

# LA DEPENDENCIA FINANCIERA DE MÉXICO FRENTE A ESTADOS UNIDOS: ALGUNAS CONSECUENCIAS

ROSARIO GREEN  
*El Colegio de México*

## INTRODUCCIÓN

ES UN HECHO que en el ámbito de las relaciones globales entre México y Estados Unidos destacan por su importancia presente y futura las vinculaciones financieras, y más concretamente, aquellas que inciden sobre la deuda externa mexicana.

Abunda la literatura que pone de manifiesto la gravedad de la dependencia de México frente a Estados Unidos en materia de comercio. Se conocen indicadores que señalan que el 70% de las exportaciones mexicanas se dirige al mercado norteamericano, y que el 60% de las importaciones de México se origina en Estados Unidos. Pero muy poco se ha profundizado en el hecho de que alrededor del 70% de la deuda externa mexicana —que abarca tanto al sector público como al privado— esté contratada con fuentes norteamericanas, oficiales y privadas. Las consecuencias de tal concentración en términos de las limitaciones que proyectan sobre algunas decisiones de política interna e internacional del gobierno mexicano, deben ser analizadas a profundidad, principalmente a la luz de dos hechos nuevos y estrechamente vinculados entre sí: la riqueza petrolera de México y la importancia que el país ha adquirido para la política de Washington.

El presente artículo busca plantear el panorama de la deuda que el gobierno mexicano ha contratado con entidades oficiales y privadas norteamericanas. Se señala en él, en primer lugar, el carácter relativamente marginal que las agencias oficiales norteamericanas tienen en la actualidad en términos de la deuda pública externa de México. Debe aclararse, sin embargo, que esta marginalidad relativa es aplicable también a las instituciones oficiales de financiamiento multilateral. En segundo lugar, se argumenta que a medida que esa deuda se “privatiza”, a partir de los últimos años de la década de los sesentas, se “bancariza” y se “norteamericaniza” claramente en la de los setentas, a tal punto que en la actualidad la parte más importante de la deuda pública externa de México se encuentra contratada con bancos privados norteamericanos en Es-

tados Unidos.\* Finalmente, se sostiene que si bien es cierto que es en la acción de las agencias oficiales norteamericanas de financiamiento—AID y EXIMBANK— donde han podido detectarse más fácilmente ciertas presiones del gobierno de Washington sobre el proceso de toma de decisiones de México, los bancos privados norteamericanos—principales acreedores del gobierno mexicano— no son tan “neutrales” como pudieran parecer a simple vista. Es un hecho que los bancos privados se rigen por criterios netamente comerciales: rendimientos adecuados y devolución del capital prestado, pero recientemente se ha observado que existe la posibilidad abierta al gobierno de Washington de ejercer algún tipo de presión sobre el de México, a través del actual fortalecimiento del control de las actividades extranjeras de los principales bancos norteamericanos y de las excepciones a ese control previstas por el Contralor Bancario del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Las conclusiones de este ensayo incorporan, necesariamente, algunas reflexiones sobre cuestiones de política nacional que tienen que ver con la deuda externa global del gobierno mexicano y, en ese sentido, replantean la vinculación financiera del país con Estados Unidos. Un hecho preocupa concretamente. Hace dos años, la magnitud, la estructura y las tendencias de la deuda pública externa de México constituían motivo de alarma en ámbitos financieros nacionales, norteamericanos e internacionales. El acuerdo estabilizador que México debió firmar con el Fondo Monetario Internacional en los últimos meses del gobierno anterior, y que fuera ratificado por la actual administración, constituyó una de las principales consecuencias de una crisis estrechamente vinculada al acelerado ritmo de crecimiento de la deuda pública externa de México. Los recursos aportados por el Fondo, una vez firmado el acuerdo, eran importantes en términos de la posición internacional de reservas del país, pero más fundamental aún era el aval de la institución para restablecer la solvencia del gobierno mexicano en los mercados internacionales de capitales y, de manera especial, en el norteamericano.

En la actualidad, a pesar de que el tope de endeudamiento público externo de México se mantiene dentro de los límites fijados para cada uno de los tres años de vigencia del acuerdo estabilizador—3 000 millones de dólares de endeudamiento neto anual frente a una captación bruta que se calcula alrededor de los 10 000 millones de dólares anuales— la preocupación inicial en torno a la capacidad mexicana de endeudamiento parece haber desaparecido, o al menos disminuido considerablemente, tanto en México como en Estados Unidos. Detrás de esta importante modificación se encuentra la riqueza petrolera mexicana. Sólo el Banco Mundial parece recomendar cautela.

Frente al actual auge petrolero, hablar de otros problemas que, como el de la deuda, continúan vigentes y corren el riesgo de agravarse si no

\* No se incluyen los préstamos “norteamericanos” captados en el mercado de euromonedas.

se les presta la debida atención, puede ser considerado inoportuno por quienes sostienen, dentro y fuera del país, que el petróleo solucionará muchas de las dificultades que ahora enfrenta la economía nacional. Sin embargo, debe tenerse presente que aunque el petróleo actúe como una cortina de humo que impide ver con claridad la existencia de problemas estructurales aún no superados, la incidencia de su explotación y comercialización sobre la deuda externa del gobierno mexicano es algo que no debe perderse de vista, como tampoco deben ignorarse las consecuencias de la participación de entidades norteamericanas de financiamiento, oficiales y privadas, en la materialización de la riqueza petrolera del país.

### 1. LOS ACREEDORES OFICIALES NORTEAMERICANOS DEL GOBIERNO MEXICANO

Inicialmente, las vinculaciones financieras entre el gobierno de México y Estados Unidos —entendiendo por ellas los créditos otorgados al primero por el segundo, y excluyendo toda mención a la inversión norteamericana directa— se dieron a nivel de las agencias oficiales norteamericanas de financiamiento: el EXIMBANK y la AID.

El gobierno de México inició sus contactos con el Banco de Exportación e Importación de Washington (EXIMBANK) en 1941. Desde entonces y hasta el 30 de junio de 1978, esa institución había canalizado créditos a México, por mediación de Nacional Financiera, por un total de 1 258 millones de dólares —cerca del 15% del monto distribuido a la región latinoamericana.<sup>1</sup>

Antes de entrar brevemente en el destino de los recursos provenientes del EXIMBANK, debe recordarse que la función principal de esta institución es más la de promover el comercio norteamericano que el desarrollo económico de los países deudores. En ese sentido, el EXIMBANK busca asegurar las importaciones de ciertos productos considerados como fundamentales para la economía de Estados Unidos, al tiempo que propicia la exportación de bienes y servicios norteamericanos, otorgando créditos atados que condicionan los recursos a su empleo en la obtención de determinados productos en determinados mercados, y a su transportación en naves de determinado pabellón. De ahí que, independientemente de la distribución sectorial de los créditos del EXIMBANK y de su posible contribución al desarrollo del país que los recibe, no pueda negarse que buena parte de las operaciones de la institución constituye, en última instancia, una forma de promover a la propia economía norteamericana y de ayudarle a resolver sus problemas de balanza de pagos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Nacional Financiera, S. A., *El Mercado de Valores*, México, Año XXXVIII, Núm. 41, octubre 9 de 1978, p. 827.

