 % en 1982 al 8.9 % y 7.7 % en 1983 y 1984 respectivamente; el de disminuir la tasa de inflación de cerca del 100% en 1982 al 59.2 % en 1984; el de lograr un superávit comercial de más de 13 mil millones de dólares en 1983 y otro en cuenta corriente por más de 5 mil millones en este mismo año; el de renegociar la deuda ex -

terna pública y privada y el de restablecer la confianza de la banca transnacional para con México.

Empero, estos logros fueron meramente coyunturales y de ninguna manera significaron una base firme para un posterior crecimiento sostenido de la economía, ya que el gobierno atacó los efectos y no las causas del desequilibrio económico nacional. Es por ello que después de la recuperación incipiente de 1984 y 1985 el déficit público ha vuelto a crecer en 1986; la inflación alcanzó en este mismo año una cifra histórica del 105.9 %; y el superavit comercial y el de cuenta corriente volvieron a contraerse. (29) En resumen, la actividad económica volvió a caer en -4% y el mercado interno se contrajo aún más.

#### - El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Por otra parte, el cambio estructural estaría orientado por los siguientes objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y programas complementarios:

1. Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento;
2. reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo;
3. descentralizar las actividades productivas y el bienestar social;
4. adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo;
5. preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo y,
6. fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar al sector privado. (30)

No obstante, después de más de cuatro años de ajuste económico va quedando claro que el elemento central del cambio estructural consiste básicamente en modificar sustancialmente la estructura industrial del

país y cuyos ejes centrales parecen ser: a) el impulso a las exportaciones de manufacturas como mecanismo que permita captar las divisas que no podrán ser captadas como antes, por vía del crédito externo fácil y de los ingresos de los altos precios del petróleo; b) la creciente y rápida liberalización del comercio exterior del país para que, según el gobierno, coadyuve a una mejor realización de la estrategia exportadora de la economía nacional y al abatimiento de la inflación; y, c) el aliento a un mayor ingreso de inversión extranjera directa para que con esto permita avanzar hacia una sustitución más eficiente de importaciones.

Por lo que se refiere a las exportaciones manufactureras, éstas han registrado aumentos considerables desde el inicio mismo de la crisis económica en 1982, ya que desde este año y hasta 1984 éstas crecieron en un 47 %. En 1983, la exportación de manufacturas representaba el 18 % de las exportaciones totales del país y para 1985 la proporción se multiplicó por dos al pasar a representar el 34.6 % (7 575 millones de dólares). Ya para 1986 la proporción se disparó al 55.4 % del total exportado empero, dicho incremento se debió a la caída del precio internacional del petróleo más que a un crecimiento real acelerado de la capacidad manufacturera exportadora.

Es importante señalar que los aumentos más significativos de las exportaciones manufactureras se han dado, principalmente, en la rama automotriz y en la de máquinas para el proceso de información; en el primer caso con un incremento muy superior al cuatro mil por ciento y en el segundo en más de mil por ciento de 1980 a 1985. (31)

Ahora bien, la industria maquiladora ha resultado ser una de las principales beneficiarias directas, en términos reales, de la crisis económica que afecta al país desde 1982, ya que dos circunstancias se han



conjugado para esto: a) la drástica y brutal contracción de los salarios reales y, b) el descenso continuo del tipo de cambio, de modo tal que el impacto ha sido favorable para esta industria debido al doble efecto descendente de los salarios reales.

Es por lo anterior, que la conjunción de la liberalización del comercio exterior y de la política de deslizamiento del tipo de cambio seguida por el gobierno a lo largo de estos años (con el objetivo corto placista de incentivar las exportaciones) ha hecho que la industria maquiladora tenga una mayor presencia en el país, pues el número de plantas armadoras ha venido creciendo año tras año hasta rebasar las 1 100 en 1986; la gran mayoría de origen estadounidense y con ubicación, precisamente, en la frontera norte del país. (32)

En cuanto a la inversión extranjera se refiere, la estrategia del gobierno ha sido la de darle mayores facilidades de operación ante la necesidad que enfrenta de allegarse de dinero fresco del exterior. Esta necesidad se convirtió en urgencia en 1983 cuando los precios internacionales del petróleo y de la mayoría de las materias primas de exportación cayeron dramáticamente, conjugado al hecho de que la banca privada transnacional no había otorgado nuevos empréstitos a México desde hacía más de un año, muy a pesar de que el gobierno había firmado y llevado a cabo el ajuste demandado por el FMI desde 1983.

De esta manera, en aras de la urgencia, el ingreso reciente del crédito externo más que atender a las necesidades de financiamiento que requiera la modernización de la planta productiva del país puesta en marcha respondió a la necesidad del gobierno de contar con recursos frescos para poder pagar el servicio de la deuda externa y las vitales importaciones de la economía.

Entre las principales acciones concretas que se han venido dando en materia de inversión extranjera caben señalar las siguientes:

- La ampliación en el margen de participación en la economía nacional que en términos reales se le ha venido dando a los capitalistas extranjeros.

Ya desde 1983, año en que la inversión extranjera directa cayó a su nivel más bajo, se empezó a ver la posibilidad de aumentar la participación, fijada en 1973 por la Ley para promover la inversión mexicana y limitar la inversión extranjera, en un máximo de 49 % para algunas empresas no estratégicas, y ampliarla hasta en un 100 %. Por otra parte, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en su resolución no. 15, fijó los criterios para que las medianas y pequeñas empresas extranjeras pudieran operar en México hasta con un 100% de capital foráneo. Los requisitos que ésta establece son: que la empresa matriz deberá ser pequeña o mediana ( no más de 500 empleados y ventas netas anuales menores a los 8 millones de dólares ) mientras que la filial en México deberá pertenecer a la industria manufacturera, con no más de 250 empleados, ventas anuales en México menores a mil cien millones de pesos y colocar como exportaciones al menos al 35 % de su producción mantener superávit comercial y una balanza de pagos equilibrada. (33)

- La conversión de deuda externa por inversión.

Este mecanismo comenzó a funcionar desde mediados de 1986 con un monto total convertido de 850 millones de dólares; en ese año se recibieron 178 solicitudes por valor acumulado de 1 493 millones de las cuales se autorizaron 107 por el monto arriba indicado.

De junio de 1986 y hasta marzo de 1987 se habían ya autorizado, por la Comisión, 1 514.1 millones de dólares para ser capitalizados, mismos que se destinaron a 162 proyectos. Sin embargo, esta conversión no repre-

senta un ingreso neto real de divisas para el país, ya que con este mecanismo no entra dinero fresco .

Cabe destacar, además, que el destino de estas conversiones -que en un primer momento estuvieron reservadas sólo para inversionistas extranjeros y cuya denominación es el SWAP- han sido principalmente para la industria automotriz (469.9 millones de dólares); el sector turismo (333) la industria de bienes de capital (196) y la industria maquiladora (105) que en conjunto absorbieron el 73 % de las conversiones realizadas en ese mismo periodo. (34)

Finalmente, en lo referente al origen del capital, se tiene que aproximadamente el 44 % provino de los Estados Unidos, el 13 % de Inglaterra, el 12 % de Alemania Federal, el 8 % de Japón y el 5 % de España. Otros países participaron conjuntamente con el 17 % del total. (35)

#### - El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)

Otro intento de reordenación de la economía nacional lo constituye el PAC. Fue precisamente en la coyuntura del desplome de los precios del petróleo y de las materias primas de exportación así como por la ausencia de crédito externo, que el gobierno implementó nuevamente un programa. El PAC, emitido el 24 de junio de 1986, se elaboró para hacerle frente a la crisis económica desatada, que no originada, por el problema petrolero y cuya meta central era la de alcanzar un crecimiento económico con estabilización para los años de 1987 y 1988.

Las metas principales del Programa fueron las siguientes:

1. Alentar un crecimiento económico moderado y sostenido para 1987 y 1988 de 3 y 4 % respectivamente;
2. renovar el combate a la inflación;
3. considerar y ampliar el proceso en marcha del cambio estructural,

- intensificando la "reconversión industrial" mediante la introducción de nuevas tecnologías, cerrando procesos productivos obsoletos y elevando así el empleo y la productividad;
4. impulsar la descentralización de la vida nacional y,
  5. disminuir el pago del servicio de la deuda externa, vinculándola a los ingresos de las exportaciones del país. (36)

No obstante, la estrategia no declarada del gobierno fue el de solicitar una vez más el apoyo del FMI para el logro de estas metas, así como el de presionar a la banca privada internacional para que reanudara sus préstamos a México y aligerara el servicio de la deuda externa del país. Inclusive, el gobierno amenazó con declarar unilateralmente la moratoria y hacer depósitos en un fondo custodiado dentro de nuestras fronteras para lograr que los bancos internacionales le prestaran seis mil millones de dólares durante el segundo semestre de 1986. (37)

A diferencia de las negociaciones anteriores con los acreedores del país, la ronda de 1986 se caracterizó porque en esta ocasión el gobierno se presentaba ante los acreedores con un programa explícito de acción y negociación. La prensa mexicana señalaba en ese momento (38) que esta era una característica nueva en el regateo de imposiciones de los acreedores del país; es decir, en esta ocasión primero se delineaba un programa económico de acción y luego se iba a la negociación. En este sentido, se explica el por qué primero se emite el PAC y posteriormente se llega a un acuerdo con el FMI.

De esta manera, la Carta de Intención al Fondo fue entregada por el gobierno el 22 de julio y el acuerdo formal con dicho organismo fue hasta el 10 de noviembre de 1986, cuando el Fondo aprobó un préstamo para el gobierno de México -en la modalidad del Stand-by-, en virtud del cual

se autorizaron las compras hasta el equivalente de 1 400 millones de DEGs en un período que se extendería hasta el 1º de abril de 1988.

Así, con la aprobación del PAC por parte del FMI, y puesto que el requisito obligado para poder acceder a los recursos tanto del Fondo como a los de la banca privada internacional es conseguir primeramente el visto bueno del FMI, el gobierno llegó a un acuerdo en principio con la banca el 30 de septiembre de 1986, en plena reunión anual conjunta del Fondo y Banco Mundial. Este acuerdo en principio, además, no significaba que la banca privada otorgara de inmediato nuevos préstamos al país, estos se dieron hasta mediados de 1987.

Como en el siguiente capítulo analizaré los convenios que el gobierno ha firmado con el FMI, baste indicar que en el caso del Banco Mundial el convenio que se firmó en julio de 1986 para la obtención de 500 millones de dólares, tenía la finalidad de acelerar y reforzar el cambio estructural durante los dos próximos años y sus objetivos eran los de continuar con la liberalización del comercio exterior, la reprivatización e internacionalización de la economía nacional.

Entre los puntos más sobresalientes de la presión que el Banco Mundial ha venido ejerciendo sobre el gobierno mexicano durante los ochenta y que según Barber Conable, actual presidente del Banco, son los verdaderos e ineludibles compromisos que México tiene con el Banco Mundial y el Plan Baker caben señalar los siguientes: el de acelerar la venta de 200 empresas paraestatales más (inclusive hasta PEMEX y varias del sector siderúrgico); mejorar el "clima político" del país (sic) para estimular más a la inversión extranjera; reexaminar el papel de Conasupo; modernizar significativamente las leyes de inversión extranjera y quizá publicar otras más claras y simples (sic) para el capital extranjero orientado a la exportación y transferencia de tecnología; estudiar la posibilidad de

arreglos de riesgo compartido con capitales privados para la exploración y perforación de nuevos pozos petroleros; acelerar la eliminación de subsidios innecesarios; liberalizar el comercio agrícola interno haciéndolo más privado; entre los más destacables. (39)

En resumen, el PIRE y el PAC han sido meramente planes monetarios y financieros momentáneos que han tenido mayor sensibilidad para con los acreedores del país que con el muy deteriorado nivel de vida del pueblo mexicano. Con los enormes desequilibrios macroeconómicos y productivos de la economía nacional, que hicieron crisis en 1982, era innegable que el ajuste y el cambio estructural del país era urgente e inaplazable, con o sin el recurso al FMI. Sin embargo, el ajuste derivado de aquéllos programas, cuyas políticas coinciden sobremansera con los esquemas fondomonetaristas, han sido en general ineficientes porque se ha privilegiado el pago cabal y puntual de la deuda externa -principalmente de los intereses- que al crecimiento y desarrollo mismos del país, ya que en aras de alcanzar el equilibrio del sector externo nacional se descuidó la inversión productiva y la formación bruta de capital, por lo que la actividad económica y el empleo se han reducido considerablemente.

Así pues, la corrección del desequilibrio externo se ha venido logrando a costa del mercado interno, por lo que los objetivos centrales del PIRE y del PAC han quedado al margen, particularmente los de la protección de la planta productiva y el empleo así como de la futura recuperación del crecimiento económico y estable de la economía del país para 1987 y 1988.

Finalmente, ante la continua exportación neta de capitales de que sigue siendo objeto México y de las condiciones recesivas de la economía,

el cambio estructural que las autoridades gubernamentales están llevando a cabo enfrenta muy serias interrogantes y limitaciones importantes de recursos financieros, mismas que el gobierno intenta solucionar mediante la afluencia de mayor inversión extranjera, la exportación creciente de manufacturas y del crédito externo -aunque con menor celeridad que en el pasado reciente. Y a nivel interno, a través de la baja brutal y sistemática del salario real de obreros, campesinos y asalariados en general; mediante la reducción cada vez mayor del gasto público y de la venta, liquidación y/o fusión de empresas paraestatales -incluso de aquéllas que trabajan con números negros como lo es el caso de la minera de Cananea-, así como por el incremento de los ingresos de la hacienda pública, vía impuestos y de aumentos en los precios de los bienes y servicios que el Estado proporciona.

Es decir, las actuales tendencias del cambio estructural indican que el gobierno ha apostado en la estrategia exportadora como el modelo de desarrollo nacional. Empero, no debemos de pasar de una dependencia a otra, de la del petróleo a la de exportación de manufacturas. No debemos pues, confundir una política agresiva de promoción de exportaciones con un crecimiento económico a base de éstas, más aún cuando la economía internacional es sumamente endeble y las presiones proteccionistas van en ascenso año tras año, sobretodo en la economía de los Estados Unidos.

