

DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y DEPENDENCIA

El caso de México

MA. DEL ROSARIO GREEN

I

EL OBJETIVO del presente trabajo es la discusión, para América Latina en su conjunto y para el caso de México en concreto, de uno de los temas que mayor preocupación han despertado en los últimos años, a nivel de las relaciones económicas internacionales de los países en desarrollo: el de las consecuencias que el creciente nivel de la deuda pública externa de esos países y las exigencias de su servicio (amortización más intereses) están acarreado en el presente, y pueden acarrear en el futuro, en términos de su desarrollo económico y su dependencia política. Veremos que si en el pasado la contratación de deuda pública externa como una forma de complementar el ahorro interno de esos países, constituyó una estrategia de desarrollo que se juzgó teóricamente adecuada, en el presente parece existir un cierto consenso en el sentido de que dicha estrategia debe ser revisada a la luz de su inoperancia práctica y de la creciente carga financiera que el servicio de esa deuda representa en relación con los ingresos en la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países deudores (exportación de bienes y servicios). Así por ejemplo, la Comisión de Desarrollo Internacional, encabezada por Lester B. Pearson, ha calificado el incremento de la deuda externa (que incluye préstamos y créditos de carácter oficial bilateral, multilateral y privado como serían los créditos de proveedores y los préstamos provenientes de bancos privados y otras instituciones como financieras, etc.) y de los pagos por su servicio en los últimos quince años de "enorme", y ha agregado que "las deudas contratadas por muchos países en desarrollo *limitan la política económica a corto y largo plazo*".¹ Por otra parte, el Grupo de Estudio del Desarrollo Internacional, creado por el presidente Nixon y encabezado por Rudolph Peterson, ha señalado que el actual endeudamiento público externo de muchos países en desarrollo constituye un "problema urgente" pues "*pone en peligro la continuación de las importaciones, las inversiones y el desarrollo*".²

¹ Citado en: Banco Mundial, "El endeudamiento externo de los países en desarrollo". *Comercio Exterior*, octubre, 1971, p. 895. Cursivas de la autora.

² *Id.* Cursivas de la autora.

El Banco Mundial en su informe anual de 1971 incluye un estudio sobre el endeudamiento público externo de 80 países en desarrollo que, además de arrojar gran luz sobre el problema y presentar datos muy valiosos, permite deducir que en la actualidad la cuestión de la deuda pública externa de estos países reviste considerable gravedad y puede colocarlos en una situación de doble crisis: interna en cuanto a la formación de peligrosos cuellos de botella que obstaculicen y hasta paralicen su desarrollo económico, y externa en cuanto a la imposibilidad de hacer frente a los acreedores extranjeros.³

Por lo que respecta al caso concreto de América Latina, recientemente el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de Estados Americanos llevó a cabo un estudio en el que se concluyó que "la deuda exterior de los países latinoamericanos es tan grande, que los fuertes desembolsos que tendrán que hacer en los próximos cinco años pueden motivar la *adopción de políticas que impidan su crecimiento satisfactorio y hagan estragos en la estabilidad*".⁴

Es claro que en el fondo la preocupación se centra en la magnitud de la proporción del servicio de la deuda, o sea, en el nivel de la razón entre los pagos por concepto de deuda pública y los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes y servicios. Y aunque puede decirse que ése no es el único indicador de la gravedad del problema del endeudamiento de un país, sí da una idea de la atención que dicho país debe prestar a su endeudamiento externo al formular su política económica, tanto que un incremento rápido de esa proporción por lo general es un indicio de que surgirán problemas, a menos que haya perspectivas de que las entradas brutas de capital aumenten a un ritmo muy rápido o que los ingresos de exportación sean especialmente favorables.⁵

Según el estudio del Banco Mundial al que hemos hecho referencia, la deuda pública externa pendiente al 31 de diciembre de 1969 de los 80 países en desarrollo considerados, ascendía a 59 331.4 millones de dólares, cuya distribución por regiones y tipos de acreedores se puede apreciar en el cuadro 1. Del análisis de estos datos se desprende que cerca del 30% del total de la deuda pública se concentraba en lo que se denomina en el cuadro Hemisferio occidental (que incluye lo que generalmente se conoce como América Latina, más Guyana, Jamaica y Trinidad-

³ Banco Mundial, *op. cit.*, pp. 895-902.

⁴ *Excelsior*, 23 de enero de 1972. Cursivas de la autora.

⁵ Una apreciación más precisa del problema del endeudamiento público externo tendría que incluir, además de la proporción del servicio de la deuda, otros factores tales como la estabilidad y diversificación de las exportaciones del país; las perspectivas para el crecimiento futuro de las exportaciones; la medida en que pueden reducirse las importaciones sin afectar en forma adversa a la producción actual; la estructura de la deuda pendiente; el volumen de las reservas de divisas y las facilidades existentes del financiamiento compensatorio; y el historial del país respecto del servicio de la deuda. Pero es claro que el tratamiento de todos estos indicadores es imposible dadas las dimensiones de este trabajo, por lo cual nuestras referencias tendrán casi siempre como centro la proporción del servicio de la deuda.

Tobago, y excluye a Barbados, Cuba y Haití). Seguían a esta región en orden de magnitud de su deuda Asia meridional con el 23%, África con el 15%, Asia oriental con el 13%, Europa meridional con el 10% y el Oriente medio con el 9%. Se observa además que el endeudamiento oficial bilateral (con las consecuentes implicaciones políticas que trae consigo, dependiendo de la diversificación de los países acreedores y de que se trate o no de ayuda concesional), absorbía para el conjunto de los 80 países el 38% del total, mientras que el privado (cuyos términos son más onerosos por lo que hace a plazos de amortización y tasas de interés) y el multilateral (considerado tal vez como el más ventajoso política y financieramente hablando) representaban el 38 y 24% respectivamente.

Cuadro 1

DEUDA PÚBLICA PENDIENTE DE 80 PAÍSES EN DESARROLLO, POR REGIÓN Y TIPO DE ACREEDOR, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1969

(En millones de dólares)

Región	Total	Oficial Bilateral	Multi- lateral	Financiamiento privado		
				Provee- dores	Bancos Privados	Otros
África	9 183.5	5 492.5	1 641.9	1 083.2	285.1	680.5
Asia Oriental	7 609.2	4 022.0	1 217.8	1 790.1	246.2	333.1
Oriente Medio	4 883.2	2 035.5	403.7	731.0	738.9	974.1
Asia Meridional	13 809.0	9 977.2	2 703.9	975.2	143.0	9.6
Europa Meridional	6 228.2	3 550.2	1 150.5	496.2	666.8	364.5
Hemisferio Occidental ^a	17 618.3	6 722.1	4 226.0	2 850.4	1 537.5	2 282.3
Total general	59 331.4	31 799.7	11 343.8	7 926.1	3 617.5	4 644.1

^a Incluye lo que generalmente se considera como América Latina, más Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Excluye Barbados, Cuba y Haití.

Fuente: Sacado de Banco Mundial, "El endeudamiento externo de los países en desarrollo". *Comercio Exterior*, octubre 1971, pp. 896 s.