<sup>2</sup> Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976, pp. 65-66.

Los créditos contratados por México con el EXIMBANK a través de Nacional Financiera se han destinado al sistema ferrocarrilero (28.5%), a la importación de bienes de capital (17.5%), a proyectos de energía eléctrica (15.9%), a la adquisición de equipo aéreo (10.7%), a obras de riego y otras inversiones de infraestructura (8.2%), y a proyectos de expansión de la industria siderúrgica y otras inversiones industriales (19.2%).<sup>3</sup>

La vinculación de casi todos los sectores receptores de recursos provenientes del EXIMBANK con la economía norteamericana es clara: o se trata de compras a Estados Unidos o de inversiones que facilitan un comercio de bienes y servicios que, dada la dependencia estructural de México, redundan en beneficio del mercado norteamericano. Dentro de este espíritu deben entenderse los intentos del EXIMBANK por incrementar su participación en el renglón mexicano de energéticos —al que en el pasado se canalizó menos del 1% del total recibido por México— pese a los problemas que dicha institución ha enfrentado en el Congreso de Estados Unidos.

En ese sentido deben recordarse las enormes dificultades que surgieron en torno a dos solicitudes de crédito por un total de 590 millones de dólares presentadas por PEMEX al EXIMBANK y que culminaron en la cancelación, por parte de Petróleos Mexicanos, de un pedido a la United States Steel Corporation, la acería más grande de ese país, por un total de 80 000 toneladas métricas de ducto de 48 pulgadas de diámetro para la construcción del gasoducto Chiapas-Tamaulipas, cuyo costo sería cubierto con parte de ese financiamiento. El origen de los problemas a los que se enfrentaron las solicitudes de crédito, que ya habían sido aprobadas, estaban a punto de ser servidas por el EXIMBANK y fueron sin embargo suspendidas temporalmente, como se señala arriba, se localiza en el Congreso Norteamericano, donde el senador demócrata por Illinois, Adlai E. Stevenson III, presentó un proyecto de resolución condicionando los créditos del EXIMBANK al precio del gas natural que PEMEX vendería a Estados Unidos. Ante este recurso legislativo interpuesto por el senador Stevenson, las solicitudes de créditos presentadas por PEMEX (y, se insiste, ya aprobadas) fueron puestas a revisión indefinida, buscando presionar para que México aceptara un precio fijo para el gas, en lugar de acogerse a las fluctuaciones del precio del combustible en el mercado internacional. Las dificultades que todas estas presiones plantearon hicieron sentir al gobierno de México que muy probablemente no habría financiamiento proveniente de ese organismo, y llevaron a PEMEX a cancelar el contrato con la mencionada acería norteamericana.<sup>4</sup> El EXIMBANK, sin embargo, ha señalado en

<sup>3</sup> Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*. México, Año XXXVIII, Núm. 41, octubre 9 de 1978, p. 825.

<sup>4</sup> *Excelsior*, 9 de diciembre de 1977. Las compras que se esperaban realizar con los créditos del EXIMBANK se llevaron a cabo con recursos privados italianos, fran-

varias ocasiones que su interés en el sector energético mexicano continúa vigente. Una prueba de ello sería la línea de crédito que recientemente renovó la institución a México, por 250 millones de dólares, a plazo de 18 meses, con una tasa de interés fija del 8.25% anual, y que será empleada de manera importante en la obtención de productos norteamericanos que, curiosamente, involucran predominantemente a la U.S. Steel Corporation.

Ahora bien, ya se señalaba que como en el caso de otras instituciones oficiales de financiamiento, la importancia relativa de los créditos del EXIMBANK para el gobierno mexicano ha ido disminuyendo, hasta convertirse en marginal, conforme la tendencia a la "privatización" de su deuda externa —es decir, a que los créditos privados predominen sobre los oficiales— se ha ido afianzando. Sin embargo, es un hecho que el EXIMBANK es la segunda institución crediticia con sede en Washington en importancia para México —precedida solamente, y no por un margen muy amplio, por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Además, a nivel del financiamiento oficial bilateral —excluyendo la consideración de que en la medida en que el gobierno norteamericano aporta entre el 30 y el 40% en promedio de las cuotas de los organismos de créditos con sede en Washington, en esa medida debe añadirse al financiamiento bilateral netamente norteamericano, el "componente estadounidense" del financiamiento multilateral, para obtener un panorama completo de los créditos oficiales norteamericanos canalizados a México— el EXIMBANK constituye la fuente oficial norteamericana más importante para el país al proporcionar más del 90% del total de los recursos de este tipo, reduciendo al mínimo la acción de la otra agencia norteamericana de financiamiento oficial: la AID.

México inicia sus contactos con la Agencia Internacional del Desarrollo (AID) en 1961, cuando ésta surge como tal a resultas de una evolución que se inicia en 1948, momento en que el gobierno norteamericano decide la creación de un organismo de financiamiento oficial bilateral al exterior. A partir de entonces y hasta el primer año de la década de los sesenta, ese organismo va a experimentar muchas alteraciones, tanto en la esfera de su actividad como en sus métodos de operación e inclusive en su nombre, reflejando en todo momento el foco de preocupación más importante para el interés nacional de Estados Unidos. El primer paso en esa evolución va a ser la Administración de Cooperación Económica, encargada de manejar el Plan Marshall para la reconstrucción europea. Después siguen la Administración de Seguridad Mutua, la Administración de Operaciones Extranjeras y la Administración de la Cooperación Internacional, vinculadas al temor del avance comunista en Europa y Asia; y finalmente la AID, muy permea-

ceses, alemanes y japoneses, pero ni se realizaron con la U.S. Steel Corporation, ni involucraron a ningún otro vendedor norteamericano. Ver también *Proceso*, Núm. 74, 3 de abril de 1978.

da en sus operaciones latinoamericanas por el triunfo de la Revolución cubana.

En el contexto latinoamericano la AID tiene a su cargo dos programas fundamentales: el de la Ley Pública 480 que incluye alimentos para la paz, préstamos para el comercio en general, préstamos para la colocación de excedentes agrícolas norteamericanos y préstamos para el desarrollo; y parte del de la Alianza para el Progreso, que incluye básicamente préstamos para el desarrollo económico y social. Existen además otros programas menores como el de "ayuda de apoyo" —destinada a los programas de defensa de los aliados militares de Estados Unidos— y el "fondo de contingencia" —cuyos recursos pueden usarse con diversos propósitos, incluso en forma de préstamos y donaciones para el desarrollo.