Se plantea así, una vez más, el imperativo de llevar adelante un desarrollo económico más nacional y soberano; mayor integrado en sus sectores productivos y que el ajuste del país tenga una mayor simetría en el reparto del costo social del mismo.

## NOTAS

1. Con un endeudamiento externo superior a los 100 mil millones de dólares, el aumento en un punto porcentual de las tasas de interés internacionales, en especial la prime rate, el país tendría que desembolsar más de mil millones de dólares anuales y esto sin contar la amortización que se tiene que hacer del principal.
2. Huerta, Arturo, Economía mexicana. Más allá del milagro, coed. UNAM ediciones de cultura popular, México 1986, p. 109
3. Green, Rosario, "México: crisis financiera y deuda externa. El imperativo de una solución estructural y nacionalista", en Comercio Exterior, vol.33, no.2, febrero de 1983, p.99
4. Cfr. Rolando Cordera (ed), Desarrollo y crisis de la economía mexicana, F.C.E., México 1981; José Ayala et al. "La crisis económica: evolución y perspectivas", en México hoy, Pablo González Casanova (comp) y Miguel Angel Rivera Ríos, Crisis y reorganización del capitalismo mexicano. 1960-1985, editorial Era, México 1986.
5. Sacristán Colás, Antonio, La situación económica mundial y México, las cuestiones que suscitan el intercambio de petróleo, serie de ensayos del CIDE, colección economía I, México 1980, p. 14  
Antonio Sacristán señalaba además que el crecimiento tanto de la ganancia como del salario real está en proporción directa del crecimiento de la productividad, de la "eficiencia marginal del capital" que la fuerza de trabajo realiza.
6. Serra Puche, Jaime y Pascual García Alba, Causas y efectos de la crisis económica en México, El Colegio de México, México 1984, p. 38
7. Al respecto cfr. Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo, "Algunas consideraciones sobre la evolución reciente y perspectivas de la deuda externa de México", en Estudios Económicos, El Colegio de México, México 1986; René Villarreal, "De la sustitución a la petrodependencia externa y desustitución de importaciones", en Héctor González (comp), El Sistema Económico Mexicano, Premio editores, México 1982, pp.28-56
8. Villarreal, René, op.cit., p.45
9. FMI, Informe Anual 1987, p.17



10. Tal preocupación la expresó Richard Fagen, influyente analista del Consejo de Seguridad estadounidense, de la siguiente manera: "un barril de petróleo mexicano no es sólo un barril más en el mercado mundial. Es un barril que suavizará las presiones a la alza en el precio del crudo; es un barril (si hay los suficientes) que debilitará a la OPEP; es un barril que podrá estar disponible cuando otros no lo estén, ya sea por razones económicas o políticas. Es, en suma, un barril con un alto valor político agregado". Richard R. Fagen, "Mexican petroleum and US National Security", en International Security, vol.4, no.1, summer 1979, United States, p. 46
11. Un ex-funcionario del gobierno de López Portillo comentaba a la prensa mexicana que "no teníamos prioridades en los gastos, gastábamos el dinero en todo (...) estábamos obteniendo dinero prestado respaldado en nombre de PEMEX -la compañía petrolera nacional- y derramándolo por todas partes", "México desperdició sus recursos petroleros" Excélsior, 22 de mayo de 1984, p.1A
12. Serra Puche, Jaime y Pascual García Alba, op.cit., p.54
13. Ojeda, Mario, "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en Foro Internacional, vol.XXI, no.1, jul-sept de 1980, El Colegio de México, pp. 44-64
14. NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1984
15. Diéguez, Héctor, Consecuencias sociales de la crisis económica en México, Banco Mundial, mimeo, Washington D.C. 1986, p.80
16. A partir de 1979 PEMEX modificó radicalmente a la economía nacional. En ese año su gasto representó el 28 % del presupuesto público - más de dos veces su peso en 1975- y el 48 % del gasto de todo el sector paraestatal, para 1980 ejerció el 58 % del presupuesto de todo el sector industrial. Además, entre 1975 y 1980 el gasto público creció a una tasa media anual del 24 % mientras que el de PEMEX a una cercana al 40 %. Cfr. "PEMEX: la empresa más grande del país", análisis del Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN) publicado en el periódico Excélsior, 19 de marzo de 1983, p. 3 A
17. Cfr. Jean Bazant, Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946, Centro de Estudios Históricos del Colegio de México, México 1968
18. Green, Rosario, La deuda externa del gobierno mexicano, copia xerox, 42 h., México 1979; ———, "Tendencias de la deuda pública externa en los países en desarrollo", en Jorge Lozoya (comp), Finanzas y Nue

vo Orden Económico Internacional, coed. Nueva Imagen/CEESTEM, México 1981, pp. 143-158

19. Es importante señalar que los datos sobre el endeudamiento externo del país que proporciona el gobierno mexicano así como los que ofrecen el Banco Mundial y el FMI varían considerablemente. Por ello, las estimaciones se harán en base a las cifras oficiales y de estudios universitarios. Para los datos apuntados consúltense las obras de Rosario Green antes mencionadas; Alicia Girón, "La deuda externa" en Cuadernos de Investigación, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, no. 25, México 1986, pp. 1-16; Arturo Guillén, Problemas de la economía mexicana, ed. Nuestro Tiempo, México 1986, 237 p.
20. Roberto Gutiérrez señala que la deuda externa del sector privado mexicano se multiplicó más de 12 veces de 1971-1982, mientras que la pública lo hizo 13 veces. Cfr. "El endeudamiento externo del sector privado de México", en Comercio Exterior, abril de 1986, pp. 337-343. En adelante las notas sobre el sector privado serán tomadas de esta fuente.
21. Excélsior, 23 de marzo de 1983, p. 2 y del 19 de marzo de 1983, p. 3
22. NAFINSA, El Mercado de Valores, año XLV, no. 28, 15 de julio de 1985
23. La relación deuda/PIB fue tomada de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1984, p. 242
24. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estrategia de la reestructuración de la deuda externa de México, p. 12, cuadros 1 y 19
25. Solís, Leopoldo y Ernesto Zedillo, "Algunas consideraciones sobre la evolución...", p. 70
26. Jaime Ros, cit. pos., Leopoldo Solís, op. cit., p. 87
27. Fajnzylber, Fernando, La industrialización trunca de América Latina, ed. Nueva Imagen, México 1983, p. 13
28. Cfr. Rolando Cordera y Carlos Tello, México: la disputa por la Nación ed. Siglo XXI, México 1981; así como en el artículo "México: opciones y decisiones", en NEXOS, no. 101, mayo de 1986, pp. 13-19
29. Véanse los cuadros 3.1, 3.2 y 3.3 del capítulo tercero
30. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1983, p. 28

31. Las siguientes cifras fueron tomadas de NAFINSA, El Mercado de Valores, año XLVII, no.5, febrero 2 de 1987, p.126-128; año XLVII, no. 15, abril 13 de 1987, p.381
32. Información oficial más reciente indica que tan sólo de 1985 a 1987 el número de plantas maquiladoras se incrementó en 48 % al pasar de 789 en el primer año a 1 168 hasta agosto del último año. Así también, el personal ocupado en ellas se elevó de 125 mil trabajadores en 1982 a más de 262 mil a finales de 1986. Para el número de plantas véase NAFINSA, El Mercado de Valores, no.6, marzo 15 de 1988, p. 40; para el número de trabajadores Héctor Diéguez, op.cit., p. 19
33. Resolución publicada en El Diario Oficial, 2 de septiembre de 1986
34. NAFINSA, Panorama Económico Internacional, septiembre de 1987, no.9 p. 12-14; cfr. la revista Expansión, "Sustitución de deuda por inversión: la gran barata", vol. XIX, no.460, 4 de marzo de 1987, p. 33
35. NAFINSA, Panorama Económico..., p. 10  
De 1973 a 1982 la inversión extranjera directa en el país ascendió a 10 786.4 millones de dólares. Durante 1987 ésta se incrementó en 57% con respecto a 1986 alcanzando los 20 853.1 millones de dólares, cfr. NAFINSA, El Mercado de Valores, no.6, marzo 15 de 1988, p.40
36. Secretaría de Programación y Presupuesto, "Cronología de las medidas de política económica, social y administrativa", junio de 1986, p.21
37. La Jornada, 4 de agosto de 1986, p.1
38. Ibidem
39. El Financiero, miércoles 5 de noviembre de 1986, p. 22 y 23

### III. MEXICO Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

#### A. Condiciones económicas previas al convenio de Facilidad Ampliada con el FMI de noviembre de 1982

México ha sido miembro del FMI desde que este fue creado en la década de los cuarenta. Sin embargo, a lo largo de casi tres décadas de crecimiento sostenido nuestro país recurrió al Fondo en tan sólo dos ocasiones; la primera durante los años cincuenta y la segunda hasta 1976.

Fue en este año, precisamente a dos meses de que terminara el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, cuando se firmó un segundo convenio con el organismo financiero multilateral; convenio en la modalidad financiera de Facilidad Ampliada, con duración de tres años y mediante el cual se sujetaría al país a un ajuste monetarista rígido. No obstante, el gobierno de José López Portillo pudo evadir el convenio gracias a las enormes reservas probadas de petróleo descubiertas y de un mercado petrolero internacional favorable para el país en aquellos años, así como por el desmesurado endeudamiento externo nacional.

Esta situación de auge aparente hizo retrasar una vez más las reformas estructurales que la economía nacional requería desde los inicios mismos de la década de los setenta y continuar, por otra parte, con las políticas expansionistas del gasto público y de excesivo endeudamiento, tanto interno como externo.

Entre las metas principales del convenio para 1977-1979 estaban las de limitar y reducir el déficit público y la creación de empleos en el sector paraestatal; aumentar precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Estado; tope al incremento salarial así como del endeudamiento externo. El déficit público debía de reducirse de más del 9% en relación al PIB en 1976 al 2.5 % para 1979. El endeudamiento público

externo quedaría limitado a tres mil millones de dólares en 1977 con un techo correspondiente para el crédito interno del Banco de México al sector público. El intercambio comercial con el exterior se liberalizaría gradualmente y la tasa de interés debía incrementarse para promover y fortalecer el ahorro interno.

México se ciñó a estos compromisos sólo durante el primer año del convenio, ya que para mediados de 1978 las autoridades gubernamentales siguieron con la aplicación de políticas expansionistas de la demanda. En estas circunstancias, el gasto público pasó del 30.9 % del PIB en 1977 al 49 % en 1982; el déficit fiscal se incrementó del 6.7 % al 17.9% del PIB en ese mismo período, muy a pesar de un fortalecimiento significativo de los ingresos del gobierno provenientes de la exportación de petróleo. (1)

Esta situación no podía mantenerse por mucho tiempo e hizo crisis en 1982. Ya desde mediados de 1981, después de la caída de los precios internacionales del petróleo, se hizo evidente hasta para el mismo gobierno que era necesario y más urgente que nunca hacer los cambios estructurales y macroeconómicos que requería el país. Sin embargo, este reconocimiento fue más formal que efectivo puesto que el déficit público alcanzó niveles históricos sin precedentes del 13.6 % del PIB a finales de 1981 y del 17.9 % en 1982, como se aprecia en el cuadro 3.1 .

De la misma manera, la necesaria devaluación cambiaria fue aplazada y la fuga de capitales se incrementaba. Así, el 18 de febrero de 1982 el peso fue devaluado (de 24 pesos/dólar a más de 45 pesos/dólar); de este momento y hasta agosto el peso se depreció 4 centavos diarios. Después de la devaluación de febrero se anunciaron además nuevos recortes presupuestales, con la idea de reducir el enorme déficit fiscal en 3 puntos

porcentuales del PIB respecto de lo observado el año anterior. Empero, tales recortes no se reflejaron en las cifras.

Ante tales circunstancias, el 5 de agosto de 1982 el gobierno anunció la adopción de un sistema de cambios dual, uno libre y el otro controlado, con el objetivo de frenar la cuantiosa fuga de capitales. El 12 de agosto de este mismo año se anunció, además, que los depósitos en dólares dentro del sistema bancario nacional se pagarían en pesos al tipo de cambio libre, al mismo tiempo que se suspendían todas las transacciones cambiarias hasta el día 19 del mismo mes.

A pesar de estas políticas monetarias, las reservas internacionales del país cayeron a su nivel histórico más bajo ( - 4 666.2 millones de dólares), mientras que la fuga de capitales continuaba. (2) Esta situación de virtual desastre financiero obligó al gobierno a tomar una medida apresurada: la nacionalización de la banca privada del país y la implantación de un control integral de cambios el 1º de septiembre de 1982. A su vez las autoridades mexicanas declaraban a los bancos privados internacionales acreedores de México una moratoria de 90 días, al mismo tiempo que firmaban con el FMI un nuevo convenio de Facilidad Ampliada para ajustar la economía nacional por un lapso de tres años, comprometiéndose de paso aspectos de la política económica de la siguiente administración.

Así, el día 10 de noviembre de 1982, y una vez más a días de que iniciara el sexenio de Miguel de la Madrid, el gobierno lopezportillista firmó una Carta de Intención con el Fondo y dejó el memorándum técnico para que fuera negociado por la siguiente administración.

1. El convenio de Facilidad Ampliada del 10 de noviembre de 1982,  
las Cartas de Intención del período y sus consecuencias

Desde los primeros días del sexenio de Miguel de la Madrid el convenio firmado con el FMI fue llevado a cabo. Las directrices que tomaría la administración en materia de política económica responderían en gran medida a los criterios de ejecución demandados por la organización multi lateral contenidos en el convenio que el gobierno de López Portillo firmó en 1982.