El cuadro 2 presenta información más detallada sobre el endeudamiento público externo del Hemisferio occidental (regionalmente el más elevado), también en términos de su distribución por países y tipos de acreedores. Se observa ahí claramente, en primer lugar, que Brasil y México destacan por la magnitud de su deuda pública, representando cada uno prácticamente el 20% del total del endeudamiento público externo para la región, siendo seguidos por Argentina, Chile, Colombia y Perú en ese orden de magnitud. En segundo lugar, el cuadro muestra la importancia del financiamiento oficial bilateral (fundamentalmente norteamericano para la gran mayoría de los países), para la región como un todo, al representar el 38% del endeudamiento total,

que aunque es un porcentaje menor que el promedio para los 80 países considerados por el Banco Mundial (54%), no deja de implicar graves riesgos en términos de vulnerabilidad política porque buena parte de él está constituida por préstamos de carácter concesional. Los préstamos a los gobiernos latinoamericanos provenientes de fuentes privadas (proveedores, bancos privados y financieras) representan una parte casi tan importante (37%) como el financiamiento oficial bilateral (y más elevado que el promedio para los 80 países: 26%), siendo en realidad el crédito proveniente de organizaciones multilaterales el menos importante (25%).

Cuadro 2

DEUDA PÚBLICA EXTERNA PENDIENTE DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL POR PAÍS
Y TIPO DE ACREEDORES, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1969

(En millones de dólares)

País	Total	Oficial Bilateral	Multi- lateral	Financiamiento privado		
				Provee- dores	Bancos Privados	Otros
Argentina	2 323.5	558.9	481.2	749.3	124.7	409.4
Bolivia	419.3	255.5	55.0	38.6	2.8	67.4
Brasil	3 522.2	1 989.2	720.3	466.0	—	346.7
Colombia	1 515.9	659.7	634.4	141.3	a	a
Costa Rica	190.6	61.3	84.6	1.5	a	a
Chile	2 227.0	1 192.6	225.9	364.3	144.4	299.8
Ecuador	277.6	112.0	68.2	86.9	7.2	3.3
El Salvador	110.4	35.2	63.1	—	11.1	1.0
Guatemala	153.5	36.9	56.0	1.2	34.7	24.6
Guyana	113.9	94.8	10.8	0.2	0.6	7.4
Honduras	126.4	38.5	82.8	5.0	—	—
Jamaica	153.9	28.5	42.0	—	19.8	63.6
México	3 511.3	716.2	889.4	491.0	711.9	702.9
Nicaragua	216.6	75.1	77.8	24.4	37.7	1.0
Panamá	161.8	87.9	10.6	10.3	23.0	29.9
Paraguay	120.0	56.5	39.5	23.2	0.5	0.5
Perú	1 117.1	234.7	184.5	388.4	142.2	167.5
República Dominicana	271.5	215.8	28.6	8.4	0.4	18.4
Trinidad y Tobago	101.4	26.5	42.4	4.7	13.1	14.0
Uruguay	320.1	110.7	84.2	25.2	80.5	14.0
Venezuela	664.3	135.5	344.6	20.5	122.9	40.5
Total	17 618.3	6 722.1	4 226.0	2 850.4	1 537.5	2 282.5

^a No se dispone desglose para este país.

Fuente: Sacado de Banco Mundial, "El endeudamiento externo de los países en desarrollo". *Comercio Exterior*, octubre 1971, p. 897.

El panorama global para América Latina que se desprende de los cuadros 1 y 2, nos lleva nuevamente a las consideraciones del estudio

del CIES al que hemos hecho referencia, según el cual dada la magnitud de la deuda pública externa de la región por un lado, y dada la relativa escasez de las reservas de oro y divisas de la misma por el otro, el conjunto de los países que la componen se verá imposibilitado para cubrir más de la mitad de la deuda total en los próximos cinco años. Esta situación resulta muy grave si se considera que según el mismo estudio, "las dos terceras partes del total de las deudas pendientes a fines de 1969 deberían pagarse entre 1970 y 1975".⁶ De ahí que los varios trabajos citados coincidan con una corriente de pensamiento bastante generalizada entre los intelectuales latinoamericanos en el sentido de que el elevado nivel de la actual deuda pública de estos países y su creciente necesidad de endeudamiento para continuar el servicio de la deuda antigua, han creado un círculo vicioso de endeudamiento-servicio-endeudamiento, que no sólo no contribuye al desarrollo económico y social del país sino que pone además en peligro su autonomía para tomar decisiones de política económica.⁷

Una vez más aquí la presentación de algunas cifras será de gran utilidad para una mejor comprensión del problema. El cuadro 3 presenta la evolución de los pagos por servicio de la deuda pública externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, para la región denominada Hemisferio occidental durante el período 1965-1969. Según puede observarse, y aun si se está consciente de las limitaciones de este indicador señaladas en párrafos anteriores, para 1969 esta situación revestía particular alarma en los casos de Argentina y México que destinaban el 23.9 y el 22.4% respectivamente de sus ingresos en cuenta corriente para servir su deuda pública externa, acercándose peligrosamente al 25% que la CEPAL señala como límite máximo y que, por otra parte, fue sobrepasado por ambos países en años pasados, según se puede apreciar.⁸ El riesgo que entraña esta situación resulta evidente. Por un lado, las compras de insumos importados que América Latina necesita para sostener su proceso de industrialización se ven seriamente limitados por el nivel del déficit en la balanza de bienes y servicios, mientras que por el otro, este déficit tiende a hacerse mayor en virtud de que desde hace algunos años la región se encuentra en una situación

⁶ *Excelsior*, 23 de enero de 1972.

⁷ Ver por ejemplo: Miguel Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina". En: Helio Jaguaribe et al., *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1969, pp. 113-145.

⁸ Es indudable que el criterio de la CEPAL a este respecto es bastante liberal, sobre todo si se le compara con el criterio del Banco Mundial por ejemplo, cuya importancia para América Latina en términos de financiamiento internacional es muy grande, y que señala que "cuando del 6 al 7% o más de los ingresos extranjeros es absorbido por las obligaciones financieras en el extranjero, está justificado proceder a un estudio especial". Esto no significa necesariamente suspender el crédito, pero sí poner mucha más atención y tal vez limitarlo de alguna forma. Leonard B. Rist, *La capacidad de los países para atender a los pagos de deudas exteriores*, Washington, BIRF, 1962, p. 12.

paradójica en la que las erogaciones por concepto de servicio de la deuda pública externa son de tal magnitud que resultan mayores que las nuevas entradas de créditos y préstamos al sector público, creándose así el complicado problema circular al que hacíamos referencia anteriormente.⁹

Cuadro 3

HEMISFERIO OCCIDENTAL: PAGOS POR SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, 1965-1969

<i>País</i>	1965	1966	1967	1968	1969
Argentina	20.1	25.3	26.8	27.2	23.9
Bolivia	4.7	4.7	5.8	5.5	5.6
Brasil	n.d.	n.d.	n.d.	20.9	17.9
Colombia	14.4	16.5	14.0	12.8	11.2
Costa Rica	10.3	12.0	11.9	12.1	10.5
Chile	15.3	13.2	12.4	16.0	15.9
Ecuador	6.3	6.4	6.3	8.3	10.4
El Salvador	3.6	3.6	2.6	2.6	3.2
Guatemala	5.0	5.5	9.8	8.5	8.7
Guyana	4.1	3.9	4.3	3.5	3.5
Honduras	2.4	2.1	2.0	1.7	2.3
Jamaica	1.9	2.0	2.5	3.3	3.1
México	24.7	21.2	21.5	25.1	22.4
Nicaragua	4.3	5.3	6.1	6.7	9.1
Panamá	2.5	2.3	2.3	2.5	2.5
Paraguay	6.6	5.4	7.2	9.4	8.8
Perú	6.8	9.7	10.6	22.0	13.8
República Dominicana	19.3	12.6	7.2	7.8	8.7
Trinidad y Tobago	1.9	2.0	1.9	1.5	2.1
Uruguay	6.7	12.3	20.3	19.2	18.8
Venezuela	1.6	2.7	2.0	2.0	2.0

n.d. No disponible.