La AID constituye una fuente de préstamos "blandos", llamados "Cooley", sujetos a condiciones financieras más flexibles que las del mercado y hasta parcialmente reembolsables en moneda local, y al mismo tiempo una de préstamos "atados", condicionados a la aceptación por parte del país deudor a gastarlos en importaciones de bienes y servicios norteamericanos. Pero lo más importante es que, al reflejar en todo momento el interés nacional norteamericano, los créditos de la AID constituyen un importante instrumento de política exterior de Estados Unidos.

Así, los condicionamientos de los préstamos pueden exigir la adopción de una determinada postura frente al comunismo internacional —sobre todo en los tiempos de la "guerra fría"— como en el caso del crédito de 21.5 millones de dólares concedido a México en 1965 para fines de desarrollo agrícola, que si no fuera por la consideración del contexto más amplio de las circunstancias internacionales del momento, y de la propia posición mexicana al respecto, podría ser interpretado como un pacto anticomunista y anticubano, con repercusiones muy graves y claras en términos de la soberanía nacional de México.<sup>5</sup>

Las actividades financieras de la AID en México de 1962 a 1966, año en el que deja de recurrirse a esta fuente de financiamiento, ascendieron a 87.3 millones de dólares (el 12% del financiamiento otorgado a América Latina).<sup>6</sup> La suspensión del recurso a los créditos de la AID por parte del gobierno mexicano refleja inicialmente su preferencia por otras fuentes de financiamiento menos politizadas, menos comprometidas; pero es un hecho que la falta de actividad reciente de la AID en México refleja también el criterio de la propia institución según el cual,

<sup>5</sup> U.S. Department of State, AID. *México Supervised Agricultural Credit Program (second loan)*. Washington, D. C., 1965, Anexo 8, pp. 1-8.

<sup>6</sup> Recientemente se ha vuelto a hablar de la posible participación de la AID en México en relación con la creación de un Fondo Especial para la implantación de agro-industrias intensivas en mano de obra, establecidas preferentemente en aquellas zonas expulsoras de trabajadores con destino a Estados Unidos, al que el gobierno de Washington contribuiría con 2 000 millones de dólares, pero no existe aún evidencia confiable al respecto.

el financiamiento que se dirige a los países más desarrollados de la región: Argentina, Brasil y México, debe ir declinando hasta desaparecer por completo, mientras que el que se dirige hacia los países de menor desarrollo relativo debe funcionar a la inversa, es decir, debe ir aumentando progresivamente.

El 75% del monto de los créditos otorgados a México por la AID fue concedido bajo los términos de la Alianza para el Progreso, tal y como era de esperarse dada la insistencia del gobierno de Washington de convertir a México en un ejemplo para América Latina de lo que podía lograrse por la "vía pacífica", sacando provecho de su estabilidad tanto política como económica.\* Los recursos obtenidos bajo este supuesto se canalizaron a tres metas importantes de la estrategia norteamericana en la región: promover el desarrollo rural, ayudar a asegurar la implantación de un programa de construcción de vivienda de bajo costo, y colaborar con ciertas universidades en el entrenamiento de futuros líderes, especialmente en el campo de las ciencias sociales.<sup>7</sup> El resto de los recursos otorgados a México por la AID fue concedido al amparo de lo establecido en la Ley Pública 480. Se trató de créditos bajo la forma de préstamos "Cooley", destinados, previo el aval del gobierno mexicano, a empresas privadas mexicanas y a filiales de empresas norteamericanas, como por ejemplo: Sears Roebuck de México, S. A.; Grau y Cía. de México, S. A.; General Electric de México, S. A.; John Deere de México, S. A.; Compañía Mexicana de Refractarios; Ralston Purina de México, S. A.; Industrial Pecuaria, S. A.; etc.

## 2. LOS ACREEDORES PRIVADOS NORTEAMERICANOS DEL GOBIERNO MEXICANO

En general puede decirse que la actividad financiera de las entidades privadas extranjeras en México es relativamente reciente. Hasta mediados de la década pasada, el grueso del financiamiento externo canalizado a México era de origen oficial, multilateral y bilateral. Para 1975, más del 70% del total de la deuda pública externa de México a plazo mayor de un año, era proporcionado por entidades privadas, donde predominaban los créditos provenientes de bancos comerciales extranjeros, que aportaban el 77% del total privado. Le seguían otras instituciones

\* Ver Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. México, El Colegio de México, 1976, 220 pp.

<sup>7</sup> Referencias a la AID se vuelven a leer en la prensa mexicana ya no sólo conecadas con las agro-industrias, sino poniendo de manifiesto el amplio espectro de su infiltración en los ámbitos internos de los países deudores. El periódico *Excelsior* reprodujo, del 15 al 18 de noviembre de 1978, el "Manual de Instrucción de la AID" para luchar contra la supuesta subversión comunista en el Tercer Mundo, y donde se aprecia una amplia gama de tácticas que abarcan prácticamente todos los sectores de la sociedad.

financieras privadas como las industriales, las de ventas al consumidor, las de arrendamiento, etc., con el 11% del total privado. En último lugar estaban las emisiones de bonos públicos y privados (7%), y los otros muy importantes créditos de proveedores (5%).<sup>8</sup> Para 1976, estas tendencias a la "privatización" —entendida como el predominio de los créditos de origen privado sobre los oficiales— y a la "bancarización"—definida como el predominio de los créditos bancarios sobre los de otras instituciones financieras y los de proveedores así como sobre las emisiones de bonos— se habían agudizado todavía más y se complementaban con una tendencia a la "norteamericanización" del componente bancario, que se da concomitantemente a las dos tendencias anteriores, y resulta del predominio de los créditos provenientes de los bancos privados norteamericanos. Para 1978 la afirmación de estas tendencias es aún más fuerte. El 80% de la deuda pública externa de México se encuentra actualmente contratada con bancos privados extranjeros, y aunque existen ciertos indicios de una incipiente diversificación, todavía esa deuda es predominantemente norteamericana.

Es un hecho que el grueso de la expansión de la banca privada extranjera en América Latina ha correspondido, en el último decenio, a tres grandes bancos norteamericanos. Primeramente, el First National City Bank, miembro del Citicorp International Group, el primero en instalarse en la región entre 1915 y 1929, y que en 1968 contaba ya con 110 sucursales instaladas en 17 países de la región, entre ellos México. Este es, debe decirse, el único banco extranjero con sucursales en el país, pues dada su antigüedad logró escapar a las reformas de 1965 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941, que tendieron a excluir por completo al capital extranjero de toda clase de intermediarios financieros que operan en México. En segundo lugar, el Chase Manhattan Bank, establecido en 1925, pero cuya expansión en América Latina data de 1962, y que para 1968 contaba con un sistema latinoamericano integrado por 6 bancos regionales asociados a él con 241 sucursales y agencias, además de sus "sucursales directas". Finalmente, el Bank of America, el más reciente en la región, con actividades en 16 repúblicas latinoamericanas, y que para 1968 había logrado establecer 37 sucursales.<sup>9</sup> Es claro que en estos momentos la proliferación bancaria norteamericana es mucho más evidente en la región. Para 1975 funcionaban en América Latina 529 sucursales de bancos privados norteamericanos, representando el 60% de la expansión externa de la banca de ese país.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Rosario Green, "La deuda pública externa de México, 1965-1976". *Comercio Exterior*, México, Vol. 27, Núm. 11, noviembre de 1977, p. 1283.