Si bien la Carta de Intención fue firmada el 10 de noviembre de ese año, en la modalidad financiera de Facilidad Ampliada y mediante el cual el Fondo prestaría a México un total de 3 611 250 Derechos Especiales de Giro (monto equivalente al 450 % de la cuota que nuestro país entrega al FMI por su membresía), no fue sino hasta el 23 de diciembre de ese año cuando el Fondo aprobó el acuerdo, una vez que fueron señalados y especificados en el PIRE los lineamientos que en política económica seguiría la administración de Miguel de la Madrid.

El objetivo central del convenio a mediano plazo, indicaba el propio FMI, era el de "sentar las bases necesarias para la reanudación del crecimiento de la producción y del empleo ... a través de una rápida reducción del déficit público y de un equilibrio sostenido de la balanza de pagos." (3)

Es importante apuntar aquí que el ajuste de la economía nacional era inevitable e inaplazable, con o sin la recurrencia al Fondo, debido -como ya señalamos en el capítulo anterior- a los fuertes y enormes desequilibrios macroeconómicos (grandes déficit en la balanza comercial y de cuenta corriente, altas tasas de inflación, desmedido déficit fiscal, amplia sobrevaluación del peso) así como por los de tipo estructural, ta

les como la petrodependencia, la ineficiencia del sector industrial, la mala articulación de los sectores productivos del país, la sustitución negativa de importaciones, procesos que se dieron con mayor fuerza desde los inicios mismos de la década pasada.

Fueron dos las circunstancias que precipitaron la concurrencia del gobierno al FMI: por una parte, ante la insolvencia financiera de finales de 1982, la urgencia de las autoridades gubernamentales de recursos financieros externos y, por otra, la necesidad de garantías de reembolso de los créditos que anteriormente había prestado sin ton ni son la banca privada internacional a los países en desarrollo, incluido México. Es decir, la necesidad de crear un vínculo obligado de vigilancia y de gestión de la crisis del endeudamiento externo y de las políticas económicas de los países en desarrollo por parte del FMI si es que éstos querían continuar siendo sujetos de crédito, sobretodo el proveniente de la banca privada internacional.

Así pues, y como indicó Rosario Green,

el firmar con el Fondo le permitiría a México solicitar 'con legitimidad' préstamos para intentar afrontar sus compromisos pero no para financiar proyectos y programas de desarrollo que lo ayuden no sólo a resolver su 'crisis de caja', si no sus problemas estructurales. Esta situación negaba de paso el supuesto carácter 'asistencial' del capital extranjero. (4)

Por lo anterior, la recurrencia al Fondo por parte del gobierno mexicano le allanó el camino para que la banca privada internacional le concediera un préstamo por 5 mil millones de dólares además de reestructurar la deuda externa del país.

El programa de ajuste demandado por el FMI a México fue en su mayor parte ortodoxo. En éste se establecía que el déficit del sector pú-



blico como proporción al PIB no debería ser mayor al 8.5 % en 1983, al 5.5 % en 1984 y de 3.5 % para 1985. El endeudamiento público externo estaría limitado a cinco, cuatro y tres mil millones de dólares en esos años respectivamente. Con objeto de alcanzar las metas de la corrección del déficit fiscal gubernamental se llevaría a cabo: revisiones (léase aumentos) de precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado proporciona; racionalización (reducción) del gasto público; ampliación de la cobertura en la recaudación fiscal; reducción de subsidios y liberalización del comercio exterior nacional.

Cuadro 3.1

EVOLUCION DEL DEFICIT ECONOMICO Y ESTIMACIONES DEL  
DEFICIT OPERACIONAL DEL SECTOR PUBLICO (1980-1986)

Año	Déficit económico	Pactado FMI	Déficit operacional *	
			Banco de México	NAFINSA
1980	5.9		4.2	4.5
1981	13.6		8.8	9.8
1982	17.9		5.1	7.3
1983	8.9	8.5	1.8	-2.4
1984	7.7	5.5	0.6	-0.3
1985	8.4	3.5	1.0	0.6
1986	15.4		1.5	1.7

\* El déficit operacional es el déficit económico menos el componente inflacionario de los intereses nominales de la deuda en moneda nacional. Las metas pactadas con el FMI son las que el gobierno mexicano presentó en la Carta de Intención del 10 de noviembre de 1982.

FUENTES: NAFINSA, El Mercado de Valores, año XLVII, no. 1, enero 5 de 1987, p. 11; Banco de México, Informe Anual 1986, p. 185

Se pronosticó de igual forma que con este programa la inflación diciembre- diciembre bajaría a 55.6 % en 1983 y a 30 y 18 % para 1984 y 1985 respectivamente, mientras que el PIB decrecería a menos del 3 % en 1983 para posteriormente recuperar un crecimiento sostenido hasta alcanzar una tasa aproximada del 6 % anual en dos o tres años.

Cuadro 3.2

EVOLUCION DEL PIB Y DE LA INFLACION 1980-1986  
(porcentajes)

Concepto / año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
P I B	8.0	8.3	0.0	-5.3	3.5	2.7	-4.0
Inflación ( dic-dic)	29.8	28.7	98.8	80.8	59.2	63.7	105.9

FUENTES: CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986", en Notas sobre la economía y el desarrollo, Santiago de Chile, no. 438/439, diciembre de 1986, p.14; y, NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1986, p. 303

No obstante, estos pronósticos resultaron muy optimistas y de fácil alcance puesto que el Fondo eludió la enorme importancia que para México - al igual que para el resto de los países en desarrollo endeudados- tiene el servicio de la deuda externa, como ya hemos visto en el capítulo anterior; además de que el FMI no tomó en consideración el contexto internacional del momento, caracterizado por una débil recuperación de la demanda y del comercio internacional, elevadas tasas de interés en el mercado mundial de capitales así como una drástica caída de los flujos financieros privados hacia los países en desarrollo, ya que éste necesariamente tenía -y tiene en la actualidad- fuertes repercusiones directas sobre las economías en desarrollo y en el cumplimiento de las metas

pactadas con el FMI. Fue por ello que el ajuste que el gobierno mexicano ha venido llevando a cabo desde 1982 se tornó más severo de lo que hubiera sido necesario. (5)

Ante tales circunstancias, México cumplió con los objetivos del programa sólo en 1983, ya que para el año siguiente se rebasó la meta del déficit público, que fue de 7.7 % del PIB contra una meta revisada del 6.5 %. Sin embargo, en términos del esfuerzo real de la política fiscal se fue más allá del ajuste económico implícito en las metas negociadas con el organismo multilateral. (6)

El costo del ajuste en términos de la actividad económica, por otra parte, fue muy superior a lo estimado en 1983 al decrecer la actividad en -5.3 % en relación al PIB. El descenso en la producción de bienes de consumo durable fue enorme (30.4 %), al igual que en los bienes de capital (20 %). La tasa de desempleo urbano, ajustada para incluir el desempleo abierto y al incubierto, ascendió al 11 % en ese mismo año. (7)

La drástica reducción de la inversión pública y privada hicieron caer en 42.1 % las importaciones totales del país en 1983, a pesar de que en 1982 ya habían descendido en 37 %, como se aprecia en el cuadro 3.3. En contrapartida con este desplome, las exportaciones no petroleras empezaron a crecer aceleradamente, consecuencia de la devaluación real del peso y, lo que es más importante, de la brutal contracción del mercado interno. Así la balanza comercial, que arrojaba ya un superávit considerable hacia la segunda mitad de 1982, llegó a un monto histórico de cerca de los 14 mil millones de dólares en 1983. El saldo de la cuenta corriente, a su vez, fue positivo en más de 5 mil millones de dólares en ese año.

Por consiguiente, la relativa mejoría de las finanzas del país se debió fundamentalmente por los severos recortes que el gobierno hizo del

gasto público, afectando todos los renglones del presupuesto -desde los de educación y vivienda hasta el de salud- y por la muy grave contracción del mercado interno.

Cuadro 3.3

EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL Y  
LA DE CUENTA CORRIENTE (1980-1986)  
(en millones de dólares)

Año	Cuenta corriente	Saldo comercial	Importaciones	Exportaciones
1980	-7 223.3	-3 698.3	18 829.9	15 134.0
1981	-12 544.3	-4 510.0	23 929.6	19 419.6
1982	-4 878.5	6 792.7	14 437.0	21 229.7
1983	5 418.4	13 762.0	8 550.9	22 312.0
1984	4 238.5	12 941.7	11 254.3	24 196.0
1985	541.0	8 406.0	13 460.4	21 866.4
1986*	-1 270.0	4 599.0	11 431.0	16 031.0

FUENTES: NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1986;

\* Banco de México, Informe Anual 1986, México 1987

Ante tales resultados recesivos de la economía, y para poder seguir teniendo acceso a los muy limitados créditos de los bancos privados internacionales, el gobierno entregó una segunda Carta de Intención al FMI el 3 de enero de 1984 para su posterior aprobación por parte del Fondo.

Hay que señalar que esta segunda Carta no significa necesariamente un procedimiento técnico o administrativo del FMI, ya que durante el tiempo que dure un convenio de Facilidad Ampliada el país en cuestión puede entregar más de cinco Cartas de Intención, la necesarias para explicar el por qué del incumplimiento de las metas pactadas así como para

la negociación de otras.

En esta segunda Carta el gobierno señalaba los logros y fracasos del primer año de ajuste. Entre los primeros destacaba: la reducción de la inflación, de tasas mensuales de casi 11 % en diciembre de 1982 a 4 % en noviembre de 1983; el fortalecimiento de la balanza de pagos más allá de lo programado; un crecimiento importante de los ingresos gubernamentales, mayor a lo pactado, debido a las medidas impositivas aplicadas y al aumento de los precios de los bienes y servicios que proporciona el Estado; y, finalmente, la reestructuración de la deuda pública externa así como la privada hacia mediados de 1983.

El principal fracaso del ajuste, especificaba el gobierno en la propia Carta, fue la reducción de la actividad económica del país reflejo de la severa baja de la inversión pública y privada, por lo que la defensa del aparato productivo y del empleo serían los problemas centrales por resolver para los siguientes años.

Así pues, se rectificaban una vez más las metas por alcanzar, aplicando el mismo esquema fondomonetarista y sin la consideración explícita del impacto de los factores externos sobre la economía nacional. De esta manera, el déficit público para 1984 no debería ser superior al 5,5 % del PIB; para ello se continuaría con la reducción del gasto gubernamental, poniendo especial cuidado en la protección del empleo, la prestación de servicios básicos y los subsidios. Se fortalecerían, además, los ingresos públicos a través de aumentos graduales de los precios y servicios, del perfeccionamiento del sistema fiscal para así evitar la evasión fiscal y de topes al aumento de los salarios.

De la misma manera, se continuaría con la liberalización del comercio exterior, la internacionalización de la economía mexicana y con el

endeudamiento externo del país.

Con todo, en 1984 el déficit fiscal fue de 7.7 % del PIB, por lo que la meta pactada de reducirlo a menos del 6 % no fue alcanzada una vez más. Empero, la economía nacional presentó un muy modesto crecimiento del 3.5 %, marcadamente inferior al promedio logrado durante los años setenta y el primero que obtenía el gobierno de Miguel de la Madrid desde el inicio de su mandato; a la vez que la inflación anualizada se reducía al 59.2 %, el mejor porcentaje alcanzado por la administración hasta 1986 como se aprecia en el cuadro 3.2 .

No obstante, estas cifras mostraban un crecimiento económico meramente coyuntural. Por un lado, porque los esfuerzos de la estrategia exportadora encontraron en 1984 tres circunstancias favorables que difícilmente se presentaran en el corto plazo: el crecimiento inusitado de la economía de los Estados Unidos, la grave contracción del mercado interno con el consiguiente excedente exportable y un tipo de cambio real subvaluado; y, por otro, porque el cambio estructural seguía retrasándose, ya que en ese año la petrodependencia continuaba siendo alta pues el 62 % de las exportaciones totales del país correspondían exclusivamente a la exportación de petróleo crudo. La recuperación industrial, a su vez, se había concentrado en la rama automotriz (con un crecimiento del 26.6 %); la industria alimenticia no tradicional se contrajo en 1 %, la de bebidas en 0.2 %, la del vestido 1.8 % y la de aparatos eléctricos en 21 %. La producción de maquinaria y equipo sólo creció en 2.2 %. (8)

Al mismo tiempo, el servicio de la deuda externa del país seguía consumiendo más del 60 % de las exportaciones totales nacionales.

Los síntomas del deterioro del precario crecimiento observado en

1984 se empezaron a sentir con mayor fuerza desde los inicios de 1985. La revaluación real del peso en un contexto de repunte de la inflación interna, el auge de las importaciones, el descenso de las exportaciones no petroleras y la baja en el precio internacional del petróleo y de las materias primas de exportación, intensificó la fuga de capitales y la crisis económica en general por lo que el gobierno mexicano volvió a recurrir al FMI.

Así pues, el 24 de marzo de 1985 las autoridades del país entregaban una tercera y última Carta de Intención al Fondo, precisamente en el último año de vigencia del convenio de Facilidad Ampliada. En ella, al igual que en las anteriores, se señalaban los logros y fracasos del ajuste económico que el país había llevado a cabo hasta ese momento así como las futuras metas por cumplir, sólo que en esta ocasión fueron más severas, fueron "medidas amargas, dolorosas, pero necesarias" decían las autoridades. (9)

La receta volvió a ser la misma; hacer más con menos, intensificar el cambio estructural de la economía y acelerar la liberalización del comercio exterior del país.

En la Carta de Intención se fijaban, una vez más, las metas por cumplir para 1985: reducir el déficit público al 4,5 %; fortalecer las finanzas gubernamentales (identificado por los analistas del Fondo como la causa principal de la inflación); incrementar el ahorro interno, abatir la inflación y limitar el endeudamiento externo del gobierno a no más de mil millones de dólares.