Fuente: Sacado de Banco Mundial, "El endeudamiento de los países en desarrollo", *Comercio Exterior*, octubre 1971, p. 898.

Por otra parte, como se puede apreciar en el cuadro 4, dada la estructura de la deuda externa de la región, en términos de plazos de amortización y tasas de interés promedio, no parece existir una posibilidad previsible de resolver en el futuro inmediato los agudos problemas que de ella se desprenden, no solamente porque los plazos de amortización están tocando a su fin para la mayoría de los países latinoamericanos, según señala el mismo informe del CIES, sino también como resultado de la acumulación de intereses sobre las deudas vencidas y del creciente costo de los créditos nuevos. La pregunta que se plantea en estos momentos no es solamente la de qué va a suceder como resul-

⁹ Miguel Wionczek, *op. cit.*, p. 117.

tado de esta creciente falta de solvencia de los países latinoamericanos, es decir, cuáles habrán de ser las repercusiones internas y externas de esta situación, sino también cuál es el origen del problema.

Cuadro 4

AMÉRICA LATINA: PROMEDIO DE LOS TÉRMINOS PONDERADOS DE LOS PRÉSTAMOS EXTERNOS, 1961-1967

<i>País</i>	<i>Periodo de gracia (años)</i>	<i>Plazo de amortizaciones (años)</i>	<i>Intereses promedio %</i>
Argentina	4	14	4.76
Bolivia	6	23	2.51
Brasil	6	20	4.19
Colombia	5	20	4.00
Costa Rica	5	20	3.88
Chile	6	19	3.94
Ecuador	5	21	3.31
El Salvador	5	21	3.36
Guatemala	4	20	4.15
Haití	5	17	3.13
Honduras	6	23	3.39
México	3	14	5.16
Nicaragua	5	21	3.44
Panamá	5	22	3.42
Paraguay	5	23	3.24
Perú	4	17	4.37
República Dominicana	6	21	3.07
Uruguay	4	15	4.56
Venezuela	3	14	4.92

Fuente: Consejo Interamericano Económico y Social. *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina*. Documento presentado por la Secretaría General de la OEA en la Sexta Reunión Anual del CIES (versión preliminar). s/f. Cuadro 1-3, p. 1-29. Citado en: Mario Ojeda G., "El perfil internacional de México en 1980". Jorge Basurto *et al.*, *El perfil de México en 1980*, Vol. III. México. Siglo XXI Editores, 1972, p. 317.

Es innegable que el endeudamiento público externo en sí mismo no puede ser considerado como un factor negativo, por más que sus consecuencias actuales y las que pudieran predecirse para un futuro próximo tiendan a actuar negativamente sobre el crecimiento y la estabilidad de los países deudores. Dicho endeudamiento fue inicialmente concebido como una forma importante de complementar el ahorro interno y contribuir así al desarrollo económico y social de los países. Se supuso, y la CEPAL fue la principal promotora de esta idea, que la importación de recursos internacionales y su canalización adecuada, podrían contribuir a suplir las necesidades de inversión de los países de

América Latina y que esto redundaría, en la mayoría de los casos, en un aumento relativamente rápido del ingreso por habitante que permitiera, con la ayuda de ciertos incentivos y otras medidas, elevar el coeficiente de ahorro nacional en un cierto número de años. De ahí que el carácter de esta aportación fuera considerado como transitorio y se pensara que era posible, mediante ella, lograr el objetivo de aumentar el ahorro interno antes de alcanzar el límite de absorción de los recursos internacionales (25% de los ingresos en cuenta corriente).¹⁰

Sin embargo, la idea de la CEPAL no se vio confirmada en la práctica. En primer lugar, hasta ahora una parte importante del financiamiento público externo recibido por los países de América Latina se ha venido destinando a la construcción de obras de infraestructura y otros proyectos de beneficio social, cuya aportación al desarrollo económico de la región si bien no puede ser puesta en duda, distó mucho de proporcionar el vigoroso impulso inicial que se buscaba, en virtud de que su rendimiento es relativamente pequeño (comparado con el rendimiento de los proyectos a los que la inversión extranjera se dirige por ejemplo) o a muy largo plazo.¹¹ En segundo lugar, a medida que transcurrió el tiempo se vio claramente que ni los recursos internacionales estaban entrando en las cantidades y condiciones requeridas para acelerar el proceso de industrialización de las economías latinoamericanas (y en ese sentido el fracaso de la Alianza para el Progreso es una prueba evidente), ni los gobiernos estaban adoptando las medidas necesarias para generar un mayor ahorro interno, que eventualmente hiciera innecesaria la entrada de esos recursos. Finalmente, y como las exportaciones latinoamericanas no se expandían al ritmo deseado, muy pronto los compromisos financieros adquiridos con el exterior pasaron a convertirse en una carga cada vez más pesada sobre la balanza de pagos, hasta el punto en que los gastos por concepto de amortización más intereses comenzaron a crecer más aprisa que los ingresos en cuenta

¹⁰ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 193.

¹¹ Así por ejemplo, de los 3 278.3 millones de dólares prestados a América Latina al 31 de diciembre de 1968 por el Banco Mundial (y una de sus filiales, la Asociación Internacional de Fomento) —la institución financiera multilateral más importante para la región en términos de volumen prestado (a la misma fecha los créditos de BID sumaban 2 797.9 millones de dólares)— el 90% se invirtió en servicios públicos básicos como son la energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones, buscando vencer uno de los principales obstáculos a los que se enfrentó el crecimiento de América Latina al término de la segunda Guerra Mundial: la instalación de la infraestructura básica necesaria para iniciar el proceso de desarrollo económico. Los créditos del BID se encontraban más diversificados que los del Banco Mundial, pero aun así, cerca del 60% seguía siendo canalizado hacia los gobiernos para financiar proyectos de rendimiento bajo y a largo plazo; sobre todo proyectos de beneficio social. Banco Mundial y Asociación Internacional de Fomento, *Informe Anual 1968*. Washington, 1969, pp. 94 s. Banco Interamericano de Desarrollo, *Actividades 1961-1968*. Washington, 1969, p. 114. Ma. del Rosario Green, *La cooperación financiera internacional de la postguerra en América Latina: El caso de México*. (Tesis profesional), México, 1966, p. 71, cuadro X.

corriente. Esto hacía cada vez menos clara la supuesta contribución de los recursos internacionales al desarrollo latinoamericano y daba lugar al surgimiento de una dependencia creciente de la región respecto de los centros financieros dominantes del sistema capitalista, dependencia que se manifestó en la necesidad de acudir cada vez más a estos centros en busca de recursos para poder hacer frente a los compromisos extranjeros, acabando así definitivamente con la idea de la temporalidad del crédito externo sostenida por la CEPAL.¹²

A fin de ilustrar con mayor claridad nuestra preocupación en torno a la proporción del servicio de la deuda, basta decir aquí que de 1957 a 1966, la razón entre el servicio de la deuda pública externa y los ingresos en cuenta corriente para el conjunto de América Latina subió del 5 al 15%, alcanzando en 1969, según señalábamos anteriormente, niveles de más del 22 y 23% para algunos países en particular (ver cuadro 3). En términos absolutos es posible afirmar que el servicio de la deuda externa para la región, en ese mismo período, se incrementó más de cuatro veces, pasando de 450 millones anuales en 1957 a 2 000 millones de dólares anuales en 1966.¹³ Lo cual es tanto como decir que, a cinco años de iniciado el programa de la Alianza para el Progreso en América Latina, y en caso de que ésta hubiera cumplido su objetivo de proporcionar 2 000 millones de dólares anuales en créditos y préstamos de todo tipo a la región, durante un lapso de 10 años, esta cantidad apenas hubiera alcanzado para cubrir el servicio de la deuda acumulada hasta entonces.