<sup>9</sup> Miguel Wionczek, *La banca extranjera en América Latina*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1969, pp. 12-14.

<sup>10</sup> Simplemente en Panamá, un centro financiero internacional de reciente creación, existían, en 1975, 14 bancos norteamericanos, en un conjunto de 69 bancos, 7 de

En México, además de los tres bancos norteamericanos analizados, funcionan con éxito similar el Chemical Bank, el Manufacturers Hanover Trust y el Morgan Guaranty Trust, entre otros.

Las razones de la expansión de la banca privada norteamericana en México deben encontrarse en dos tipos de fenómenos, uno endógeno que pone el énfasis en la demanda del gobierno mexicano por recursos extranjeros, y otro exógeno que resalta aspectos relacionados con un excedente de capital prestable en el mercado norteamericano, sin contar el del mercado de euromonedas, y una gran competencia interbancaria dentro y fuera de Estados Unidos.

Por lo que toca a la demanda mexicana, se observa que las dificultades crecientes del sector externo mexicano —concretamente el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país— y el desajuste, también creciente, entre las necesidades en expansión a las que debe hacer frente el gasto público y lo exiguo de los recursos del gobierno —los de origen fiscal y los provenientes de las empresas estatales—, generan una demanda oficial, que se incrementa constantemente, por financiamiento externo para complementar el ahorro interno y, concretamente, el público. Así, la deuda acaba por convertirse en el mecanismo de ajuste ideal, apaciguador aparente de desequilibrios internos y externos, que permite posponer reformas de alto costo político, tendientes a incrementar el ahorro del gobierno y a hacer más eficiente la asignación de recursos del país. Conforme las necesidades por recursos externos del gobierno mexicano aumentan, y a medida que el país supera ciertos grados de pobreza que le permitían calificar para recibir asistencia para el desarrollo del tipo concesional, la participación de las instituciones oficiales de financiamiento, sobre todo de las multilaterales, en la demanda mexicana por esos recursos, disminuye de manera importante. En 1975, por ejemplo, menos del 30% de la deuda pública externa de México se originaba en instituciones oficiales de financiamiento, bilaterales y multilaterales.<sup>11</sup> Ya se señalaba que, como consecuencia de la disminución del componente oficial en el financiamiento externo recibido por México, su deuda se “privatiza”, es decir, el gobierno de México empieza a acudir más y más a acreedores privados, entre los que van a predominar los bancos norteamericanos.

Por lo que toca a la oferta de créditos bancarios norteamericanos, se observa que una serie de factores ajenos a México, que tienen que ver

ellos panameños y los demás de nacionalidades diversas. Los países que seguían en orden de importancia a Estados Unidos, en términos del número de bancos operando en Panamá eran: Colombia —reflejo de la vecindad— y Suiza, con 6 instituciones cada uno. Otros países serían Francia, España, Venezuela, Canadá y Alemania Federal. Xavier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), 1978, p. 70.

<sup>11</sup> Rosario Green, “La deuda pública externa de México, 1965-1976”, *Comercio Exterior*, *loc. cit.*

con los controles a la expansión externa de la banca norteamericana impuestos por el gobierno de Washington a partir de 1963 —en especial el PRVCE que data de 1965 y se analiza más adelante—, así como con la crisis de la economía de Estados Unidos de los años setentas, ha coadyuvado a la formación de un excedente de capital bancario que debe trascender las fronteras nacionales en busca de una tasa de ganancia aceptable. Conforme el excedente prestable se incrementaba, los bancos norteamericanos empezaron a incorporar en su órbita de acción a aquellos países que, como México, ofrecen atractivos de recuperación y beneficio.

A la luz de estos elementos endógenos y exógenos, las causas de la expansión de la deuda del gobierno mexicano con los bancos privados norteamericanos aparecen en su justa dimensión. Se ha buscado con ella hacer frente a los desequilibrios internos y externos del país sin alterar fundamentalmente el estado de cosas y manteniendo ciertos niveles de ineficiencia, desperdicio y corrupción. Pero al mismo tiempo, esa deuda es en parte resultado de la presión ejercida por los propios bancos para colocar con provecho su exceso de liquidez en medio de una feroz competencia interbancaria tanto dentro como fuera de Estados Unidos.

Durante la última década, el sistema bancario norteamericano ha venido expandiéndose externamente a un ritmo acelerado.<sup>12</sup> A manera de ejemplo baste señalar que, mientras que en 1960 sólo ocho bancos norteamericanos tenían filiales en el extranjero, con activos de 3 500 millones de dólares, para junio de 1976 más de cien bancos contaban con sucursales fuera del país y manejaban activos de 181 000 millones de dólares.

En una primera etapa, la expansión de los bancos norteamericanos en el extranjero tuvo como función principal servir a sus clientes, las grandes corporaciones transnacionales. Esta expansión se vio alentada por el establecimiento, en 1965, de un Programa Voluntario de Restricción de Crédito al Extranjero (PVRCE), una de las medidas de Johnson para controlar la exportación de capitales norteamericanos y reducir el déficit en la balanza de pagos norteamericana.<sup>13</sup> El PVRCE buscaba frenar la salida de dólares de Estados Unidos restringiendo el incremento de los préstamos extranjeros de los bancos norteamericanos en ese primer año del Programa, a no más del 5% sobre los niveles de operación de diciembre de 1960. El continuo deterioro de la balanza de pagos norteamericana disminuyó el límite al 3% para 1968, ampliándose sin em-

<sup>12</sup> Un magnífico análisis del ritmo, forma y causas de la expansión externa de los bancos privados norteamericanos se encuentra en: Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Foreign Economy, U.S. Senate, *International Debt, the Banks, and US Foreign Policy*. Washington, D. C., agosto de 1977, 68 pp.

<sup>13</sup> Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*, op. cit., pp. 84-85.

bargo la base a 1964. Esta situación se mantuvo hasta que en 1971 el PVRCE eximió del límite de 3% a todos los préstamos de exportación para extranjeros.