Ya desde finales de julio de 1985 el gobierno había reducido el gasto público en más de 250 mil millones de pesos (100 mil millones en febrero y 150 mil más en julio); había recortado de golpe al aparato estatal,

118.

ya sea mediante el cierre de subdirecciones y direcciones y/o con la venta, liquidación o fusión de empresas paraestatales. De la misma manera, el 25 de junio el gobierno anunció una reforma importante en materia de comercio exterior: se eliminó el requisito previo del permiso de importación de 3 604 fracciones arancelarias del listado, dejando sólo 909 además de que se aceleraría la incorporación de México al GATT. (10)

Una vez más las metas pactadas, las de reducir el déficit público y la inflación, así como las que se establecían en el PIRE (las de proteger la planta productiva y el empleo) no fueron alcanzadas.

Varios factores, tanto de orden interno como externos, se conjugaron para el incumplimiento de las metas. En cuanto a los internos tenemos la incesante caída de la formación bruta de capital, de las inversiones pública y privada y del producto interno por habitante; el elevado servicio de la deuda externa; la todavía alta dependencia del petróleo; y, ya para finales de 1985, los terremotos que sufrió el país.

Conjuntamente con los factores anteriores tenemos los de orden externo como lo fueron (y en mayor escala para 1986): el descenso en el volumen del comercio mundial; la continua reducción del precio internacional del petróleo y de las materias primas de exportación; las elevadas tasas de interés internacionales y el prácticamente nulo crédito externo, sobre todo el proveniente de fuentes privadas. (11)

Pero a pesar de que México no alcanzó las metas pactadas con el FMI, el gobierno logró reestructurar por tercera ocasión su deuda externa y retrasar con esto el pago de las amortizaciones. Pudo, al mismo tiempo, utilizar del Fondo los 2 287 millones de dólares restantes del total pactado (3 410 millones) en 1982. Además, días después de los terremotos de septiembre de 1985 el FMI anunciaba que el gobierno mexicano podía utilizar



un crédito extraordinario de 300 millones de dólares para llevar adelante las obras de reconstrucción de la capital del país. (12)

## 2. Resultados del convenio

El convenio de Facilidad Ampliada que el gobierno mexicano firmó con el FMI a fines de 1982, cuya vigencia se extendería hasta diciembre de 1985, representó para el país un fuerte candado recesivo de creciente internacionalización y apertura al exterior de la economía nacional. Así mismo, todo el peso del costo del ajuste económico y del precario equilibrio de la balanza de pagos recayó fundamentalmente en la severa contracción que sufrió el mercado interno; con la drástica reducción que sufrieron tanto la formación bruta de capital como las inversiones pública y privada y del poder adquisitivo del salario de los trabajadores.

Podemos decir, con base a lo antes expuesto, que la política de ajuste que el Fondo demandó al gobierno mexicano a lo largo de los años que duró el convenio (1983-85) fue en general ineficiente, asimétrico y altamente recesivo.

Resultó ineficiente, en primer lugar, porque el ajuste económico del país estuvo -y lo sigue estando en la actualidad- dirigido con políticas corto placistas, con la meta de alcanzar el equilibrio por el equilibrio mismo de las finanzas públicas y de la balanza de pagos en detrimento de la inversión y de la producción nacionales; y, en segundo lugar porque el objetivo no declarado, subyacente, del convenio demandado por el FMI a México fue el de asegurar el pago del servicio de la deuda externa del país. En este sentido, Rudiger Dornbusch ha indicado que " el FMI ha hecho del cobro de las deudas su principal objetivo. El Fondo or

ganiza el asalto sujetando a los países deudores para que los bancos puedan vaciarle los bolsillos más fácilmente." (13)

Es decir, el ajuste resultó ineficiente porque además de reducirse drásticamente el gasto público se contrajo de manera intolerable la producción nacional, dando por resultado un excesivo costo social y de bienestar de la población. Inclusive se han comprometido aspectos del futuro crecimiento económico, y sobretodo soberano, del país.

A pesar de una muy modesta y coyuntural recuperación de la economía en 1984 y 1985, así como de una mejoría relativa de la balanza de pagos, los indicadores económicos del período muestran la otra cara de la moneda del ajuste:

- un serio deterioro de la planta productiva y del empleo;
- de 1983 a 1985 la formación bruta de capital en el país había presentado una baja espectacular de -10 %, después de un crecimiento promedio de 9.4 % en el quinquenio 1976-1980; (14)
- el crecimiento del PIB durante los tres años que duró el convenio de ajuste fue de apenas 1.3 % promedio, cifra muy por abajo de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (cercana al 3 % según estimaciones del propio gobierno); consecuentemente
- un elevado desempleo de más del 16 % de la Población Económicamente Activa;(15)
- el producto interno bruto por habitante descendió en términos reales al nivel que se tenía en 1978 y el poder adquisitivo del salario real de los trabajadores se deterioró en más de un 40 %;
- una drástica reducción de la inversión pública, del 8.3 % en relación al PIB en 1981 a aproximadamente el 3 % en 1985; esto es, una reducción del 55 % en términos reales;

- Por otra parte, las estimaciones de las cuentas nacionales para el agregado denominado excedente de explotación (donde se engloban las ganancias de las empresas y los intereses financieros, entre otros) apuntaron un importante incremento del orden del 7 % en proporción al PIB nacional de 1960 a 1984;
- una alta inflación del 68 % en promedio durante los tres años en que duró el ajuste pactado con el FMI. La inflación además ejerció una fuerte presión al alza sobre las tasas de interés y a la baja sobre el tipo de cambio, generando:
- un considerable aumento en el servicio de la deuda interna gubernamental del 5 % del PIB en 1981 al 12 % en 1985; y una devaluación del peso con respecto al dólar estadounidense, de una paridad de 24 pesos/dólar en 1982 a más de 220 pesos/dólar hacia finales de 1985.

Sin embargo, a pesar de estos resultados recesivos del ajuste económico emprendido y de la profundización de las asimetrías, la de la distribución del ingreso nacional y la del reparto del costo del ajuste, la respuesta corto placista del gobierno volvió a hacer la misma: recurrir nuevamente al FMI y sobreaplicar sus políticas de ajuste con la consecuencia depresión, inflación y fuga de capitales por una parte, y, por la otra, pago puntual y cabal del servicio de la deuda externa, en particular de los intereses ya que con las reestructuraciones de la misma, logradas después de la firma con el Fondo, se ha ampliado el tiempo de pago de las amortizaciones.

En síntesis, el gobierno ha presentado mayor sensibilidad con los acreedores del país y FMI que con el muy deteriorado nivel de vida del pueblo mexicano. (16)

### B. Condiciones previas al convenio Stand-by con el FMI y la Carta de Intención del 22 de julio de 1986

El año de 1986 demostró lo precario y endeble del equilibrio alcanzado en las finanzas públicas y en la balanza de pagos del país así como lo ineficientes de las políticas de ajuste que el gobierno ha venido desarrollando desde 1982 bajo la fuerte presión del FMI, banca privada internacional y acreedores del país en general.

Hemos indicado en el capítulo anterior que tanto el petróleo - más exactamente la política petrolera aplicada durante el sexenio de López Portillo - como la deuda externa, si bien coadyuvaron al acelerado crecimiento de la economía nacional desde mediados de la década de los setenta, para la de los ochenta pasaron a constituirse en los dos elementos centrales de la actual vulnerabilidad económica externa de México. Esta vulnerabilidad quedó ampliamente demostrada en 1986 cuando el precio internacional del petróleo cayó drásticamente, en menos de seis meses el precio bajó de 20 dólares por barril a menos de 10 dólares/barril, y por el hecho de que el servicio de la deuda externa consumió, en ese año, poco más del 75 % de las exportaciones totales del país. (17)

Tan sólo la caída del precio internacional del petróleo significó para el país una pérdida de ingresos del exterior de más de 8 400 millones de dólares; el equivalente al 6.5 % del PIB sobre una base anual. Esto sin contar el impacto de la severa baja en el precio de las principales materias primas de exportación y de la ausencia del financiamiento proveniente de los bancos privados internacionales hacia nuestro país. (18)

La situación anterior hizo descender el saldo superavitario de la balanza comercial a poco más de 4 mil millones de dólares (el nivel más bajo desde 1982) y causó, de la misma manera, un déficit en la cuenta co-

riente de 1 270 millones de dólares.

Bajo estas circunstancias, el gobierno recurrió una vez más al FMI el 22 de julio de 1986 ante la urgencia de las autoridades gubernamentales de recursos financieros del exterior. Sin embargo, a pesar de que en este convenio se incorporaron nuevos elementos para los programas de ajuste del Fondo, el acceso a los recursos del organismo estuvo más condicionado que en las negociaciones anteriores.

Así pues, a pesar de que el gobierno había llevado a cabo una creciente liberalización del comercio exterior y una cada vez más amplia interna cionalización de la economía nacional, la banca privada internacional presionaba con mayor fuerza al país. William Rhodes, quien era en ese entonces el presidente del comité de bancos para la reestructuración de la deuda externa mexicana, así lo advertía: " si el gobierno de México hace los ajustes correctos a su economía y abre más las puertas a la inversión extranjera (sic) tendrá acceso a un paquete financiero por unos cinco mil millones de dólares que han preparado sus acreedores", señalando que " es peramos, para ello, ver el programa económico que nos presentará México avalado por el FMI". ( 19)

Sin duda alguna los primeros siete meses de 1986 fueron de intensas negociaciones y presiones de los acreedores sobre el gobierno mexicano, período en el que también se pudo apreciar uno de los mitos de la moratoria, esto es en el sentido de que si el gobierno declaraba unilateralmente la moratoria en el pago de los intereses de su deuda externa (bien decimos de los intereses puesto que a raíz de los terremotos de septiembre de 1985 los bancos comerciales tuvieron que aceptar, por la fuerza de los hechos, una moratoria en el pago de las amortizaciones) aquéllos dejarían de prestar créditos a nuestro país, situación que con o sin la moratoria realmente ocurrió a lo largo de todo 1986 cuando México dejó de recibir

recursos financieros del exterior, particularmente los provenientes de la banca privada internacional. (20)

Las presiones llegaron, incluso, al interior mismo del Ejecutivo Federal cuando en junio fue sustituido el Secretario de Hacienda y Crédito Público y principal negociador de la deuda externa del país, Jesús Silva Herzog, por el entonces Director General de NAFINSA, Gustavo Petricioli. En este mismo mes la banca privada señalaba categóricamente que no habría dinero fresco para México, ni reestructuración de su deuda externa, sin un acuerdo previo con el FMI, pero eso sí el pago de los intereses de la misma seguiría realizándose con exactitud, indicando de paso que no había de que preocuparse ante la salida del licenciado Jesús Silva-Herzog Flores del Ejecutivo. (21)

Inclusive, las presiones desbordaron el carácter meramente de política económica para inscribirse abiertamente en presiones sobre el ambiente político del país. El elemento político planteado en las negociaciones de ese momento, aunque sólo como concepto, fue el de la conveniencia de efectuar procesos electorales más democráticos en el país. (22) ¿Conveniencia para quién?

Para finales de junio el grupo negociador indicaba de que el FMI había aceptado en principio un déficit público de 13 % para 1986 pero a condición de que para 1987 y 1988 disminuyera a 9 y 5 % del PIB respectivamente. Con la Carta de Intención al Fondo que se estaba negociando, el gobierno podría obtener recursos financieros por un monto aproximado de 6 mil millones de dólares (a todas luces insuficientes) que incluiría dos mil 500 millones de la banca comercial, mil millones del FMI, otro tanto del Banco Mundial, una cifra similar de gobiernos acreedores reunidos en el Club de París y, finalmente, apoyos especiales del gobierno de los Es

tados Unidos a través de la compra de petróleo para su reserva estratégica y créditos a la importación de alimentos que México realizaría de ese país. A cambio, nuestro país se comprometería a realizar una más rápida apertura comercial, un fomento más decidido a la inversión extranjera, acelerar el "cambio estructural", evitar una inflación de tres dígitos en 1986 y en los próximos dos años, intensificar la venta de empresas pa ra estatales y apoyar más decididamente al sector privado mexicano.

Particularmente sobre las inversiones extranjeras, la banca privada internacional decía que América Latina podría salir de su crisis económica si ésta otorgara mayores garantías a los inversionistas extranjeros además de asegurar y garantizar el cambio de deuda externa por inversión - a través de la simplificación de sus leyes y reglamentos sobre la mate ría -, y mediante la mayor atracción de nuevos capitales del exterior ha cia la región. Sin embargo, la cosa no paraba ahí sino que se pretendía institucionalizar en el FMI el mecanismo de cambio de deuda por inver sión; concretamente indicaba que " tan vital es una reforma de los merca dos financieros como muy justo sería (sic) para el FMI y otras organiza ciones multilaterales sumar este mecanismo en su lista de condiciones pa ra el otorgamiento de nuevos préstamos". (23)

Por otra parte, Barber Conable -en ese entonces presidente del Banco Mundial- indicaba que los verdaderos e ineludibles compromisos que el gobierno mexicano tenía para con el Banco Mundial y el Plan Baker para 1987 y 1988 eran los de estimular más a la inversión extranjera, acale rar la reprivatización e internacionalización de la economía mexicana y los de mejorar el "clima político" del país. (24) Claro que esto generó un fuerte rechazo por parte de los partidos políticos de oposición y de

la opinión pública del país; empero, el "proyecto de moratoria" que en su momento fue planteado por el entonces Secretario de Hacienda, Jesús Silva-Herzog, fue guardado nuevamente para mejores ocasiones ante el hecho de que el gobierno de los Estados Unidos (con una visita relámpago a México a fines de junio del entonces presidente de la Reserva Federal estadounidense, Paul Volcker) ofreció un crédito al gobierno de México para el pago de los intereses de su deuda externa que vencían en ese mismo mes, alternativa rechazada en un principio pero finalmente aceptada por las autoridades del país. (25)

Así pues, las expectativas que el Presidente de México, Miguel de la Madrid, había abierto el 21 de febrero de 1986 en el sentido de reducir el servicio de la deuda externa nacional a la capacidad real de pago del país quedaron cerradas. (26)

De esta manera, y a pesar del fuerte repudio de la oposición política nacional de que el gobierno celebrara un nuevo convenio con el FMI (por sus resultados ya observados en años anteriores), las autoridades gubernamentales firmaban un nuevo convenio con este organismo financiero multilateral, en la modalidad financiera de Stand-by y mediante el cual se recibirían aproximadamente 1 800 millones de dólares, además de que se preparaba el terreno para una cuarta reestructuración de la deuda externa y se introducía de lleno al país en el marco del Plan Baker.