La conclusión que parece desprenderse de lo anterior es que, si bien teóricamente el endeudamiento público externo puede desempeñar un papel importante en términos de su contribución al desarrollo económico y social de los países de América Latina, en la práctica, y dado que como señalábamos ni las condiciones internacionales ni las internas se han cumplido por un lado, mientras que por el otro la salida de divisas por concepto de servicio de la deuda externa ha empezado a exceder nuevas entradas y créditos y préstamos al sector público, parece válido cuestionar las ventajas de la continuación de tal estrategia de desarrollo, que debería ser sustituida por una más agresiva de búsqueda de nuevos mercados y alianzas, y fomento y diversificación de las exportaciones. De igual forma se sugiere que la contribución real (inversión en obras de infraestructura y proyectos de beneficio social) del

¹² Esta dependencia financiera debe ser vista dentro del marco más amplio de la dependencia externa de América Latina que ha sido estudiada por numerosos intelectuales latinoamericanos. Ver por ejemplo: Orlando Caputo y Roberto Pizarro, *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Santiago de Chile, CESO, 1970. Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1969. Octavio Ianni, *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1970. Helio Jaguaribe et al., *La dependencia político-económica de América Latina*. México, Siglo XXI Editores, 1969. Ruy Mauro Marini, *Subdesarrollo y revolución*. México, Siglo XXI Editores, 1969.

¹³ Miguel Wionczek, *op. cit.*, p. 117.

endeudamiento público externo al crecimiento de los países deudores se ve muy disminuida en comparación con los problemas que está acreando al convertirse en un factor adicional de presión sobre su balanza de pagos. Y no sólo eso. Ante la necesidad de hacer frente a los compromisos adquiridos, y a menos que los países de América Latina hagan lo imposible por obtener más divisas de su comercio exterior (e inclusive de su turismo extranjero), parecen quedar sólo tres alternativas. En primer lugar, podría intentarse la renegociación de la deuda existente o aun obtener nuevos préstamos cuyos costos políticos o financieros serían necesariamente más elevados y que, aunque resolverían el problema a corto plazo, lo harían a costa de agravarlo en el futuro. Esto es sin embargo lo que está ocurriendo en muchos países de la región que ven su deuda real y sus compromisos políticos aumentar día a día en lugar de disminuir, como sería de desear. En segundo lugar, se podría echar mano de las reservas internacionales del país (oro y divisas en el Banco Central), lo cual podría tener como resultado, dependiendo de la liquidez existente en el sistema bancario nacional, un peligroso encarecimiento del crédito interno y un estancamiento de la actividad económica del país o inclusive su disminución. Además, la reducción de estas reservas tiene la desventaja adicional de que disminuye las posibilidades de un país de hacer frente a las fluctuaciones temporales de la balanza de pagos, incrementando así su vulnerabilidad externa. Finalmente, la tercera posibilidad, que resulta tan inconveniente como las dos anteriores, consistiría en planear por anticipado una seria reducción de las importaciones que libere divisas que puedan emplearse, llegado el momento, para servir la deuda externa. Esto significa en el fondo frenar la tasa de crecimiento del país, dado que una buena parte de las importaciones está constituida por insumos que resultan indispensables para sostener el proceso de industrialización. El panorama visto así, en términos generales, resulta francamente desalentador, pues en cada caso servir la deuda externa no significa solamente menor disponibilidad de recursos (divisas), sino limitación en términos de política económica y hasta cesión de soberanía como resultado de la situación de creciente dependencia financiera (entre otras) en la que se desarrollan las relaciones económicas de los países de América Latina con el mundo industrializado (fundamentalmente con Estados Unidos).

La toma de conciencia de todos estos problemas relacionados con el papel que actualmente desempeña el financiamiento público externo en la región y sus consecuencias, ha llevado a algunos destacados economistas latinoamericanos a propugnar por la introducción de cambios básicos en la forma tradicional (que es una subordinación) de las vinculaciones financieras externas de los países de América Latina, convencidos de que en la actualidad existe una coyuntura tanto nacional como internacional favorable, que hace que sea factible idear y poner en marcha un amplio y coherente programa de medidas económicas de diversa índole que en el largo plazo permitirían la disminución de esa

dependencia financiera de la región.¹⁴ No ha faltado sin embargo quien califique de "optimista" esta visión. En concreto se argumenta que a pesar de que se propugne por la introducción de urgentes cambios en las actuales vinculaciones externas, tanto por lo que se refiere al endeudamiento externo como a la inversión extranjera privada, "... las respuestas intelectuales al fenómeno de la dependencia financiera difícilmente pueden traducirse por sí mismas en los cambios deseados. Más bien, la factibilidad del ajuste de las relaciones financieras internacionales depende de las relaciones de fuerza".¹⁵

Con esto lo que se pretende decir es que es obvio que sería mucho más provechoso para los países latinoamericanos adoptar actitudes más racionales respecto al papel que el capital extranjero debería desempeñar en su desarrollo, pero que al caer estas nuevas actitudes dentro de su marco más amplio, que sería el de la revisión y reformulación de la política tradicional de desarrollo, la estabilidad actual de las relaciones de fuerza internas entre los ocupantes tradicionales del poder se vería seriamente afectada, sobre todo para algunos de ellos. De ahí que no parezca haber, por parte de la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos, una "motivación manifiesta para experimentar con nuevas políticas económicas que realmente disminuirían la dependencia externa de la región".¹⁶ Esto hace resaltar el hecho de que ya no es posible en la actualidad seguir sosteniendo con los que defienden la teoría del imperialismo, que la culpa de la situación de dependencia en que se encuentran inmersos los países en desarrollo en general, y los latinoamericanos en particular, es atribuible por entero al exterior, es decir, a los países dominantes. En los países dominados existen en realidad elementos suficientes que han permitido en principio el establecimiento de esa situación de dependencia y que han continuado contribuyendo a su perpetuación.

En el caso de la dependencia financiera lo anterior se ve muy claramente. Los gobiernos latinoamericanos en su mayor parte, en lugar de buscar la forma de emplear más eficientemente el ahorro que proviene de las exportaciones y de aumentar la eficiencia de la inversión realizada con recursos internos, han recurrido a la alternativa más fácil, porque no altera el equilibrio del poder ni el sistema de alianzas actuales, pero que conlleva un costo político, económico y social más elevado, de acudir al financiamiento externo en las condiciones dictadas por sus dueños. La culpa de esto, volvemos a insistir, no radica exclusivamente en los países prestamistas, los prestatarios tienen también mucho a qué responder. En realidad, en la práctica se ha dado una cierta forma de unión entre ambos tipos de países, evidentemente por razones distintas en cada caso, sin cuya consideración es imposible entender la situación.