El impacto de estos controles, sin embargo, no se tradujo —como se esperaba— en una disminución real de las actividades de préstamo al extranjero por parte de la banca privada norteamericana; únicamente se dio un cambio en la estructura de su pasivo. Los fondos captados en el extranjero para ser vueltos a prestar en el mercado interno eran registrados, como en el pasado, en el pasivo de las oficinas matrices o de las oficinas nacionales de los bancos norteamericanos. Por su parte, los fondos captados en el exterior para ser prestados nuevamente en el mercado extranjero, se registraban en el pasivo de las subsidiarias en el extranjero, con lo que se evadían las restricciones del Programa. Esto explica por qué, a partir de 1965, los bancos norteamericanos se dedican a abrir ramas extranjeras, subsidiarias y afiliadas en el extranjero.<sup>14</sup> Surgen así los grandes centros financieros tanto en regiones industrializadas —Londres, Nueva York, París, Berlín, etc.— como en las subdesarrolladas —Bahamas, Gran Caimán, Panamá, Beirut, Bahrein, Abu-Dabi, Singapur, Hong-Kong, etc.<sup>15</sup>

En una segunda etapa, una nueva forma de expansión externa de los bancos norteamericanos se hizo indispensable a la luz del decrecimiento de las necesidades de sus clientes transnacionales —los cuales reinvertían una parte creciente de sus utilidades y completaban sus necesidades financieras recurriendo al mercado local de capitales—, y del estancamiento de la economía norteamericana. En esas circunstancias, sólo los préstamos internacionales permitieron mantener el crecimiento sostenido de las utilidades de los principales bancos norteamericanos. Es un hecho que para una docena de esos bancos, que son los que concentran las dos terceras partes de las actividades extranjeras de los bancos norteamericanos, la fuente de la mitad de sus utilidades, en promedio —para algunos bancos es más— se localiza en el exterior. Tal dependencia de estos bancos frente a sus operaciones en el extranjero ha dado lugar a un

<sup>14</sup> En México esta expansión adopta la forma de oficinas de representación, en virtud de la reforma de ese mismo año a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, excluyendo a los agentes extranjeros del proceso de intermediación financiera. Es un hecho que tales oficinas se han multiplicado en años recientes. Actualmente se calculan en más de un centenar, de las cuales las norteamericanas representan más del 50%, contra las 11 que eran en 1969. Se espera cierto impacto adicional sobre esta expansión cuando el proyecto de nuevas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito, propuesta al Congreso de la Unión por el presidente López Portillo, sea una realidad. En las conclusiones de este artículo se explora un poco en esa dirección.

<sup>15</sup> Un estudio muy interesante sobre la “multinacionalización” de la banca internacional se encuentra en Xavier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. México, ILET, 1978, 149 pp. Ver también Howard M. Watchel, *The New Gnomes: Multinational Banks in the Third World*. Washington, D. C., Transnational Institute (TNI), 1977, 60 pp.

fenómeno totalmente nuevo y con claras manifestaciones en la década de los setentas: la búsqueda de cliente entre los países en vías de desarrollo.

Debido a la gran liquidez en el mercado y la gran competencia interbancaria que ésta provoca, los bancos privados norteamericanos comenzaron a otorgar a algunos países en desarrollo grandes préstamos en condiciones más liberales. Su carácter aparentemente "neutral", por que se suponía no perseguían más que la ganancia, absteniéndose de cualquier juicio o presión política, pronto los convirtió en grandes favoritos de gobiernos con dificultades financieras y difícil —o costoso, en términos políticos— acceso a las fuentes oficiales de financiamiento. As, los bancos privados norteamericanos acabaron desempeñando un papel muy importante en el acelerado crecimiento de la deuda pública externa de muchos de los países en vías de desarrollo. México no fue la excepción.

Según cifras del Banco Mundial, al 31 de diciembre de 1969 la deuda pendiente latinoamericana con la banca privada extranjera ascendía a 1 537.5 millones de dólares, de los cuales 239 millones, cerca del 15% del total, eran créditos a plazo mayor de un año que comprometían a la región directamente con la banca privada norteamericana. En términos de la deuda pública latinoamericana con la banca privada extranjera, la mexicana era, ese año, la primera en importancia: 719.9 millones de dólares, prácticamente la mitad del total regional. En ella, la participación norteamericana era ya superior al promedio de la región. Cuando en 1970 la deuda bancaria extranjera del gobierno mexicano era de 783.8 millones de dólares, cerca de 500 millones se habían contratado con la banca privada norteamericana, lo que representó el 65% del total de la deuda externa de origen bancario.<sup>16</sup> Este fue el primer paso en una dirección que habría de mantenerse en el futuro. En la medida en que la deuda externa bancaria del gobierno mexicano adquiría predominancia, en esa medida lo hacía su componente norteamericano, poniéndose así de manifiesto el peso de la dependencia financiera de México frente a Estados Unidos. Sin embargo, sería un error tratar de definir o caracterizar dicha dependencia exclusivamente en términos cuantitativos. Si bien las cifras resultan reveladoras, lo más importante, en términos del concepto que se maneja, son las consecuencias de tal dependencia o subordinación.

### 3. EL PRECIO DE LA "NORTEAMERICANIZACIÓN" DE LA DEUDA EXTERNA BANCARIA DEL GOBIERNO MEXICANO

Se han discutido ya algunas de las implicaciones del financiamiento oficial norteamericano canalizado a México y de las limitaciones tanto

<sup>16</sup> Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*, op. cit., p. 84.

políticas como económicas que lo acompañan: exigencias relativas a la obtención de ciertos bienes en mercados específicos, a su transportación en determinadas naves, a la aceptación de ciertas tecnologías, a la adopción de posturas particulares en política internacional, etc. Lo más importante ahora es tratar de determinar las consecuencias que se derivan de que el grueso de la deuda pública externa de México esté contratada con bancos privados norteamericanos, es decir, localizar las limitaciones que dicha deuda impone sobre las opciones de política interna e internacional abiertas al gobierno de México. No hay duda de que éste es un ejercicio más difícil y complejo que el anterior, principalmente por el secreto que todavía existe en torno a las actividades externas de la banca privada norteamericana.

Partiendo de un nivel de análisis muy general, se puede ver que una de las consecuencias o limitaciones que plantea el peso que la deuda bancaria norteamericana representa sobre la deuda pública externa de México —y lo mismo puede decirse de la de otras nacionalidades—, se refiere al hecho de que, en muchas ocasiones, estos capitales se aplican a objetivos de corto plazo en lugar de canalizarse a proyectos rentables, autofinanciables, y de largo plazo, con lo que la carga se hace más gravosa. Así podría interpretarse el crédito “sindicado”, por 800 millones de dólares, que el gobierno de México gestionara con gran rapidez entre octubre y noviembre de 1976, y en el que participaron 60 bancos internacionales, muchos de ellos norteamericanos. Los representantes de los bancos involucrados manifestaron su asombro, en repetidas ocasiones, tanto frente al hecho de que México solicitara financiamiento adicional a unas cuantas semanas de su segunda devaluación, como por la premura con que los recursos prestados deberían estar en poder del gobierno mexicano.<sup>17</sup> La idea que predominó entre un buen número de observadores del panorama económico nacional —independientemente de las declaraciones de las autoridades mexicanas en el sentido de que los recursos serían invertidos en proyectos de industrialización— fue que los fondos obtenidos en préstamo se destinarían a reforzar la posición internacional de reservas del país, bastante deteriorada debido a la cuantiosa fuga de capitales, calculada en más de 4 000 millones de dólares, que antecedió y siguió a las dos devaluaciones del peso mexicano realizadas en 1976.