### 1. Lo nuevo y lo viejo del convenio Stand-by

La Carta de Intención que el gobierno de México entregó al FMI el día 22 de julio de 1986 y con la cual se solicitaba un crédito al organismo en la modalidad financiera Stand-by, con duración de 18 meses y por un monto de 1 400 millones de DEGs (aproximadamente 1 800 millones de dólares), presentó a mi juicio tres elementos novedosos o significativos para las tradicionales recetas fondomonetaristas.

En el convenio, donde se establecía como objetivo central del mismo alcanzar un crecimiento económico moderado pero sostenido del 3% para 1987 y del 4 % para 1988 así como una estabilización más saludable de las finanzas públicas, encontramos el primer elemento nuevo. La aceptación por parte del Fondo del concepto de "déficit operacional"; es decir, el déficit económico menos el componente inflacionario del servicio de la deuda pública interna.

Con lo anterior, el FMI suavizaba su ortodoxia y reconocía implícitamente el sobreajuste que el gobierno mexicano había llevado a cabo en años anteriores en sus finanzas públicas, ya que con el tradicional método de medición del déficit fiscal quedaba excluido el impacto del componente inflacionario del altísimo servicio de la deuda interna, que en 1986 consumió el 18.5 % del PIB. (27) Por consiguiente, y como se puede observar en el cuadro 3.1 , durante el tiempo que duró el convenio de Facilidad Ampliada no sólo se redujo el déficit del sector público sino que al contrario se generó un considerable superávit de las finanzas gubernamentales.

Sin embargo, en esta Carta se establecía nuevamente que para 1987, puesto que 1986 lo daban por perdido en términos económicos, se trataría de alcanzar un superávit primario (déficit económico menos intereses pa-

gados por el servicio de la deuda interna) del orden del 3 % del PIB y, por lo tanto, continuar con la rígida austeridad. (28)

Otro elemento importante lo representó la llamada "banda del petróleo". En este punto una vez más el Fondo reconocía la alta dependencia y vulnerabilidad que México tenía del petróleo y del inevitable impacto que esto tendría en el cumplimiento de las metas pactadas con ese organismo internacional.

En la Carta se establecía una banda en la variación del precio internacional del petróleo de los 9 a los 14 dólares por barril, con el objeto de aislar al país de las alteraciones bruscas en el precio del mismo. Es decir, que si el precio del petróleo bajaba más allá de los 9 dólares por barril México recibiría créditos por un monto igual al descenso observado en las cuentas nacionales y, por el contrario, si el precio del petróleo subía más de los 14 dólares/barril el financiamiento externo total convenido podría ser reducido en correspondencia con los ingresos adicionales resultantes de la exportación petrolera.

No obstante, este mecanismo no tenía nada de novedoso, a lo más la modalidad de operación, ya que en esencia se trataba del servicio de financiamiento compensatorio que el mismo Fondo ha proporcionado desde 1963 cuando dicho servicio fue creado; y, si por el contrario, tendería a limitar los ya de por sí bajos niveles de financiamiento que México venía recibiendo desde que estalló la crisis de la deuda externa en 1982. Por ejemplo, hacia finales de 1986 y principios de 1987 el precio internacional del barril de petróleo superaba ya los 15 dólares, por lo que nuestro país dejaba de recibir más de un millón 300 mil dólares del crédito anteriormente acordado. Esto resultaba muy preocupante para la economía nacional por el hecho de que la exportación neta de capitales de México hacia

los centros acreedores del país continuaba dándose. (29)

Finalmente, el otro elemento novedoso del convenio fue, lo que el grupo negociador ante el FMI denominó, el "seguro de crecimiento" de la economía nacional. Este mecanismo consistiría en la inyección contingente de 500 millones de dólares a través del gasto público si la economía no presentaba crecimiento a razón del 3 o 4 % durante el primer trimestre de 1987. Aquí una vez más el FMI reconocía explícitamente el resultado recesivo que sus políticas de ajuste venían generando al país y, en general, a las economías en desarrollo endeudadas.

Sin embargo, estas medidas resultaron ineficientes y seriamente cuestionables para el futuro crecimiento soberano de la economía nacional. En primer lugar, porque el Fondo eludió una vez más la profunda significación que el servicio de la deuda externa del país -en especial el pago de los intereses, que es en donde realmente está la problemática - tiene para el crecimiento económico de México así como por la insuficiencia de los recursos crediticios que tanto el FMI como la banca privada internacional han venido prestando desde 1982; y, en segundo lugar, porque la receta económica volvió a hacer la misma: hacer más con menos, intensificar el "cambio estructural" de la economía a través de una más rápida reprivatización e internacionalización de la misma y acelerar la liberalización del comercio exterior del país.

De esta manera, en este nuevo convenio el gobierno se comprometía a seguir saneando las finanzas públicas del país por medio de aumentos a los precios de los bienes y servicios que el Estado proporciona; la eliminación de subsidios injustificados; topes al incremento de los salarios reales y una importante reducción del gasto público, todo con el objetivo de incrementar el superávit primario del Estado en un 1.2 % del PIB. En mate-

ria de inversiones extranjeras, el gobierno se comprometía a darles las mayores facilidades de operación, como ya hemos apuntado en el capítulo segundo.

Por otra parte, se continuaría con una política flexible de tasas de interés para asegurar, según el gobierno mexicano, un rendimiento competitivo de los ahorros internos así como para estimular una mejor utilización de los recursos financieros del país. Empero, en los hechos esto vino a generar lo que podríamos llamar como una "economía de casino", ya que con las elevadísimas tasas de interés que las autoridades financieras de México pagaban (sobre todo en 1986 y 1987), además de que contribuían a incrementar la inflación (y ésta a su vez presionaba al alza las tasas de interés) privilegiaban al ahorrador, que no necesariamente inversionista, en detrimento del productor por lo que tendía a acentuarse aún más la recesión económica del país.

Es decir, el pequeño y mediano empresario -que son los que generan más del 70 % del empleo en México - preferían tener su dinero en el banco o en la bolsa de valores mexicana que incrementar su planta productiva.

El llamado "cambio estructural" se seguiría llevando a cabo a través de la desincorporación, ya fuera mediante la venta, fusión y/o liquidación de las empresas del gobierno, y por medio de la "reconversión industrial" o modernización de la planta productiva nacional. (30) Sin embargo, y ante la ausencia de recursos financieros, una pregunta parece ser central ¿de dónde se obtendrían los recursos necesarios para llevar a adelante la modernización de la planta productiva del país y de esta manera hacerla más competitiva frente a la cada vez más liberalizada e internacionalizada economía nacional?, si simplemente el servicio de la deuda interna había consumido más del 18 % del PIB; el de la deuda externa mexica

na el 75,9 % de las exportaciones totales del país en 1985, la ausencia de crédito externo privado continuaba y la economía nacional sufría en ese mismo año una caída en sus ingresos por más de 8 400 millones de dólares, particularmente los provenientes de la exportación petrolera. Lógicamente, y como la experiencia reciente nos indicaba, los recursos financieros para llevar a cabo la modernización del país se obtendrían del continuo deterioro del salario real de los trabajadores y del reducido mercado interno nacional, con el consecuente excedente exportable.

Finalmente en la Carta, el gobierno se comprometía a liberalizar el comercio exterior del país más decididamente, reduciendo en 5 % más las barreras arancelarias y no arancelarias y acelerando la entrada de México al GATT ; y, en cuanto a las inversiones extranjeras se refiere, las autoridades del país se comprometían a llevar una política más activa en la promoción de las mismas; se agilizarían para esto los procedimientos de inicio y aprobación de los proyectos de inversión extranjera, dando un máximo de 30 días para su resolución ya que después de este plazo la aprobación sería automática, salvo que antes se hubiera especificado lo contrario. (31)

En resumen, lo verdaderamente novedoso del convenio fue el reconocimiento implícito por parte del FMI de lo recesivo que han venido resultando sus políticas de ajuste y, por lo tanto, de la necesidad vital de que nuestro país, y en general todos los países en desarrollo que han aplicado sus recetas económicas, reanuden el crecimiento económico, puesto que esta necesidad resulta el requisito sine qua non para continuar tanto con el "cambio estructural" y modernización de la economía mexicana como con el cobro del servicio de la deuda externa sin que ello ponga en peligro

la estabilidad social y política de México. Esto es, que la austeridad y la democracia no pueden ya convivir juntas por más tiempo.

Inclusive, con este nuevo convenio que el gobierno mexicano firmaba con el Fondo se introducía de lleno al país en el esquema del llamado Plan Baker, con su corolario de "crecer para pagar" y de internacionalizar más a la economía nacional. Pagar los intereses de la deuda seguiría siendo pues la prioridad central a seguir y no el de crecer para generar un cierto desarrollo -que implica un mejoramiento del muy deteriorado nivel de vida de la población- y posteriormente reanudar los pagos de la misma

## **2. ¿Preludio al crecimiento económico sostenido o arreglo financiero momentáneo?**

Hemos visto en este capítulo que el ajuste que el FMI ha venido demandando al gobierno de México, particularmente desde 1983, ha significado para el país una creciente reprivatización e internacionalización de la economía nacional así como un aceleramiento de la inflación, deterioro progresivo del nivel de vida de los trabajadores y, en resumen, una drástica contracción del mercado interno. Lo anterior ha comprometido, incluso, aspectos del futuro crecimiento soberano del país, ya que tan sólo de 1980 a 1985 la formación bruta de capital había caído en -10 % y la tasa promedio de crecimiento del PIB nacional había sido negativa en -0.7 % de 1983 a 1985. Esto es, que no sólo no hubo crecimiento sino que la actividad productiva del país cayó de nueva cuenta, por lo que el desempleo se incrementó así como las presiones sociales en demanda de mejoras sustanciales del nivel de vida y bienestar de la población. Esta si-

tuación, además, hechó por tierra los objetivos básicos (como los de proteger a la planta productiva nacional y al empleo, abatir la inflación, y no se diga el de renovar el crecimiento económico sostenido del país) contenidos en los programas de reordenación económica elaborados por el gobierno desde 1963; particularmente los del Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y los del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). (32)

Es por lo anterior, que a pesar de las importantes modificaciones que se incorporaron en este convenio, y que abren un nuevo rumbo para las posteriores negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, no podemos considerar que con estas variaciones nos encontremos en vías de alcanzar un crecimiento económico sostenido y, sobretodo, soberano.

Ante la urgencia en 1986 del gobierno mexicano de recursos financieros del exterior, este convenio con el FMI representó una vez más un arreglo financiero momentáneo sólo que en esta ocasión, y a diferencia de lo ocurrido en 1976 y 1982, no se trató por la consecuencia de una crisis financiera o de "caja" -como la definió el gobierno en 1982- sino por la abrupta caída que el precio internacional del petróleo tuvo en 1986; ambas crisis (la de 1982 y la de 1986) fueron, además, crisis coyunturales que se inscriben en la profunda y compleja crisis estructural y productiva que afecta a México desde los inicios mismos de la década de los setenta.

Representa un arreglo financiero más, porque el elemento central que requiere de una urgente solución no ha sido solventado; esto es, el de cerrar la enorme sangría económica que México tiene por motivo del pago de los altos intereses del servicio de su deuda externa; ya que con las reestructuraciones de la misma que se han realizado desde 1982 sólo se pospone el pago del principal y no así el de los intereses que son los que ver

daderamente constituyen la problemática. Esto es, porque alrededor del 80 % del servicio de la deuda externa nacional es de exclusivamente pago de intereses. (33)

Así pues, el FMI volvió a eludir el fuerte impacto negativo que su servicio representa para la economía del país y para el cumplimiento mismo de las metas pactadas con el organismo financiero. En este convenio, por ejemplo, hubiera sido importante que se incluyera una "banda de los intereses", y que al igual como sucedió con el petróleo se aislara al país del incremento del servicio de la deuda externa ocasionado por el alza de las tasas de interés internacionales, estableciendo para ello un escenario básico con tasas reales de interés no mayores a la tasa históricamente cobrada del 3 %. Es decir, que con las actuales tasas que el mercado internacional de capitales viene cobrando, México -al igual que todos los países que han venido celebrando acuerdos con el FMI- debe -rían: 1) recibir mayores créditos tanto del propio FMI como de la banca privada internacional en la misma cuantía en que las tasas de interés incrementen el servicio de la deuda externa; y, 2) reducir en ese mismo monto el servicio de ésta; por el contrario, si las tasas reales de interés cayeran más allá del 3 % nuestro país dejaría de recibir los créditos contratados en el monto en que cayeran aquéllas.