¹⁴ Ver por ejemplo: Osvaldo Sunkel, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa". *Estudios Internacionales*, Año 1, Núm. 1, abril 1967, pp. 43-75.

¹⁵ Miguel Wionczek, *op. cit.*, p. 114.

¹⁶ *Id.*, p. 116.

A cambio de las condiciones políticas o financieras onerosas que aceptaban, los países prestatarios compraban la libertad de seguir aplazando la revisión de sus políticas de desarrollo, ya que ésta podría afectar los poderosos intereses nacionales creados... Así, es factible llegar a la conclusión de que nuestra parte del mundo ha usado en los últimos años gran parte de su capacidad de endeudamiento, con la complacencia del exterior, como sustituto de las reformas estructurales internas.¹⁷

Éstos son, pues, algunos de los aspectos relacionados con el endeudamiento público de América Latina en su conjunto, y que pueden resumirse en términos de la inoperancia práctica de una estrategia de desarrollo, apoyada en buena parte por el financiamiento público externo, que no cumplió sus objetivos de desarrollo porque ni se contó con recursos suficientes y en condiciones adecuadas, ni se canalizaron productivamente los que se recibieron (la mayor parte de esos recursos se destinó a ayudar a financiar obras de infraestructuras y proyectos de beneficio social), ni se llevaron a cabo las reformas que harían posible la expansión del impacto inicial resultante de la inversión de esos recursos. El continuado apoyo a dicha estrategia en esas condiciones, acabó por convertir al endeudamiento público externo en un elemento adicional de presión sobre la balanza de pagos y en un mecanismo que permite diferir la implantación de medidas de corte progresista y hasta radical tendientes a aumentar el ahorro interno, financiar el desarrollo nacional y limitar los compromisos financieros internacionales en el futuro.

II

El caso particular del endeudamiento público externo mexicano ejemplifica claramente las tendencias generales del endeudamiento latinoamericano señaladas a lo largo de la primera parte de nuestro trabajo, así como el fracaso para habilitar la estrategia de desarrollo propugnada por la CEPAL. En primer lugar, en términos absolutos la deuda pública externa de México es muy elevada. De acuerdo con las cifras presentadas en el estudio del Banco Mundial al que hemos hecho referencia en repetidas ocasiones, a finales de 1969 la deuda pública externa pendiente de pago de México ascendía a 3 511.3 millones de dólares, colocando a este país en segundo lugar en términos de magnitud, precedido solamente y por un margen muy pequeño por Brasil, con una deuda externa de 3 522.2 millones de dólares.¹⁸ Existe sin embargo una diferencia básica entre ambos países, y es que mientras la deuda oficial bilateral, que se supone entraña mayores riesgos políticos para un país, representa el 55% de la deuda brasileña (con un componente de "ayu-

¹⁷ Miguel Wionczek, *op. cit.*, p. 122.

¹⁸ México es el segundo prestatario del Banco Mundial, después de Brasil. De 1949 al 31 de junio de 1972, los préstamos otorgados a México por dicha institución sumaban un total de 1 351 millones de dólares. BIRF, "Relación comparativa de los préstamos a México del Banco Mundial", 6 de julio, 1972.

da" norteamericana muy elevado), en el caso de la mexicana es apenas del 20% (siendo el financiamiento privado, de costos financieros más elevados y proveniente en alto grado de bancos e instituciones privadas norteamericanas, el que predomina en México: 53%). Argentina, Chile, Colombia y Perú que, según se puede apreciar en el cuadro 5, son los que siguen en orden de magnitud de su deuda externa, presentan una situación similar a la brasileña, lo cual parece colocar a México en una posición de relativa superioridad, lo que, en opinión de algunos autores, permite explicar la mayor independencia de la política exterior mexicana, sobre todo frente a Estados Unidos —país que cuenta poco (1.7%) para México en términos de endeudamiento público externo de carácter bilateral y concesional.¹⁹

Cuadro 5

DEUDA PÚBLICA PENDIENTE DE MÉXICO POR TIPO DE ACREEDOR,
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1969

(En millones de dólares y porcentajes)

Total	Oficial Bilateral	Multilateral	Financiamiento Privado		
			Proveedores	Bancos Privados	Otros
3 511.3	716.2	889.4	491.0	711.9	702.9
100%	20%	27%	13%	20%	20%

Fuente: Sacado del cuadro 2.

Aunque en términos generales estamos de acuerdo con el argumento anterior, que implícitamente propone que a mayor asistencia oficial bilateral norteamericana menor posibilidad tiene un país de ejercer su voluntad soberana, creemos que es necesario matizarlo y tomar en cuenta otras variables implícitas en el propio proceso nacional del país en cuestión. De otra forma no entenderíamos por ejemplo cómo Chile, que durante el período 1949-1968 absorbió el 13.7% de la asistencia económica de Estados Unidos (bajo la ley de asistencia económica y las que le precedieron), que sin ser un porcentaje excesivo (como el de Brasil por ejemplo que es del orden del 30%) sí resulta bastante superior al absorbido por México (1.7%), ha podido llevar a cabo en los últimos años una política exterior más independiente, cuyos orígenes son anteriores a la llegada al poder de Salvador Allende, en 1970.²⁰ Con esto

¹⁹ Ver por ejemplo: Mario Ojeda Gómez, "El perfil internacional de México en 1980". En: Varios autores, *El perfil de México en 1980*. Vol. III, México, Siglo XXI Editores, 1972, pp. 291-324.

²⁰ Dentro de la administración del presidente Frei por ejemplo, se pueden citar varios casos que, a niveles distintos, ilustran este argumento de una mayor independencia de la política exterior chilena frente a Estados Unidos. En primer lugar, no

queremos decir que para podernos explicar el mayor o menor grado de dependencia de un país, es necesario tomar en cuenta no únicamente las variables externas (como sería el caso del tipo de acreedor extranjero y el carácter de la "ayuda"), sino también aquellas variables internas que de alguna manera permiten la existencia de una situación de dependencia y coadyuvan a su perpetuación.