A ese mismo nivel general de análisis, otra de las consecuencias o limitaciones de la “privatización”, “bancaización”, y “norteamericанизación” de la deuda pública externa de México, ha puesto de manifiesto las dificultades que tiene el país para negociar medidas relacionadas con el desahogo de su deuda, así como para asociarse plenamente a la batalla que por reivindicaciones financieras libran aquellos países del Tercer

<sup>17</sup> Nancy Belliveau, “How the Mexican Deal Weathered Storm”. *Institutional Investor*, Nueva York, febrero de 1977.

Mundo con problemas de deuda, distintos sin embargo a los fenómenos concretos que caracterizan a la deuda mexicana.

Estas dificultades quedaron evidenciadas para México a lo largo de las discusiones que sobre el tema de la deuda pública externa del Tercer Mundo, tuvieron lugar en el seno de la Conferencia Norte-Sur. Parte del fracaso del diálogo financiero se explica debido a la existencia de concepciones distintas, entre los países del Norte y los del Sur, en torno a las causas de la deuda externa del mundo en desarrollo. Mientras que el Sur culpó al injusto orden económico internacional sostenido por los países desarrollados, el Norte arrojó la culpa sobre la ineficiencia, la mala administración y la corrupción en los países en desarrollo. El fracaso es, sin embargo, también resultado de la imposibilidad del Sur para presentar una posición homogénea, de bloque, en torno al problema de su deuda externa debido a que éste no reviste la misma importancia para todos los integrantes de esa región del planeta, ni entraña las mismas consecuencias. Si México, por ejemplo, se hubiera manifestado dispuesto a unirse, a secundar medidas como la renegociación global de la deuda del Tercer Mundo, una moratoria generalizada, etc., su acceso a nuevos créditos externos privados, importante sostén de su economía, habría quedado muy restringido, si no vedado por completo, y el gobierno mexicano se hubiera visto en serias dificultades para mantener la paz social.<sup>18</sup>

De lo anterior se desprende otra de las limitaciones más generales a las que el tipo de deuda pública externa que tiene México da lugar: la necesidad de contar en cada caso con la buena disponibilidad de los banqueros privados, principalmente los norteamericanos, para mantener su actividad crediticia con el gobierno mexicano, y coadyuvar al equilibrio económico, político y social del país.

En el plano de las limitaciones concretas es difícil, en este momento, sobrepasar apenas someramente el nivel especulativo y de interpretación. Sin embargo, se intenta abrir aquí una brecha que será explorada más a fondo en otra ocasión, tomando dos instancias en las que el peso de la deuda bancaria norteamericana sobre la deuda pública externa de México parece haber influido de manera significativa.

Está en primer lugar, la visita que en febrero de 1977 realizara el presidente López Portillo al presidente Carter, y el hecho de que el contacto entre jefes de Estado fuera complementado con una serie de entrevistas entre el mandatario mexicano y representantes del mundo de las finanzas oficiales en Estados Unidos, de las organizaciones multilaterales de financiamiento —donde la influencia del gobierno de Washington es un hecho que ya se señaló—, y de la banca privada norteamer-

<sup>18</sup> Sobre las negociaciones Norte-Sur consultar: Jorge E. Navarrete, "La Conferencia de París: un final esperado". *Comercio Exterior*, México, Vol. 27, Núm. 9, septiembre de 1977, pp. 1059-1063.

ricana.<sup>19</sup> Dado que a principios de ese mes los principales bancos privados de Estados Unidos y las autoridades competentes norteamericanas habían manifestado estar dispuestas a renegociar la deuda mexicana, el viaje del presidente López Portillo podría interpretarse como motivado en parte por la necesidad de fijar las condiciones de dicha renegociación, y de la obtención de nuevos créditos. Lo que resulta preocupante, sin embargo, es que haya sido el jefe de Estado, es decir, el máximo poder decisorio nacional, el promotor de esas entrevistas y uno de los protagonistas más importantes, porque pone de manifiesto la debilidad de entonces de la posición negociadora de México, tanto frente al gobierno norteamericano como frente a los banqueros privados estadounidenses.

En última instancia, las entrevistas de López Portillo con Robert McNamara, presidente del BIRF; Antonio Ortiz Mena, presidente del BID; William Dale, Director Adjunto del FMI; Arthur Burns, presidente del Sistema de la Reserva Federal en esos momentos; Michael Blumenthal, Secretario del Tesoro; David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank; altos funcionarios del First National City Bank y otros bancos norteamericanos, además de su encuentro con el presidente Carter, hablan de una vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México. Implican el abandono de las bases que sustentaron la política exterior del gobierno anterior: tercermundismo, diversificación de contactos económicos internacionales, multilateralismo, pluralidad ideológica, etc., a fin de adecuarla a una de las más importantes realidades del país: la crisis económica y la excesiva dependencia financiera de México frente a los banqueros privados norteamericanos, y de reconciliarla con ella. Así, se puede concluir por lo que toca a este primer caso que en presencia de la crisis de la economía mexicana, la "privatización", "bancarización" y "norteamericanización" de la deuda pública externa del país limitó, en 1977, las opciones del gobierno de México en materia de política exterior, forzándolo a volver los ojos hacia el gobierno y el mundo de los negocios norteamericanos.

En segundo lugar, y dado el grado de dependencia financiera de México respecto del mercado de capitales norteamericano, están las consecuencias que sobre los planes de desarrollo económico y social del país puede tener cualquier alteración del estado de cosas en Estados Unidos, y más concretamente, de las reglas del juego en que se basa la actividad bancaria privada norteamericana, interna y externamente.

Según la legislación norteamericana, que data de varias décadas, ninguna institución bancaria del país cuya acta constitutiva se haya registrado ante el gobierno federal (y no únicamente el estatal) —que es el

<sup>19</sup> Un análisis detallado de las implicaciones de política exterior de la deuda externa bancaria y norteamericana del gobierno mexicano se encuentra en: Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México". Varios autores, *Continuidad y cambio en la política exterior de México, 1977*. México, El Colegio de México (CEI), 1977, pp. 61-89.

caso de todas las importantes— puede prestar más del 10% de su capital a un solo deudor, incluidos los gobiernos extranjeros y sus dependencias. Un examen detallado de esta disposición para el caso concreto de México demostraría que un buen número de los bancos privados norteamericanos afectados por la regla del 10%, la han venido interpretando con relativa holgura, considerando como entidades separadas al gobierno federal y a cada una de sus dependencias, de donde la eventual aplicación de la regla al pie de la letra tendría que aglomerar a los varios deudores dentro del sector público mexicano, arrojando la preocupante conclusión de que el gobierno de México posee más del 10% de los activos de algunos bancos privados norteamericanos.