## NOTAS

1. Los datos anteriores fueron tomados de Jaime Serra Puche y Pascual García Alba, Causas y efectos de la crisis económica en México, El Colegio de México, México 1984.
2. NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1986, p. 407
3. Boletín del FMI, 17 de enero de 1983, p. 9
4. Green, Rosario, "México: crisis financiera y deuda externa", en Comercio Exterior, vol.33, no.2, febrero de 1983, p. 105
5. Véase sobre el particular la nota 63 del primer capítulo.
6. En este sentido, el periódico Financial Times publicaba un artículo en ese entonces en el que indicaba que México había excedido las metas pactadas con el FMI. Nota publicada en el periódico Excélsior, 5 de enero de 1984, p. 12 A
7. Cfr. José Blanco et al., "El colapso de julio", en NEXOS, no. 93, septiembre de 1985, p. 25
8. Ibidem
9. Excélsior, 25 de marzo de 1985, p. 1 A
10. Blanco, José et al., op.cit., p. 22
11. Estas caídas serían sólo un presagio de lo que ocurriría en 1986. Véase el primer capítulo donde se describe más ampliamente la situación internacional en 1985 y 1986, particularmente los cuadros 1.5 y 1.6 .
12. Cfr. el periódico El Día, 25 de septiembre de 1985, p. 1 y El Financiero, 8 de enero de 1986, p. 1
13. Dornbusch, Rudiger , "México y el FMI", artículo publicado por el periódico La Jornada, 14 de julio de 1986, p. 13
14. Las siguientes cifras fueron tomadas de NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México 1986, y de la Carta de Intención al FMI del 22 de julio de 1986, publicada en El Mercado de Valores, año XLVI, no. 31, agosto 4 de 1986, pp. 751-756
15. Según Fidel Velázquez, líder de la Confederación de Trabajadores de México, el desempleo en el país sobrepasaba los 4.5 millones de personas (17.3 % de la población económicamente activa) hacia finales de 1986; señalaba además, que en lo que iba de la presente administración

- no se había generado un sólo puesto de trabajo en términos reales.  
cfr. El Financiero, 9 de diciembre de 1986, p. 28
16. Rudiger Dornbusch señalaba que en términos netos el presupuesto de México había mejorado en aproximadamente 7 % del PIB; indicando, además, que esta mejoría equivalía a más de un Gramm-Rudman completo en menos de tres años. En este sentido afirmaba que "quizá deberíamos reclutar a los administradores mexicanos para que ayuden a controlar el déficit fiscal de los Estados Unidos", en op.cit., p. 1
  17. Véase nuevamente los cuadros 1.4 y 2.5
  18. Cfr. Banco de México, Informe anual 1986, México 1987
  19. Declaraciones publicadas por La Jornada, 19 de mayo de 1986, p. 1
  20. El crédito que la banca privada internacional prestaba a México se volvió a reanudar hasta finales de abril de 1987, después de una sus pensión de más de 15 meses.
  21. Cfr., El Financiero, "No habrá dinero fresco para México sin aval del FMI", 24 de junio de 1986, p. 1
  22. En El Financiero, "Arreglo para que con la ayuda de Estados Unidos no declaremos la moratoria", 30 de junio de 1986, p. 12; y del día 6 de noviembre del mismo año.
  23. Artículo de The Economist publicado en Excélsior, 20 de julio de 1987 p. 2 A
  24. Ramírez, Carlos, "México quedó sujeto al candado económico del Banco Mundial", en El Financiero, 5 de noviembre de 1986, pp. 22 y 23
  25. En El Financiero, "Arreglo para que con la ayuda...", p. 12
  26. Mensaje del Presidente de México, Miguel de la Madrid, publicado en El Sol de México, sábado 22 de febrero de 1986, p. 13
  27. Carta de Intención al FMI, publicada en NAFINSA, El Mercado de Valores, año XLVI, no. 31, agosto 4 de 1986, p. 752
  28. El 28 de enero de 1988 el director del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo, declaraba que en 1987 el superávit primario del sector público había sido del 5 % del PIB y que para 1988 se esperaba uno aún mayor, del 8.3 % . cfr., El Mercado de Valores, vol.XLVIII, no. 4, febrero 15 de 1988, p. 3

29. Los datos del precio internacional del petróleo fueron tomados del Informe anual del FMI, edición 1987. Por otra parte, informes del Banco de México proporcionados a la prensa destacan que de cada dólar que entró al país de 1983 a 1986 por concepto de nueva deuda externa, salieron 3.2 dólares por el pago de los intereses de la misma. El Financiero, 22 de mayo de 1987, p. 1
30. Al inicio de la presente administración había 1 155 empresas y organismos del Estado, y ya para 1986 el número de las mismas se había reducido a 697. Cfr. Carta de Intención al FMI del 22 de julio de 1986.
31. De 1983 a 1985 el gobierno de México había aprobado más de 150 proyectos de inversión con el 100 % de capital extranjero y en 1986 el cambio de deuda externa por inversión ascendió a más de 800 millones de dólares. Véase el capítulo segundo de este trabajo.
32. Para un análisis de estos programas véase el capítulo dos, apartado B, de este trabajo. Ante las altas tasas de inflación vividas por la economía mexicana durante 1987 (14.8 % en el mes de diciembre y del 159.2 % tasa anualizada) el gobierno elaboró nuevamente, el 15 de diciembre de este año, un nuevo programa antiinflacionario denominado Pacto de Solidaridad Económica. En esta ocasión se trató de un programa más limitado en cuanto a sus objetivos se refiere, pues el central era el de abatir la inflación para 1988 a través de medidas de acción heterodoxas.
33. Con la cuarta reestructuración de la deuda externa mexicana, en marzo de 1987, lógicamente después de firmar un convenio con el FMI y el Banco Mundial, se logró reestructurar 43 500 millones de dólares de la deuda pública por un plazo de pago en las amortizaciones de 20 años con 7 de gracia. Inclusive, se redujeron las sobretasas de niveles cercanos al 2 % a 0.8 % y se tomó como referencia a la tasa interbancaria de Londres o Libor.

#### IV. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS. LA URGENCIA DE UN AJUSTE ECONOMICO INTERNACIONAL ORIENTADO AL DESARROLLO

Las profundas transformaciones estructurales que sufrió la economía mexicana y el modelo de desarrollo, basado en la sustitución de importaciones, durante los años setenta terminaron por llevar al país a la trampa de la petrodependencia y con esta al hiperendeudamiento, tanto interno como externo; pasándose a constituir ambos -petróleo y deuda externa- en los elementos específicos del desequilibrio externo del país y de la vulnerabilidad económica nacional en los ochenta.

No obstante, el ajuste económico y los intentos de reorganización del capitalismo mexicano que el gobierno viene realizando desde que estalló la crisis económica en 1982, a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de planes monetarios ortodoxos como el PIRE y el PAC, principalmente, han coincidido sobremedida con las directrices del esquema fondomonetarista, cuyas metas fueron planteadas en los convenios y Cartas de Intención que las autoridades gubernamentales han firmado con el FMI desde noviembre de 1982.

Sin embargo, los resultados de las políticas de ajuste llevadas a cabo han sido altamente recesivos, asimétricos y con una abierta tendencia hacia una cada vez mayor internacionalización y transnacionalización de la economía nacional. Inclusive, estos programas de ajuste han sido ineficientes ya que en aras de alcanzar el equilibrio del sector externo del país y de las finanzas públicas se descuidó la inversión productiva y el empleo. Es decir, la corrección del desequilibrio externo se logró a costa del mercado interno y del nivel de vida de los trabajadores, por lo que el futuro crecimiento económico sostenido y soberano de México está seriamente cuestionado.

Así pues, a más de cinco años de ajuste y cambio estructural las actuales tendencias indican que el gobierno ha apostado en la estrategia exportadora como el modelo de desarrollo nacional a seguir, cuyas líneas principales de acción, altamente desnacionalizadoras, parecen ser: impulso creciente a las exportaciones de manufacturas (aquí la industria maquiladora ha resultado ser una de las principales beneficiarias directas de la crisis económica y del ajuste); liberalización más amplia del comercio exterior del país para que coadyuve al objetivo anterior así como al abatimiento de la inflación, según el propio gobierno; amplia reprivatización e internacionalización de la economía nacional, incluso las presiones reprivatizadoras han llegado a empresas como PEMEX y CONASUPO y afectado, de igual manera, a la Compañía Minera de Cananea (símbolo del sindicalismo mexicano); y, mayores garantías de operación para las inversiones extranjeras, ampliando márgenes de participación y recapitalizando pasivos de la deuda externa del país.

Es decir, con la acelerada internacionalización de la economía nacional y de la recurrencia al FMI por parte del gobierno mexicano se ha ido introduciendo al país en el esquema del Plan Baker y en la tendencia transnacionalizadora del capitalismo de nuestros días.

Por otra parte, con el convenio Stand-by firmado por el gobierno en julio de 1986, el cual se extendería hasta el 1º de abril de 1988, el FMI implícitamente reconocía lo recesivo que han venido resultando sus políticas de ajuste y de la necesidad vital de que México, y en general todos los países en desarrollo que han aplicado sus políticas, reanuden el crecimiento económico como el requisito sine qua non para continuar con el cobro de la deuda externa y el cambio estructural sin que ello ponga en peligro la estabilidad social, e inclusive política, de México y de

las recientemente instauradas democracias de América del Sur.

Empero, el convenio de 1986 con el FMI representó un arreglo financiero momentáneo producido por la drástica caída del precio internacional del petróleo en ese año, y que a pesar de las muy importantes modificaciones que se le incorporaron (como el concepto de "déficit operacional" y el de la "banda del petróleo") no podemos considerar que con estas modificaciones en el esquema fondomonetarista se encuentre el país en vías de alcanzar un crecimiento económico sostenido y estable. Esto es, porque la dependencia del petróleo continúa siendo alta (a pesar de los incrementos de las exportaciones manufacturaras) y porque a la deuda externa nacional no se le ha dado una real y auténtica solución, puesto que con las renegociaciones de la misma se ha venido retrasando el pago de las amortizaciones y no así el de los intereses, que es en donde realmente se encuentra la problemática, pues éstos han consumido desde 1982 alrededor del 50 % de las exportaciones totales del país.

Ahora bien, en cuanto a la actuación internacional del FMI la experiencia recientemente vivida por los países en desarrollo que han venido aplicando sus políticas de ajuste demuestra que aquélla no ha sido satisfactoria, porque en la práctica el FMI ha hecho demasiado hincapié en el principio de la utilización de sus escasos recursos prestables y en el logro de un giro rápido de los déficit de la balanza de pagos de estos países, sin asegurarse de que el ajuste no afecte negativamente la prosperidad y el aprovechamiento de los recursos del país en cuestión ni en el conjunto de la economía internacional, cuyo fomento constituye parte de los objetivos centrales del Fondo, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio Constitutivo.

En general, a los efectos de la corrección de los desajustes de la balanza de pagos, el Fondo ha insistido ante todo en la aplicación de medidas de gestión de la demanda aun en los casos en que el desequilibrio obedezca a factores exógenos, lo que ha llevado en los países en desarrollo a una considerable disminución de la actividad productiva, a una grave caída de la inversión así como a un dramático deterioro del nivel de vida de la población en muchos de estos países. Lo anterior ha generado tanto pérdidas innecesarias de bienestar como una situación de sobreajuste de sus economías.

La teoría dominante de ajuste demandada por el FMI a los países en desarrollo ha olvidado, sin embargo, las lecciones provenientes de la Historia, particularmente del período entre guerras, en el sentido de la estrecha relación entre el servicio de la deuda y el deterioro de la relación de intercambio. Esta teoría aboga sin cesar porque prácticamente todos los países deudores crezcan "por medio de las exportaciones" y a menudo no toma en cuenta la composición de esta clase de crecimiento. Ante la débil demanda mundial de casi todos los productos primarios, esta teoría elimina las bases en que descansa el ajuste, pues contribuye a disminuir los precios de las exportaciones y en consecuencia a deprimir los ingresos por ese concepto de los países en desarrollo como grupo. Por lo tanto, el resultado es una cuantiosa transferencia de ingresos de los productores primarios, por encima de la que se refleja en los pagos monetarios del servicio de la deuda externa de aquéllos.

Por otra parte, en la mayoría de las veces no se ha logrado los propósitos que se deseaban con una devaluación del tipo de cambio y se han agravado las presiones inflacionarias. Además, no se ha dado la debida importancia al establecimiento de nuevas actividades de exportación o de

sustitución de importaciones, y con la reducción del gasto público se ha afectado a los servicios del bienestar social (que contribuyen al crecimiento económico) así como el destinado a programas especiales y los subsidios relacionados con la alimentación, la educación y la salud, lo cual ha repercutido desfavorablemente sobre la distribución de la riqueza del país y acentuado, por lo tanto, las asimetrías .

En cuanto a la actuación del FMI en el contexto de la problemática de la deuda externa de los países en desarrollo, desatada en 1982, el organismo financiero multilateral ha venido actuando más como gestor de la crisis financiera que en vehículo por medio del cual se pudiera alcanzar una solución efectiva y corresponsable de la problemática. En este sentido, la carga del ajuste internacional ha recaído en forma desproporcionada sobre los países deudores, convirtiendo a las economías en desarrollo en exportadoras netas de capital hacia los centros industrializados, particularmente hacia los centros financieros privados. Lo anterior ha tenido serias repercusiones no sólo para los países en desarrollo sino para el resto de la economía mundial.

No es gratuito, pues, que ante tal panorama al decenio de los ochenta se le haya definido como el "decenio perdido de la crisis económica" ya que según el Banco Mundial varios de los países en desarrollo, en especial los de América Latina, se encontrarán en 1990 con un PIB per cápita igual al que tenían en 1970; otros, como Bolivia, aún serán más bajos. (1) Sin embargo, lo más dramático es que la riqueza está siendo concentrada en cada vez menos individuos, mientras que la gran mayoría de la población de los países en desarrollo sufre de una creciente paupere

---

1. Banco Mundial, Poverty in Latin America. The impact of depression, Washington D.C., september 1986, p. 6



rización en sus niveles de vida.

Es por lo anterior, que ante la creciente interconexión compleja de los mercados productivo, comercial y financiero que la transnacionalización del capital ha estado generando desde mediados de los cincuenta, y con mayor fuerza durante los sesenta y setenta, que resulta urgente un enfoque global de análisis y sobretodo de acción; porque ante problemas globales soluciones globales.

Con todo, el FMI continúa actuando con políticas de corto plazo (que en vez de aliviar la enfermedad económica de los desequilibrios de las balanzas de pago la tienden a retardar y profundizar) y pasando por alto de igual manera la urgente necesidad de un enfoque global de ajuste internacional, que integre efectivamente a todas las partes involucradas del ajuste, donde el costo del mismo caiga por igual tanto sobre los países superavitarios como deficitarios y no sólo sobre estos últimos como ha venido sucediendo.