En segundo lugar, es evidente que aunque pueda concluirse que, a pesar de la magnitud de su deuda pública externa, México se encuentra en una situación más favorable que muchos de los países de la región, porque el endeudamiento oficial bilateral no es tan elevado y se encuentra además bastante diversificado, resulta en verdad alarmante observar el peso que dicha deuda tiene para el país en términos de sus ingresos en cuenta corriente. Del cuadro 3 se desprende que para finales de 1969, el servicio de la deuda pública externa de México (necesariamente cubierto en divisas) absorbía el 22.4% de los ingresos provenientes de las exportaciones de bienes y servicios del país. A esta situación habíamos hecho ya referencia al iniciar este trabajo, e inclusive señalábamos que en 1968 este porcentaje había sido ligeramente superior al 25%, límite de endeudamiento fijado por la CEPAL. Lo que esto quiere decir es grave, pues significa que a mayor endeudamiento y servicio, mayores son las posibilidades de que se reduzca el margen de divisas disponible para importar los insumos necesarios para sostener el proceso de industrialización, y de que al echar mano de las reservas en oro y divisas se reduzca el margen para hacer frente a las contingencias que puedan presentarse en los mercados de exportación. Lo cual es tanto como decir, mayores obstáculos para el crecimiento económico del país y mayor vulnerabilidad externa.

solamente está la "chilenización" del cobre, centro de la economía chilena, sino también la adopción en 1965, por primera vez en la historia del país, de una serie de medidas tendientes a aumentar el precio del cobre (tradicionalmente fijado por las tres grandes compañías norteamericanas: la Anaconda, la Kennecott y la Cerro Corporation que controlaban más del 80% de la producción total nacional), de 42 centavos de dólar la libra a 62 centavos. En segundo lugar, dentro de los organismos internacionales la posición chilena se mostró también más atrevida; tal es el caso de la abstención de Chile en la votación de 1969 en Naciones Unidas referente a la admisión de China, apartándose así de la posición norteamericana. En tercer lugar, en el marco del sistema interamericano el presidente Frei adoptó también una política de mayor autonomía al convocar el 1º de mayo de 1965 a una reunión extraordinaria de cancilleres para considerar la grave situación creada por la lucha armada en la República Dominicana, y más tarde al figurar como uno de los más firmes opositores a la idea patrocinada por Estados Unidos de crear una fuerza interamericana de paz. Finalmente, Chile estableció relaciones diplomáticas y económicas, incluyendo la contratación de créditos desde 1967, con la Unión Soviética y posteriormente con los demás países socialistas, exceptuando Alemania oriental, enfrentándose así una vez más a la línea tradicional norteamericana. Indudablemente que todo esto no hubiera sido posible sin la existencia en Chile de importantes elementos internos que como los partidos de oposición presionaron al gobierno chileno a adoptar una política exterior de mayor autonomía frente a Estados Unidos. María Francisca Ize M., "La Democracia Cristiana en Chile. Análisis de una experiencia". *Foro Internacional*, Vol. X, Núm. 2, octubre-diciembre 1969, pp. 116 ss.

En tercer lugar, México ha llegado a un punto en el que necesita seguir endeudándose para poder amortizar la deuda antigua y pagar sus intereses (y evitar poner en peligro por el momento su capacidad de importar y las reservas internacionales en las que basa su prestigio), con lo cual el endeudamiento externo ha acabado por convertirse en un elemento adicional de presión sobre la balanza de pagos mexicana. Esta situación tiene un marco de referencia mucho más amplio y está directamente relacionada con el hecho de que la década de los sesenta se caracteriza para México por un creciente desequilibrio en la balanza en cuenta corriente y una dependencia cada vez mayor de las entradas de capital público y privado para compensar dicho déficit sin tener que tomar otras medidas. Tal desequilibrio en las transacciones corrientes de la balanza de pagos mexicana fue el resultado, por un lado, de la rápida expansión del déficit en la balanza comercial y, por el otro, del escaso dinamismo del ingreso neto en la cuenta de servicios.²¹

Las causas de la magnitud del déficit de la balanza comercial de México en los años sesenta y su rápida aceleración en la mitad del período, constituyen materia de otro ensayo aquí mismo publicado,* pero baste señalar aquí brevemente como responsables el rápido aumento de las importaciones de insumos para sostener el proceso de industrialización por un lado, y, por el otro, el apenas moderado crecimiento de las exportaciones tradicionales que, al constituir cerca de la mitad de la exportación total, resultaron en un importante efecto desacelerador sobre su comportamiento global.

Lo que es importante destacar por el momento es que durante el período de referencia, a una tendencia expansiva del déficit comercial corresponde una tendencia depresiva del ingreso neto por servicios, mismo que en el último año de la década se torna negativo y se convierte en un nuevo y adicional factor de presión sobre el resultado de la cuenta corriente. Esto quiere decir que los egresos por concepto de servicios, es decir, las salidas de capital originadas principalmente en la inversión extranjera directa y el servicio de la deuda pública externa, empiezan a ganar importancia relativa frente a las entradas de capital por concepto fundamentalmente de turismo fronterizo y al interior, hasta que en 1969 predominan las primeras sobre las segundas, teniendo como consecuencia un déficit de 15.4 millones de dólares en la cuenta de servicios. Este saldo negativo, sumado al déficit en la cuenta comercial (693.1 millones), resulta en una balanza en cuenta corriente todavía más deficitaria que en años anteriores (708.5 millones) y en una mayor necesidad de capital extranjero para financiarla.

Ahora bien, ya apuntábamos que para financiar ese creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, México reci-

²¹ Para el tratamiento de esta cuestión se acudió en buena parte a: Jorge E. Navarrete, "Desequilibrio y dependencia: Las relaciones económicas de México en los años sesenta". En: Miguel Wionczek *et al.*, *¿Crecimiento o desarrollo?* México, Secretaría de Educación Pública, 1971, pp. 145-198.

* Olga P. de Brody, "Cambios recientes en la política exterior mexicana".

bió, a lo largo de los años sesenta, una corriente sustancial y sostenida de capital extranjero, tanto en la forma de inversión extranjera como de endeudamiento oficial. Lo que importa subrayar por el momento es simplemente que en los años sesenta el equilibrio de las cuentas internacionales de México y los incrementos de reserva que se registran durante la mayor parte del período considerado, obedecen no a una estructura sana de las transacciones corrientes, sino al creciente nivel de endeudamiento público y de ingreso de capital privado extranjero. Pero como revelan los pagos por servicio de la inversión directa e indirecta registrados en los últimos años de la década y los que se estima habrán de hacerse en los años venideros, el recurso al crédito externo se convierte cada vez más en mecanismo amplificador de desajustes de balanza de pagos.

Cuadro 6

DETERMINANTES DE LA NECESIDAD BRUTA DE CAPITAL EXTERNO
A LARGO PLAZO PARA MÉXICO *

(En millones de dólares y porcentajes)

Concepto	1965-1969 (acumulado)	% del total	1970-1975 ** (acumulado)	% del total
Brecha de comercio	486	10	204	2
Pago a factores del exterior	1 949	50	5 422	53
Amortización de la deuda pública externa	2 434	40	4 604	45
Total	4 869	100	10 230	100

* Definida como la suma de la brecha de comercio, más los pagos a los factores del exterior, más la amortización de la deuda pública externa.

** Proyecciones del Banco Mundial.

Fuente: Cifras de Jorge E. Navarrete, "Desequilibrio y dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta". En: Miguel S. Wionczek *et al.*, ¿Crecimiento o desarrollo económico? México, Secretaría de Educación Pública, 1971, pp. 196 s.