Frente a la flexibilidad con que la regla del 10% se venía aplicando, y ante los problemas a los que algunos bancos norteamericanos, demasiado dependientes de un solo cliente, comenzaron a enfrentarse en tiempos recientes, el Contralor Bancario norteamericano manifestó su profunda preocupación y anunció la intención del gobierno de Washington de controlar, si no eliminar, dicha situación, indicando que se procedería a aglomerar a los deudores tal y como la ley bancaria norteamericana lo exige. Esta declaración provocó gran alarma entre acreedores —banqueros a los que se les pretendía afectar negocios— y deudores —entre ellos el gobierno de México. En el proceso de negociación interno a Estados Unidos, donde alguna influencia ejerce el ambiente internacional y hasta algunos países concretos, se midieron sin duda muchas fuerzas. El resultado final fue el anuncio del Contralor Bancario de que se permitirían ciertas excepciones a la regla. Concretamente, señalaba que se permitiría que siguieran siendo consideradas como entidades separadas aquellos componentes de los gobiernos deudores capaces de pasar una prueba de recursos y eficiencia. Dicha prueba, inicialmente dada a conocer a la opinión pública mundial por comentaristas de periódicos como el *New York Times* y el *Financial Times*, conocida como de “medios y propósitos” (*means and purposes*) exige a los deudores tener un régimen contable independiente, utilizar los recursos prestados para sus propios fines y no entregarlos al banco central de su país, no traspasar los fondos obtenidos a otras dependencias gubernamentales funcionando como intermediarios, y comprobar que pueden servir y pagar sus préstamos.<sup>20</sup>

Volviendo a las implicaciones que la adopción de tal política bancaria tendría para México, parece haber indicios de que no todos los organismos integrantes del sector público mexicano, deudores de la banca privada norteamericana, estarían en posibilidad de pasar la prueba de los “medios y propósitos”. Probablemente PEMEX y tal vez la CFE, entre otros, lo lograrían, pero no así organismos del tipo CONASUPO y Banco de Crédito Rural, a los que la legislación mexicana asigna tareas de contenido más bien social y redistributivo. Esta primera consecuen-

<sup>20</sup> Ver por ejemplo: Alan Riding, “México is worried that new US rules are curbing loans”, *The New York Times*, Nueva York, 19 de octubre de 1977.

cia implicaría ya la aplicación de una fuerte presión, por parte del gobierno norteamericano, a través de la banca privada de ese país, a fin de que el gobierno de México imprima a su política económica un contenido menos social y más productivo. Tal presión estaría en concordancia con el acuerdo estabilizador firmado con el FMI, uno de cuyos puntos fundamentales es el control del gasto público a fin de reducir el déficit fiscal. Ahora bien, dado que una de las funciones del gasto público es la de redistribuir el ingreso y paliar al menos algunos de los problemas de los sectores populares, su limitación incide sobre la calidad de vida de esos sectores y puede llevar a la represión no sólo de ciertas necesidades sociales, sino de ciertas formas de expresión de desacuerdo por parte de dichos sectores. El "costo social" podría así anular el "beneficio productivo".

Una segunda consecuencia de la adopción de la política bancaria sugerida por el Contralor Bancario sobre las relaciones del gobierno de México con la banca privada norteamericana, que implica, como la primera, intromisión directa en los asuntos internos del país, sería forzar a las autoridades mexicanas a abandonar las prácticas pasadas en cuanto a la captación y distribución de los recursos provenientes del mercado privado norteamericano, a fin de ajustarlas a las exigencias previstas en los "medios y propósitos", eliminando al banco central y a otras formas de intermediación.

Adicionalmente, se plantea la posibilidad de otra ingerencia más preocupante: la exigencia de que para acudir al financiamiento adicional proveniente de los bancos privados norteamericanos, las entidades públicas de México tengan que demostrar la viabilidad y rentabilidad de sus proyectos de inversión. Este no sólo es un hecho nuevo, contrario a la práctica según la cual los bancos comerciales no se inmiscuyen en los asuntos de sus clientes, sino peligroso. ¿Quién va a determinar si un proyecto es viable y rentable? ¿Qué criterios de medición habrán de aplicarse? ¿Qué peso tendrán en esa evaluación las consideraciones de índole global? ¿Las de índole social concretamente? Estas y muchas otras cuestiones quedan sin respuesta y constituyen una fuente de seria inquietud, pues hay cierto temor de que las necesidades norteamericanas de energéticos acaben por convertirse en una presión real sobre México, y que ésta encuentre en reglas del tipo de las anteriormente descritas, el mejor de los vehículos para su manifestación. Lo viable, lo rentable, podría resultar, lo petrolero.

Frente a la preocupación manifestada por el gobierno de México en torno a las medidas propuestas por el Contralor Bancario, algunos funcionarios norteamericanos influyentes en los círculos monetarios y financieros oficiales aducen sus razones.<sup>21</sup> Señalan, en primer, lugar, que el

<sup>21</sup> Las siguientes son algunas de las principales observaciones recogidas por la autora en una reciente visita a algunas dependencias oficiales norteamericanas en Washington.

estricto apego a la regla del 10% por parte de los bancos norteamericanos registrados ante el gobierno federal, es una medida intrínsecamente interna que tiene que ver con la necesidad de proteger a los propios bancos frente a su posible bancarrota, diversificando al máximo la colocación de sus activos. Independientemente de que así sea, la incidencia externa de esa regla es clara puesto que se aplica tanto a deudores privados nacionales como a gobiernos extranjeros. Concretamente, como ya se vio, el impacto sobre México es grave por el peso que en los últimos tiempos ha alcanzado el capital bancario norteamericano en el país.

En segundo lugar, y conectado con esa última referencia, los funcionarios norteamericanos responsables argumentan que, en última instancia, la regla del 10% afecta solamente a una docena de bancos norteamericanos, o sea a aquellos que se han excedido en sus negocios con México, pero que un buen número de acreedores reales no se ve afectado, al tiempo que, adicionalmente, la medida puede beneficiar a muchos acreedores potenciales. En particular se señala la existencia de numerosos bancos pequeños en el sur de Estados Unidos, dispuestos a invertir parte de su capital en México. Esto puede ser cierto, pero en círculos financieros mexicanos se sostiene que este argumento deja de lado toda consideración al hecho de que son los grandes bancos los que conocen bien a México, tienen tradición en el país, son más flexibles, y ofrecen mejores condiciones, mientras que los bancos pequeños tienen menos formas de cubrirse y contabilizan relativamente más alto el riesgo de invertir en el país. Adicionalmente, puede pensarse que al costo incrementado que resulta de un riesgo supuestamente mayor, debe sumársele el costo de apertura de varios créditos pequeños en lugar de uno grande, para sacar conclusiones en términos del impacto netamente financiero de las medidas de referencia.