En resumen, si bien el fracaso más importante del FMI ha sido lo recesivo y asimétrico de sus políticas de ajuste aplicadas por varios países en desarrollo a lo largo de la primera mitad de la década de los ochenta, es en el plano de la transnacionalización del capitalismo, particularmente en el marco del poder financiero internacional, donde debemos observar sus más destacables éxitos: los de estar promoviendo cambios profundos e importantes en las estructuras económicas y sociales de los países en desarrollo, cambios que requiere la actual fase de la transnacionalización del capital (2) y cuyos ejes centrales -liberaliza

2. Cfr. Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, "Economía y política en la fase transnacional. Reflexiones preliminares", en Comercio Exterior, vol. 32, no.7, julio de 1982, pp. 712-726

ción comercial, financiera y de los servicios, así como participación reducida del Estado en la economía- apuntan a la apertura de espacios de acumulación para los grandes capitales privados e internacionalizados en detrimento de los Proyectos Nacionales de los países en desarrollo.

**Propuestas generales para la promoción de un ajuste económico internacional orientado al desarrollo**

Si bien la sociedad internacional, desde los países desarrollados hasta la propia Organización de las Naciones Unidas (3) y FMI, han aceptado recientemente el concepto de ajuste con crecimiento, no sólo por ser compatible con los objetivos de desarrollo de los países deudores sino, además, por responder a una mayor congruencia con la meta de un crecimiento sostenido y equilibrado de la economía y comercio internacionales, esta aceptación no se ha traducido en acciones coordinadas suficientes -en especial de los países desarrollados- que la actual interconexión compleja del capitalismo reclama.

En el caso del FMI la preocupación por el crecimiento económico ha llegado hasta el propio director-gerente, pero debido a que el Fondo surge como un organismo financiero multilateral con pleno dominio de los desarrollados, en especial de los Estados Unidos, las importantes reformas que han venido proponiendo tanto el Grupo de los 24 como el entonces director-gerente del Fondo, Jacques de Larosiére, (4) no han tenido las respuestas necesarias por parte de aquéllos. Inclusive, el actual director-

3. Cfr., Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la deuda y el desarrollo aprobada en noviembre de 1986; publicada en Comercio Exterior, vol. 37, no. 1, enero de 1987, pp. 52 y 53

4. Jacques de Larosiére, "El crecimiento se verá favorecido por una mayor cooperación mundial", en IMF Survey, 27 de octubre de 1986, p. 319-324

gerente de este organismo, Michel Camdessus, ha reiterado que urge que los países deudores alcancen un crecimiento económico sostenido mediante cambios estructurales en sus economías, mayor cooperación y coordinación de las políticas monetarias y financieras de los países desarrollados y de importantes reformas en la condicionalidad y políticas de financiamiento del FMI. (5)

Por otra parte, ya hemos señalado que la actual crisis económica del capitalismo rebasa con mucho a la función reguladora del Fondo de las finanzas internacionales, generada precisamente por los profundos cambios estructurales, institucionales y del poder económico mundial ocurridos durante la década de los sesenta; esto es, por el surgimiento de la multipolaridad internacional.

Es por estas razones que urge un cambio de dirección, y no precisamente hacia un liberalismo económico a ultranza de los Proyectos Nacionales de los países en desarrollo como la banca privada internacional y empresas transnacionales están llevando a cabo, sino avanzar en la ruta del tantas veces reiterado, pero no por ello menos necesario, Nuevo Orden Internacional en el que se consolide la estabilidad política, el desarrollo económico y la justicia social, elementos todos que fortalecerían los esfuerzos hacia una paz verdadera.

En este sentido, y particularmente en el campo monetario y financiero internacional, podría celebrarse lo más pronto posible una nueva Conferencia de las Naciones Unidas sobre Moneda y Finanzas, en la que se recoja e institucionalice los nuevos y significativos cambios que han veni

---

5. Michel Camdessus, "Ideas para mejorar la política crediticia del Fondo y contribuir al ajuste con crecimiento en los países miembros", en Boletín del FMI, 1º de febrero de 1988, p. 18-21

do ocurriendo en el ámbito del poder económico internacional a lo largo de estas dos últimas décadas; lo anterior, para darle a la economía mundial y en particular al ajuste económico internacional mayor eficiencia (elemento económico) así como consistencia (elemento político).

Es precisamente en nombre de la eficiencia y de la consistencia que el ajuste económico debería estar orientado por el principio de la simetría, por una real y auténtica coordinación de las políticas económicas, en especial las de los países desarrollados —aquí el Fondo debería fortalecer su función reguladora y de coordinación que el propio Convenio Constitutivo le asigna—, y por una mayor cooperación internacional para el desarrollo; ya que si bien en un principio la simetría en el proceso de ajuste fue vista como una cuestión de equidad en cuanto al reparto del costo económico y social del mismo, ante las actuales condiciones de la economía internacional la simetría resulta un imperativo necesario para el logro de un ajuste económico más eficiente. (6)

Por otro lado, si bien cualquier propuesta para la promoción de un ajuste internacional orientado al desarrollo debe considerar las necesidades y particularidades de cada país, lo anterior no debe convertirse, como parece estar ocurriendo en nuestros días, en el justificante ideológico para el fortalecimiento del bilateralismo, en donde predomina el ejercicio del poder, sino muy por el contrario se hace indispensable reforzar el multilateralismo como el mecanismo idóneo para la solución de muchos de los problemas actuales que nos aquejan.

Por consiguiente, tres son los ámbitos en los que hay que actuar y

---

6. Sidney Dell, "Stabilization: the political economy of overkill", en John Williamson (comp), IMF Conditionality, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, p.22 ; Stephany Griffith-Jones, "The role and resources of the Fund", en Michael Posner (comp), Problems of International Money, IMF, Washington D.C. 1986, pp. 164-181

avanzar decididamente para el logro de un ajuste económico internacional orientado al desarrollo: 1) el entorno internacional, incluido el comercio; 2) los flujos financieros hacia los países en desarrollo; y, 3) el papel de los organismos multilaterales, principalmente el del FMI.

#### 1) El entorno internacional

- En primer lugar urge cambiar el sentido de las transferencias reales de recursos financieros de los países en desarrollo hacia los desarrollados, provocada fundamentalmente por el gravoso e insostenible servicio de su deuda externa y por el dramático deterioro de los términos de intercambio de los primeros. De aquí que afirmemos que la deuda externa no puede ser pagada en las actuales condiciones y menos sin un crecimiento económico sostenido de nuestros países. Para esto es necesario una solución global y de carácter político que lleve a cabo, entre otros mecanismos y medidas, ajustar el servicio de la deuda externa a la capacidad real de pago de cada país, ya sea limitando dicho servicio en función del ingreso de las exportaciones o del comportamiento de otras variables económicas, como el crecimiento del Producto Interno Bruto.
- En segundo término, se requiere de una mayor coordinación y disciplina en las políticas de los países desarrollados tendientes a reducir significativamente los grandes desequilibrios fiscales y de la balanza de pagos (en especial los de Estados Unidos, Japón y Alemania Federal) ya que representan una seria amenaza para la estabilidad económica mundial.
- Por lo anterior, se necesita una efectiva supervisión de los organismos internacionales, particularmente del FMI y del Banco Mundial, de

las políticas económicas del mundo desarrollado, tanto para estimular el crecimiento de la economía internacional como para la realización de un ajuste más simétrico.

- En este sentido, los países necesitarían crecer en promedio al 3 % anual; evitar, mediante acuerdos conjuntos, el proteccionismo; evitar en lo posible nuevos incrementos en las tasas de interés y, de preferencia, reducirlas a sus niveles históricos del 3 % en lugar de los actuales niveles elevados; realizar -y esto nos lleva al siguiente punto- nuevas aportaciones de capital tanto a los organismos financieros multilaterales como a los propios países que estén llevando a cabo ajustes en sus economías, y no necesariamente bajo la estricta vigilancia del FMI.

## 2) Los flujos financieros

- Un ajuste económico orientado al desarrollo requiere de mayores flujos financieros del exterior. Ajuste y financiamiento deben ir de la mano, y no uno antes y el otro después como ha venido ocurriendo. En este sentido, es vital el darle primacía al proceso de ajuste internacional que al cobro de la deuda externa de los países en desarrollo, ya que como vimos en el primer capítulo esto afecta inclusive a los propio países desarrollados.
- Lograr un papel más activo de los organismos internacionales, en especial los financieros, mismos que necesitan incrementar considerablemente sus recursos prestables así como su participación en la búsqueda de una solución efectiva de la deuda externa y no quedarse en la mera gestoría de la crisis financiera como la han venido haciendo desde 1982. En cuanto al FMI, urge incrementar sus recursos financie

ros, aprovechando para esto la novena revisión general de sus cuotas que se llevará a cabo en los primeros meses de 1988. Con todo, es importante reducir los tiempos entre una revisión y otra.

### 3) El papel de los organismos multilaterales

Las políticas que éstos desarrollen tendrán que ser acordes con el objetivo de promover un ajuste internacional con crecimiento. Para lo anterior, se requiere de una importante reforma en sus criterios de ejecución y en sus políticas de acceso a sus recursos financieros, evitando cualquier forma de condicionalidad cruzada entre ellos.

En el caso específico del Fondo, sintetizando lo que numerosos académicos así como el propio el propio Grupo de los 24 han planteado, se requieren de las siguientes reformas tendientes a alcanzar lo antes expuesto. Sin ésto, no es posible superar la deteriorada imagen del Fondo y de su actuación en la promoción de sus políticas de ajuste.

- Se propone para los programas del FMI la preparación de una serie de "cálculos sobre el crecimiento", anteriores a los "cálculos financieros" que el Fondo hace con cada país que recurre a sus recursos. Aún cuando en la práctica latinoamericana estos cálculos, y sus metas derivadas, han presentado una muy marcada similitud.
- Los cálculos sobre el crecimiento serían las estimaciones del crédito externo necesario que determinado país necesitaría para sostener sus objetivos de crecimiento. Estos estarían relacionados con la tasa de inversión y de sus necesidades de importación y perspectivas de exportación además de hacer una evaluación del nivel de carga por servicio de la deuda externa que el país en cuestión podría soportar sin que afecte sus perspectivas de crecimiento.

- Establecer límites inferior y superior para la expansión del crédito interno así como para la inflación respectivamente en los criterios de ejecución, congruentes con una meta dada de crecimiento económico.
- Flexibilizar los programas de ajuste del Fondo; cambiando para esto la condicionalidad así como sus criterios de ejecución en base a tres principios generales: a) reducir el número de los criterios de ejecución; b) las metas del programa deberán limitarse a variables externas, tales como la balanza de cuenta corriente y el nivel de las reservas internacionales que sean compatibles con los objetivos de los cálculos sobre el crecimiento y, c) los criterios cuantitativos de ejecución no deberían fijarse como cifras exactas sino más bien como bandas.
- Para los criterios sobre el déficit fiscal deben tenerse en cuenta la cantidad mínima de inversión del sector público que se necesita para lograr un crecimiento razonablemente equilibrado. Habría también que permitir una política de subsidios en los sectores específicos que figuren entre los estratégicos de cada país en cuestión.
- En cuanto a la liberalización de las importaciones debería formularse a la medida de las necesidades particulares de ajuste de cada país y no en forma de requisito general.
- Ampliar los mecanismos de contingencia financiera de acuerdo con cada país ante cambios bruscos y repentinos del escenario económico internacional. Esto es, que las cantidades que el país en cuestión tuviera derecho a girar así como el diseño del programa de ajuste debería depender, en forma predeterminada, de un conjunto de variables exógenas cruciales tales como: el precio de las exportaciones princi



países del país en cuestión, la tasa de crecimiento del mercado de exportaciones no tradicionales, el precio de las importaciones clave para la planta productiva del país en referencia, el nivel de las tasas de interés internacionales y su impacto sobre el servicio de la deuda externa.

- Ampliar el principio de los mecanismos de contingencia también para los reembolsos al Fondo. Incrementar, como ya dijimos, los recursos prestables del organismo.
- El problema de la deuda externa tiene que abordarse de forma más directa. En cuanto al Fondo, éste tiene que mejorar su actuación y marcar distancias claras entre la institución y los bancos privados internacionales; es decir, resulta indispensable deshacer el círculo perverso y recesivo entre el FMI y bancos privados. A su vez, el Fondo debería apartarse de una posición en la que se limita a gestionar la crisis financiera a otra en la que, desde una perspectiva global apropiada, resuelva los problemas de la deuda en base a las necesidades auténticas de los países deudores. En este sentido, podría establecerse para cada país un nivel máximo de carga por servicio de su deuda acorde con el objetivo del crecimiento.

Sólo avanzando simultáneamente en estas tres direcciones se podrían revertir los actuales resultados recesivos y asimétricos del ajuste económico que el FMI ha venido demandando a los países en desarrollo, además de que con lo anterior se sentarían bases más sólidas para el futuro desenvolvimiento de la economía mundial.