A fin de hacer aún más fuerte el argumento anterior, que resalta el peso sobre la balanza en cuenta corriente de los pagos por servicio de la inversión directa e indirecta, baste decir que está comprobado que las necesidades brutas de capital externo para México están dictadas cada vez más por el monto de los pagos a los factores del exterior y la amortización de la deuda pública externa que por la magnitud de la brecha de comercio. Así por ejemplo, del cuadro 6 se deduce que durante la segunda mitad de la década de los sesenta, la brecha comercial absorbió el 10% de los ingresos brutos de capital para el período, mientras

que el pago a los factores del exterior y la amortización de la deuda pública absorbieron el 50 y 40% respectivamente. Según el Banco Mundial, las proporciones para el período 1970-1975 serán aún menores para la brecha comercial (2%) y mayores para el pago a factores y la amortización (53 y 45% respectivamente), de donde podemos concluir que en los próximos años el ingreso bruto de capital a largo plazo servirá básicamente para atender las cargas financieras heredadas de la década anterior. Esto, en el caso concreto del endeudamiento público externo de México, quiere decir que el país continuará endeudándose para poder seguir sirviendo su deuda antigua que, por otra parte, según se deduce del cuadro 4, es más exigente para éste que para el resto de los países de América Latina, pues se encuentra sujeta a períodos de gracia y plazos de amortización más cortos (3 y 14 años respectivamente contra 6 y 20 para Brasil por ejemplo) y tasas de interés más elevadas (5.16% contra 4.9% para Brasil por ejemplo que es también de los elevados, o 2.51% para Bolivia).

En cuarto lugar, y siendo esta la situación, surge como válida para el caso de México la duda que nos planteábamos al hablar de América Latina en su conjunto, sobre cuál es en estos momentos la aportación al desarrollo de esa deuda si las nuevas entradas deben destinarse cada vez más al servicio de la deuda antigua y cada vez menos al financiamiento de proyectos que coadyuven de alguna forma (aun si lo hacen a tan largo plazo como las obras de infraestructura o los proyectos de beneficio social) a la industrialización del país; con el agravante de que en ocasiones las nuevas entradas son insuficientes para hacer frente a la deuda acumulada. Así por ejemplo, en los últimos cinco años de la década de los sesenta, un ingreso bruto por endeudamiento público acumulado para el período del orden de 3 222.7 millones de dólares (un promedio anual de 644.5 millones que cubrió las dos terceras partes de las necesidades brutas de capital externo) dio lugar a un "ingreso neto" de capital (deducida la amortización pero no los intereses) de 821.8 millones de dólares. Si se consideran también los pagos por intereses sobre deudas oficiales hechos en el período (862.0 millones de dólares), se encuentra que el ingreso bruto por endeudamiento no fue capaz de servir la deuda por completo, ya que quedó un remanente por cubrir de 40.2 millones de dólares.

Ahora bien, el Banco Mundial señala que para el lapso 1970-1975, la situación anterior no registrará una mejoría apreciable. Un ingreso bruto por endeudamiento público externo acumulado para el período del orden de 6 880 millones de dólares (un promedio anual de 1 146.7 millones que cubrirá también las dos terceras partes de las necesidades brutas de capital externo) dará lugar a un "ingreso neto" de 2 316 millones. Si se contabilizan además los pagos por intereses (1 548 millones de dólares en el período 1970-1975), se encuentra que el servicio de la deuda absorberá casi nueve décimas partes de los ingresos brutos por endeudamiento externo. Esto deja un pequeño remanente de 768 millones de dólares que puede ser asignado a servir una pequeña parte

de la deuda antigua, y que resulta bien poco significativo si se señala que la magnitud del endeudamiento bruto durante ese período elevará la deuda pública externa a un año y más pendiente de pago, de 3 511.2 millones de dólares a finales de 1969 (cuadro 2) a 5 827.0 millones hacia finales de 1975.²²

Cuadro 7

PRÉSTAMOS EXTERNOS DE CARÁCTER PÚBLICO CONCEDIDOS
A MÉXICO, 1952-1968

(Millones de dólares)

Año	Recibido	Amortizado	Neto *
1952	55.3	33.8	21.5
1953	31.6	31.2	0.4
1954	63.5	49.9	13.6
1955	102.7	64.5	38.2
1956	114.7	79.3	35.4
1957	158.2	82.3	75.9
1958	238.9	137.9	101.0
1959	221.0	158.4	62.6
1960	332.8	167.3	165.5
1961	357.3	183.7	173.6
1962	400.9	267.9	133.0
1963	420.9	230.6	190.3
1964	695.3	335.0	360.4
1965	366.5	365.7	0.8
1966	548.5	451.9	96.6
1967	714.8	446.4	268.4
1968	777.3	550.1	227.1

* Disponible para pago de intereses.

Fuente: Harry K. Wright, *Foreign enterprise in Mexico. Laws and policies*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1971, p. 79.

En quinto lugar, y una vez que ha quedado suficientemente probado para el caso de México el argumento señalado en varias ocasiones de que el endeudamiento lleva a mayor endeudamiento, creándose así un círculo vicioso que debe ser roto en algún momento si se quiere evitar que el creciente monto representado por el servicio de la deuda pública haga depender cada vez más al país del capital extranjero, y que el gobierno se enfrente al dilema de enajenar por completo su soberanía o detener el crecimiento de la economía para poder hacer frente a sus compromisos extranjeros, es necesario hacer hincapié en el hecho de que la solución a este grave problema no depende únicamente de condiciones externas, como sería la renegociación de la deuda externa.

²² Miguel Wionczek, *et. al.*, *¿Crecimiento o desarrollo?*, p. 182.

en condiciones más favorables o la presencia de una mayor demanda externa por las exportaciones del país. La solución a dicho problema depende también de condiciones internas como la puesta en marcha de medidas de corte radical, que incrementen el ahorro interno y hagan cada vez menos necesario recurrir al endeudamiento público externo para captar recursos adicionales; mejoren la eficacia de su uso, y creen al mismo tiempo condiciones propicias para mejorar el empleo del financiamiento externo, cuya aportación al desarrollo de un país no hemos descartado totalmente, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos que tienen que ver con los montos, los términos, la canalización, etc. Tales medidas radicales, como sería el caso de una reforma fiscal altamente progresiva, que por un lado proporcione los recursos necesarios (para apoyar un vigoroso programa de inversión en obras de carácter público por ejemplo sin necesidad de endeudarse con el exterior), y por el otro reprima el consumo de los grupos de altos ingresos (mejorando así la desigual distribución del ingreso nacional), llevarían sin duda a afectar la estructura de poder dentro del país, creando graves problemas políticos y propiciando la fuga de capitales. Es para evitar este tipo de problemas que, según señalábamos en párrafos anteriores, los gobiernos prefieren acudir al endeudamiento público externo, en las condiciones dictadas por sus dueños, antes que adoptar políticas que alteren el *statu quo*.²³

Este argumento puede comprobarse también para el caso de México, país que ostenta uno de los niveles de recaudación más bajos en América Latina (en 1967 mientras que dicho nivel representó el 20.8% del PNB para Venezuela, el 20.5% para Chile, el 16.8% para Ecuador y el 14.5% para Brasil, para México significó sólo el 7.0%) y que, lejos de aumentar la carga fiscal en forma proporcional al crecimiento del PIB, la ha mantenido estacionaria y en ciertos períodos hasta la ha reducido. Así por ejemplo, en 1965 la carga fiscal federal representaba tan sólo el 7.7% del PIB, pero para 1966 esta proporción se había reducido al 6.5%.²⁴ Esto obligó al país a recurrir ese año al crédito extranjero en forma más amplia, según se puede apreciar en el cuadro 7, donde observamos que de 1965 a 1966 los créditos públicos externos concedidos a México se incrementaron en 50% y no dejaron de aumentar año con año a partir de entonces.