En tercer lugar, y en el mismo sentido de lo anterior, esos funcionarios alegan que, además, México es actualmente considerado un buen sujeto de crédito en otros mercados de capitales. Eso es un hecho, pero la preocupación del gobierno mexicano se mantiene porque, según se señalaba anteriormente, la vecindad implica mayor conocimiento mutuo, lo que en términos de obtención de créditos privados bancarios norteamericanos, ha redundado en cierto beneficio para México. Es una realidad que en estos momentos el gobierno de México está contratando en condiciones bastante liberales, por lo que toca a plazo y tasa de interés, en otros mercados de capitales, pero también lo es que las ventajas de mejores condiciones financieras pueden verse disminuidas por las dificultades que plantea el riesgo de las fluctuaciones cambiarias. Todavía es mejor para el país contratar deuda en dólares que en yens, en marcos alemanes, en francos suizos o franceses.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Recientemente México se encuentra incluido en un grupo de países que por su solvencia obtienen dinero en los mercados internacionales en condiciones ventajosas. A diferencia de la situación en la que México se encontró a finales de 1976

Finalmente, los funcionarios norteamericanos argumentan que, en última instancia, cierta presión externa puede ayudar al gobierno de México a establecer criterios de eficiencia, entre los que destacaría el ya mencionado de "lo productivo". Esto puede ser cierto, pero el razonamiento pierde fuerza a la luz de los temores manifestados en torno al petróleo, sus necesidades de financiamiento externo, el predominio de la banca privada norteamericana, y las presiones que a través de ella puede al respecto ejercer sobre México el gobierno de Estados Unidos.

### CONCLUSIONES

Tal vez la principal conclusión que podría desprenderse de este trabajo es que el optimismo que el petróleo mexicano ha despertado en los círculos financieros nacionales y extranjeros, no debe disminuir, y mucho menos ocultar, la presencia y el peso de las limitaciones que la deuda que el gobierno mexicano tiene contratada con la banca privada norteamericana, plantea sobre su poder decisorio interno y externo. Muchas de estas limitaciones fueron analizadas ya con cierto detalle en páginas atrás. Valdría entonces la pena incursionar en otro tipo de riesgos vinculados a una excesiva "ceguera petrolera", y conectados de una manera u otra con la preocupación central de este trabajo.

En primer lugar —y sin profundizar en la cuestión fundamental de la canalización última de los frutos petroleros, para la cual no parece existir en estos momentos una respuesta convincente—, está el impacto que sobre la economía nacional tendrán las eventuales corrientes netas de divisas por concepto de la exportación de petróleo. En otras palabras, es un hecho que, a corto plazo, el petróleo en México no generará las divisas necesarias para pagar por las cuantiosas importaciones de maquinaria y equipo que su propia explotación exige. Se prevé, sin embargo, que en unos cuantos años más empiecen a ingresar al país importantes corrientes netas de divisas gracias a las exportaciones mexicanas de energéticos. El impacto de estas corrientes de divisas sobre la política cambiaria de México es directo. La adición a las corrientes de divisas generadas por el petróleo, de otras vinculadas con el endeudamiento externo del país, que deberá de mantenerse en ausencia de proyectos concretos de canalización de los frutos del petróleo a todo tipo de sectores, productivos y sociales, redundaría en un exceso de liquidez en divisas en la economía mexicana que podría llegar a plantear la revaluación del peso. Las repercusiones que tal política cambiaría tendrían

y en 1977, cuando debía pagar una sobretasa de casi 2% sobre la tasa interbancaria de Londres conocida como LIBOR (London Inter-Bank Official Rate) por los créditos obtenidos, en la actualidad paga una sobretasa de menos del 1%. A este mejoramiento en las condiciones financieras para México, ha contribuido también el continuo incremento de la liquidez en los mercados internacionales.

para las exportaciones mexicanas distintas del petróleo, serían sumamente graves.

Adicionalmente, y vinculado con el problema anterior, están los riesgos implícitos de la que parece ser una de las medidas propuestas por el gobierno mexicano para el eventual reciclaje del excedente petrolero del país.

En noviembre de 1978, el presidente López Portillo envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares donde se contempla la posibilidad de que las instituciones de banca múltiple mexicanas puedan establecer sucursales y oficinas de representación en el extranjero, así como participar en el capital de entidades financieras extranjeras. Estas modificaciones se aplican también a la banca extranjera que desde México realice operaciones activas y pasivas con no residentes. En otras palabras, se faculta al sistema bancario nacional para competir en el mercado financiero internacional.<sup>23</sup>

El Director del Banco de México, Lic. Gustavo Romero Kolbeck, se refirió a ese proyecto de reformas como los fundamentos para la constitución de un centro financiero internacional en el país. Al respecto señaló que las condiciones de estabilidad que México ofrece actualmente, así como la multitud de servicios financieros que otorga a través de las instituciones mexicanas y por conducto de más de un centenar de oficinas de representación de bancos extranjeros en el país, favorecen el logro de tal objetivo.<sup>24</sup>

Un análisis detallado de los costos y los beneficios derivados del establecimiento de un centro financiero internacional en la ciudad de México, escapa necesariamente a los límites impuestos a este trabajo. Sin embargo, una primera apreciación pondría de manifiesto que las posibles ventajas se están visualizando en términos de canalizar al exterior parte de la eventual liquidez excesiva en divisas que originaría el petróleo. Con tal medida se buscaría "esterilizar" dicho excedente a fin de que no contribuya al proceso inflacionario nacional ni provoque una revaluación del peso mexicano. Pero frente a este efecto que pudiera percibirse como positivo, habría que evaluar las desventajas, derivadas por lo demás de las funciones que los centros financieros internacionales de los países en desarrollo desempeñan en el mercado global, tales como: insertar, absorber y administrar la mayor parte de la liquidez monetaria creada en esos países desviándola de otros usos; servir a la expansión de las empresas y la banca transnacionales de la periferia del sistema, y a la maximización de sus beneficios globales, una parte sustancial y cre-

<sup>23</sup> *Excélsior*, 18 de noviembre de 1978.

<sup>24</sup> Intervención del señor licenciado Gustavo Romero Kolbeck, Director General del Banco de México, S. A., con motivo de la inauguración del Seminario de *Euro-money* sobre Finanzas Internacionales, realizado en la ciudad de México los días 30 de noviembre y 1º de diciembre de 1978. Ver también *Excélsior*, 1º de diciembre de 1978.

ciente de los cuales es justamente adquirida en esa periferia; actuar como refugio de capitales de países desarrollados y en desarrollo, y como base de especulación internacional con monedas, sobre todo en periodos de inestabilidad cambiaria; crear un doble mercado financiero, menos reglamentado que el de los países desarrollados, que sirva como base estratégica de operaciones transnacionales; etc.<sup>25</sup>

Ante tal situación, parece impostergable una mayor decisión por parte del gobierno mexicano frente al menos dos importantes cuestiones relacionadas entre sí. En primer lugar, el ritmo de explotación y exportación del petróleo adecuado, a fin de evitar las consecuencias de una excesiva liquidez. En segundo lugar, el uso que habrá de dársele a los ingresos derivados de esa riqueza, tanto en términos de la eventual sustitución de un endeudamiento externo creciente, como en cuanto a agente financiador de proyectos nacionales relacionados con la industrialización y el mejoramiento de las condiciones de vida del grueso de la población.

25 Un análisis detallado para el caso panameño y de importancia en el análisis de la posible experiencia mexicana se encuentra en el citado estudio de Xabier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*. México, ILET, 1978.