## BIBLIOGRAFIA

## I. LIBROS

- AGUILAR, Alonso , La crisis del capitalismo, ed. Nuestro Tiempo, México 1979, 325 p.
- , et al., Naturaleza de la actual crisis, coad. UNAM/Nuestro Tiempo, México 1986, 263 p.
- BAEZ R., Francisco , El FMI y su relación con México, Martín Casillas editores, México 1984, 29 p.
- BALASSA, Bela et al., Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina . Visión global y recomendaciones, coad. El Colegio de México, Fundación Getulio Vargas y el Institute for International Economics, 1986, 46 p.
- BANCO MUNDIAL, Informe Anual, 1986, Washington D.C., 240 p.
- , Informe sobre el desarrollo mundial, 1986, Washington D.C., 283p.
- COHEN, Benjamin J., La organización del dinero en el mundo, FCE, México 1984, 300 p.
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello, México: la disputa por la nación, Siglo XXI editores, México 1981, 280 p.
- CHAPOY Bonifaz, Alma , Ruptura del sistema monetario internacional, UNAM México 1979, 215 p.
- FAJNZYLBER, Fernando , La industrialización trunca de América Latina, ed. Nueva Imágen, México 1983
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Evolución, organización y actividades, Washington D.C., serie de folletos, no. 375, 4a. edición, 1985, 88 p.
- , Informe Anual, 1986 y 1987, Washington D.C.
- GARRITSEN de Vries, Margaret , The IMF in a changing world, 1945-1985 , Washington D.C., IMF, 1986, 226 p.
- GOLD, Joseph , Condicionalidad, serie de folletos del FMI, no. 31-s, Washington D.C. 1979, 58 p.
- GONZALEZ Casanova, Pablo (comp), México hoy, Siglo XXI editores, México 1979

- GUILLEN, Arturo , Problemas de la economía mexicana, ed. Nuestro Tiempo, México 1986, 237 p.
- HUERTA G., Arturo , Economía mexicana. Más allá del milagro, coed. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM/ed. de Cultura Popular, México 1986, 198 p.
- KEGLEY, Charles Jr. y Eugene R. Wittkopf (comp), The Global Agenda, Random House, New York 1984, 397 p.
- KILLICK, Tony (comp), Adjustment and financing in the developing world. The role of International Monetary Fund, coed. IMF/Overseas Development Institute, Washington D.C. 1982, 232 p.
- LICHTENSZTEJN, Samuel y Mónica Baer , Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero, ediciones de cultura popular, México 1987, 215 p.
- LOZOYA, Jorge y A.K. Bhattacharya (comp), Finanzas y Nuevo Orden Económico Internacional, coed. CEESTEM/Nueva Imágen, México 1981, 269 p.
- NACIONAL FINANCIERA, La economía mexicana en cifras, México, ediciones 1984 y 1986
- MEHRAN, Hassanali (ed), External debt management, International Monetary Fund, Washington D.C. 1985, 322 p.
- POSNER, Michael (comp), Problems of international money 1972-1985, coed. IMF/Overseas Development Institute, Washington D.C. 1986, 189 p.
- RIVERA Ríos, Miguel Angel , Crisis y reorganización del capitalismo mexicano, 1960-1985, ed. Era, México 1986, 227 p.
- SACRISTAN Colás, Antonio , La situación económica mundial y México. Cuestiones que suscita el intercambio del petróleo, serie de ensayos del CIDE, México 1980, 72 p.
- SERRA Puche, Jaime y Pascual García Alba , Causas y efectos de la crisis económica en México, El Colegio de México, serie Jornadas, no. 104, México 1984, 122 p.
- UNCTAD, Trade and development report, 1986, United Nations, New York 1986 172 p.
- WILLIAMSON, John (comp), IMF Conditionality, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, 679 p.

## II. ARTICULOS

- AGUILERA, Manuel , "El servicio de la deuda externa y su efecto en los programas de recuperación: el caso de México", en Economía de América Latina, CIDE, Centro de Economía Transnacional, no. 14, México 1986, pp. 53-74
- ASCHENTRUPP, Herman , "El papel de México en los intentos de reformulación del FMI", en Cuadernos de Política Exterior Mexicana, año 1, no. 1, CIDE, México 1984, pp. 77-89
- AVRAMOVIC, Dragoslav , "La deuda de los países en desarrollo a mediados de los ochenta: hechos, teoría y política", en Comercio Exterior, vol. 37, no. 4, abril de 1987, pp. 259-274
- , "Role of the IMF: the disputes, qualifications and future", en John Williamson (comp), IMF Conditionality, pp. 593-604
- AYALA, José , "La crisis económica: evolución y perspectivas", en Pablo González Casanova (comp), México hoy, pp. 17-76
- BERGSTEN, Fred , "The United States and the world economy", en Charles Kegley y Eugene R. Wittkopf, The Global Agenda, pp. 285-293
- BERNAL, Richard L., "Los bancos transnacionales, el FMI y la deuda externa de los países en desarrollo", en Comercio Exterior, vol. 35, no. 2, febrero de 1985, pp. 115-125
- BLANCO, José et al., "El colapso de julio", en NEXOS, no. 93, septiembre de 1985, pp. 21-27
- BUIRA SEIRA, Ariel , "El programa económico de México y la Carta de Intención con el FMI", en Boletín de Economía Internacional, Banco de México, vol. XII, no.3, julio-septiembre de 1986, pp. 3-9
- CAMDESSUS, Michel , "Ideas para mejorar la política crediticia del Fondo y contribuir al ajuste con crecimiento en los países miembros", en Boletín del FMI, 1º de febrero de 1988, p. 18-21
- CEPAL, "Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina", en Cuadernos de la CEPAL, no. 48, diciembre de 1984, Santiago de Chile, Chile, pp. 95-102

- COLMENARES Páramo, David , "La economía mexicana y el FMI", en El Comercio Exterior de México, tomo 2, coed. IMCE/ADACI/Siglo XXI, México 1982, pp. 18-36
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello , "México: opciones y decisiones", en NEXOS, no. 101, mayo de 1986, pp. 13-19
- CORNELIUS, Wayne A., "La economía política de México durante el gobierno de De la Madrid: austeridad, crisis institucionalizada y recuperación incipiente", artículos publicados en el periódico El Día, del 25 al 28 de febrero de 1985
- DE LAROSIERE, Jacques , "Crecimiento económico y endeudamiento en América Latina", en IMF Survey, 8 de diciembre de 1986, pp. 376-380
- , "El crecimiento se verá favorecido por una mayor cooperación mundial", en IMF Survey, 27 de octubre de 1986, pp. 319-324
- , "Tareas para ayudar a resolver la crisis del endeudamiento externo", en El Mercado de Valores, NAFINSA, año XLVI, no. 4, enero 27 de 1986, pp. 97-102
- DELL, Sidney , "Stabilization: the political economy of overkill", en John Williamson (comp), IMF Conditionality, pp. 17-46
- DORNBUSCH, Rudiger , "México y el FMI", artículos publicados en el periódico La Jornada , del 14 al 16 de julio de 1986
- FAGEN, Richard R., "Mexican petroleum and US National Security", en International Security, vol.4, no. 1, verano de 1979, Estados Unidos, pp. 46-56
- FONTANALS, Jorge , "El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina", en Comercio Exterior, vol.32, no.7, julio de 1982, pp. 740-747
- GREEN, Rosario , "Tendencias de la deuda pública externa en los países en desarrollo", en Jorge Lozoya y Bhattacharya (comps), Finanzas y NOEI, pp. 143-158
- , "México: crisis financiera y deuda externa. El imperativo de una solución estructural y nacionalista", en Comercio Exterior, vol. 33, no. 2, febrero de 1983, pp. 99-107

- GRIFFITH-JONES, Staphany , "The role and resources of the Fund", en Michael Posner (comp), Problems of International Money, 1972-1985, pp. 164-181
- GUTIERREZ, Roberto , "El endeudamiento externo del sector privado de México", en Comercio Exterior, vol. 36, no. 4, abril de 1986, pp. 337-343
- KEGLEY, Charles Jr. y Eugene R. Wittkopf , "The multinational corporation in the world politics", en The Global Agenda, pp. 261-272
- LICHTENSZTEJN, Samuel , "De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste", en Economía de América Latina, CIDE, Centro de Economía Transnacional, no. 11, 1er. semestre de 1984, pp. 13-32
- , "IMF-Developing countries: conditionality and strategy", en John Williamson (comp), IMF Conditionality, pp. 209-222
- , "Internacionalización y políticas económicas en América Latina", en Comercio Exterior, vol. 32, no. 7, 1982, pp. 735-739
- LYNN Ground, Richard , "El sesgo recesivo de las políticas de ajuste del FMI", en El Trimestre Económico, vol. LIV, ene-mar de 1987, no. 213, pp. 43-74
- , "Los programas ortodoxos de ajuste en América Latina: un examen crítico de las políticas del FMI", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Chile, no. 23, agosto de 1984, pp. 47-84
- MASSAD, Carlos y Roberto Zahler , "El proceso de ajuste en los años ochenta: la necesidad de un enfoque global", en Revista de la CEPAL, no. 23, agosto de 1984, pp. 85-109
- MIKESSELL, Raymond F. , "Appraising IMF conditionality: too loose, too tight or just right?", en John Williamson (comp), IMF Conditionality pp. 47-62
- OJEDA, Mario , "El poder negociador del petróleo: el caso de México", en Foro Internacional, El Colegio de México, vol. XXI, no. 1, julio-septiembre de 1980, pp. 44-64
- PELLICER de Brody, Olga , "Relaciones exteriores: interdependencia con los Estados Unidos o Proyecto Nacional", en Pablo González Casanova (comp), México hoy, pp. 372-384

- SACRISTAN Colás, Antonio , "El Fondo Monetario Internacional y la crisis" en El Economista Mexicano, Colegio Nacional de Economistas, México, vol. XIX, tercer trimestre de 1986, pp. 37-45
- , "Problemas que suscita el sistema de créditos internacionales a mediano y largo plazo", en Isaac Minian (comp), Transnacionalización y periferia semindustrializada, CIDE, México, pp. 135-156
- SANCHEZ, Hilda y José Luis Solís , "¿Ajuste o reactivación?: Los dilemas de la política económica en la actual crisis", en Economía de América Latina, CIDE, Centro de Economía Transnacional, no. 14, 1er. semestre de 1986, pp. 13-26
- SAU Aguayo, Julio , "Los créditos Stand-by o la forja de las cadenas. Falacia jurídica para burlar la democracia", en Le Monde Diplomatique, edición en español, septiembre de 1986, p. 31
- SILVA-HERZOG Flores, Jesús , "Los límites del ajuste", en NEXOS, no. 115, julio de 1987, pp. 5-6
- SOLIS, Leopoldo y Ernesto Zedillo , "Algunas consideraciones sobre la evolución reciente y perspectivas de la deuda externa de México", en Estudios Económicos, El Colegio de México, vol. 1, no. 1 , 1986 , pp. 65-113
- TRAJTENBERG, Raúl y Raúl Vigorito , "Economía y política en la fase transnacional. Reflexiones preliminares", en Comercio Exterior, vol. 32, no. 7, julio de 1982, pp. 712-726
- TREJO Reyes, Saúl , "México: perspectivas de crecimiento y deuda externa" en Comercio Exterior, vol. 37, no. 10, octubre de 1987, pp. 799-806
- , "El contexto económico internacional de la deuda: implicaciones para México", en Comercio Exterior, vol. 36, no. 4, abril de 1986, pp. 323-326
- TSOUKALIS, Loukas , "International monetary arrangements and future adaptation", en Michael Posner (comp), Problems of international money, 1972-1985, pp. 164-181
- VARELA, Gonzalo , "Transnacionalización y política", en Comercio Exterior vol. 32, no. 7, julio de 1982, pp. 727-734

VILLAPREAL, René , "De la industrialización sustitutiva a la petrodependencia externa y desustitución de importaciones", en Héctor González (comp), El Sistema Económico Mexicano, Premio editora, México 1982, pp. 28-56

-----, "El proceso de ajuste al desequilibrio de la balanza de pagos en los países en desarrollo: la necesidad de un nuevo enfoque y políticas del FMI", en Lozoya y Bhattacharya, Finanzas y NOEI, pp.33-84

### III. DOCUMENTOS

BANCO MUNDIAL, Consecuencias sociales de la crisis económica en México, elaborado por Héctor L. Diéguez, mimeo de 45 h., Washington D.C. 1986

-----, Poverty in Latin America. The impact of depression. Washington D.C. 1986, 25 p.

BIANCHI, Andrés , América Latina: crisis económica y políticas de ajuste, mimeo presentado en la XVI reunión ordinaria de ALIDE, México D.F., mayo de 1986, 30 p. y anexo

BUIRA Seira, Ariel , La condicionalidad en los años ochenta, México, diciembre de 1981, copia xerox, 51 p.

CARTA de Intención de México al FMI del 10 de noviembre de 1982, en El Mercado de Valores, año XLII, no.47, 22 de noviembre de 1982, pp. 1206-1209

CARTA de Intención de México al FMI del 3 de enero de 1984, en El Mercado de Valores, año XLIV, no. 5, febrero de 1984

CARTA de Intención de México al FMI del 24 de marzo de 1985, en El Mercado de Valores, año XLV, no. 13, 1º de abril de 1985, pp. 293-299

CARTA de Intención de México al FMI del 22 de julio de 1986, en El Mercado de Valores, año XLVI, no. 31, 4 de agosto de 1986, pp. 751-756

CEPAL, El Desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones ., Conferencia extraordinaria de la CEPAL, LC/G 1440, conferencia 79/3, México D.F., del 19 al 23 de enero de 1987, 170 p.

-----, El problema de la deuda: gestación, desarrollo, crisis y perspec



- tivas, documento de trabajo del XXI periodo ordinario de sesiones, México D.F., 17-25 de abril de 1986, 55 p.
- , Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1986, en Notas sobre la economía y el desarrollo, no. 438-439, diciembre de 1986, Santiago de Chile, Chile, 35 p.
- DE LA MADRID, Miguel , Discurso pronunciado durante la sesión inaugural de la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL realizada en México D.F. el 22 de enero de 1987, folleto de 23 p.
- GREEN, Rosario , La deuda externa del gobierno mexicano, México, copia xerox, 1979, 42 h.
- IMF, Summary Proceedings, Washington D.C., International Monetary Fund, 1985, 400 p.
- KASHIWAGI, Yusuke , The emergence of Global Finance, Per Jacobsson Lecture, mimeo, Washington D.C. 1986, 40 p.
- SALINAS de Gortari, Carlos , Discurso pronunciado en la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, celebrada en México D.F. el 22 de enero de 1987, folleto de 7 h.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, mayo de 1983, 430 p.

#### IV. REVISTAS ESPECIALIZADAS

- Boletín de Economía Internacional, Banco de México, trimestral
- Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, mensual
- Economía de América Latina, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México, semestral
- El Mercado de Valores, Nacional Financiera S.A., México, quincenal
- Estudios Económicos, El Colegio de México, México, trimestral
- Foro Internacional, El Colegio de México, México, trimestral
- IMF Survey, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., Estados Unidos, quincenal

160.

NEXOS, México, mensual

V. PERIODICOS

El Día, México D.F.

El Financiero, México D.F.

El Sol de México, México D.F.

Excélsior, México D.F.

La Jornada, México D.F.