En los últimos diez años se han dado en México tres reformas fiscales sin que por ello las tradicionales relaciones de poder se hayan visto afectadas verdaderamente. La reforma fiscal de 1962 introdujo ciertas modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta que llevaron al establecimiento de la llamada "tasa sobre ingresos acumulados", tendiente a imprimir mayor progresividad al sistema. Esta reforma se redondeó en 1965 cuando se introdujo el concepto de "ingreso glo-

²³ Mario Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 320; ver especialmente la nota al pie número 27.

²⁴ U. S. Congress House of Representatives, *A Review of Alliance for Progress Goals*. Washington, 1969. Citado en: Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 321.

bal" (tanto para empresas como para individuos), sustituyéndose así el antiguo régimen cedular aunque sólo en teoría, ya que en la práctica se siguió gravando el ingreso con criterios distintos, castigándose más severamente al proveniente del trabajo y con menos rigor al proveniente del capital. Además de que aquí podrían hacerse ciertas preguntas respecto a la equidad de tal sistema, lo que importa destacar por el momento es que ambas reformas no lograron sin embargo incrementar significativamente los ingresos del gobierno, que siguió recurriendo al endeudamiento externo para financiar una parte importante de la inversión pública, proporción que en 1966 alcanzó la cifra de 32%.²⁵

En diciembre de 1971 se aprobó la "iniciativa de Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta", cuya esencia se encuentra en el nuevo trato fiscal a los productos de capital, fundamentalmente a los derivados de la tenencia de valores de renta fija.²⁶ Aunque con esta medida se corrige parcialmente una de las características más inequitativas de la imposición al ingreso vigente: el trato abiertamente discriminatorio en favor de los ingresos derivados de activos financieros de renta fija, respecto del brindado a los ingresos derivados del trabajo, y en menor medida, de los recursos invertidos en el capital propio de las empresas, no han faltado quienes han tildado a la reforma de 1971 en su conjunto, de tímida o francamente conservadora de los privilegios que pretendía combatir.²⁷

En realidad no se puede decir que la iniciativa de 1971 constituya una reforma radical que cambie el cuadro nacional de las relaciones de fuerza, y el gobierno en cierto sentido lo reconoce así y lo justifica, como lo justificó el Secretario de Hacienda y Crédito Público al comparecer el 2 de diciembre de ese año ante la Cámara de Diputados, en términos de la multiplicidad de objetivos (muchos de ellos francamente contradictorios) a los que la iniciativa debió atender. Era necesario por un lado incrementar la recaudación fiscal con tasas progresivas, pero al mismo tiempo había que fomentar las inversiones y el desarrollo regional, además de disminuir y corregir algunos desequilibrios, como el manifestado en la concentración de capital en valores de renta fija. Sin embargo, en relación a este último punto, que ya señalamos constituyó la esencia de la reforma, existió la grave limitación de aumentar el impuesto sobre dichos valores *solamente* en una medida tal que no provocara la fuga de capitales al exterior, de donde el resultado final fue una tasa que disminuyó el rendimiento neto en sólo un 1.7% con relación al que se obtenía con la legislación anterior.²⁸ Es decir, se sacrifica una parte de ingresos fiscales potenciales a fin de asegurar la permanencia del capital, cuando dicha permanencia podría asegurarse jus-

²⁵ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 321.

²⁶ "México; iniciativas de política económica para 1972". *Comercio Exterior*, diciembre 1971, p. 1066.

²⁷ *Comercio Exterior*, enero 1972, p. 19.

²⁸ *Id.* pp. 19 ss.

tamente mediante medidas de carácter fiscal que castiguen severamente la fuga de capitales y aporten recursos adicionales al gobierno.

Por otra parte, por lo que toca al ingreso personal se trató de hacer su imposición más progresiva, elevando de 35 a 42% la tasa marginal máxima aplicable a los rangos superiores de dicho ingreso. Sin embargo, esta tasa sigue siendo muy reducida en comparación a tasas aplicables en otros países a niveles de ingreso similares. Esto deberá corregirse en el futuro inmediato, pues en un sistema tributario como el de México, que contiene un buen número de instrumentos de efecto neto regresivo, es indispensable fortalecer el principal elemento de progresividad: la imposición al ingreso de personas físicas, sobre todo teniendo en cuenta las características de extremada y creciente concentración que guarda la distribución del ingreso en este país.²⁹

Finalmente, por lo que se refiere al impuesto al ingreso de las empresas, la iniciativa de 1971 consiste en un importante aligeramiento del trato fiscal (sobre todo por lo que hace a las utilidades reinvertidas y al régimen de depreciación), buscando con ello alentar la capitalización y la creación de nuevas empresas a fin de fortalecer el ritmo de crecimiento económico y aumentar la generación de empleos, pero esto puede dar lugar a una protección fiscal indiscriminada al otorgar un trato preferencial a empresas que no persigan una efectividad económica real.³⁰

De todo lo anterior puede deducirse que aún queda mucho margen, en términos de imposición, que puede ser aprovechado por el gobierno para aumentar el ahorro interno y recurrir cada vez menos al endeudamiento externo (no sería extraño que la timidez de la reforma de 1971, aunada a la cantidad de exenciones que contempla, resultara en un volumen de recaudación inferior al de años pasados). Dentro del contexto de una reforma fiscal más agresiva podría inclusive pensarse en algunas medidas que liberen divisas para importar más insumos para la industrialización o para hacer frente a los compromisos financieros adquiridos con el exterior. Tal sería el caso al gravar severamente el consumo suntuario, dado que son precisamente esos bienes los que ostentan un contenido de importación (que viene a ser superfluo) más elevado. Pero es claro que una iniciativa fiscal más radical que la del año pasado conllevaría un elevado precio político, resultante de una alteración a fondo del *statu quo*, que en estos momentos el gobierno de México no parece estar dispuesto a pagar, por lo que es de esperarse que las proyecciones del Banco Mundial respecto al creciente nivel del endeudamiento externo mexicano en los próximos años, se cumplan e inclusive se vean sobrepasadas por la realidad.

Finalmente, es interesante señalar aquí los argumentos manejados por el gobierno mexicano para explicar y justificar la tendencia creciente al endeudamiento del país. Considerando prácticamente sólo la

²⁹ "México: iniciativas de política económica para 1972", *op. cit.*, pp. 1066 s.

³⁰ *Id.* p. 1067.

década de los sesenta, para ser congruentes con los datos manejados en esta segunda parte de nuestro estudio, vemos que curiosamente la justificación inicial del presidente López Mateos (1958-1964) fue expresada en términos de la necesidad del gobierno de México de "cubrir totalmente la vieja deuda exterior", consciente de que la "puntualidad en el pago de las obligaciones afirma el buen crédito de la República".³¹ Como puede deducirse de la declaración anterior, en la medida en que el objetivo inicial del endeudamiento externo fuera el servicio de la deuda heredada por las administraciones anteriores, su contribución al desarrollo de México era prácticamente inexistente. Sin embargo, se manejaba un segundo argumento que sí se relacionaba con el desarrollo del país: la necesidad de complementar el ahorro interno con créditos externos "y emplear los recursos así adquiridos en promociones que sirvan de base a futuras inversiones privadas e incrementen directamente el nivel de vida".³² Es decir, siguiendo la tendencia que ya señalábamos para América Latina en su conjunto, México buscaba la obtención de recursos adicionales vía endeudamiento externo para financiar una buena parte de la inversión pública en electrificación, obras hidráulicas, ferrocarriles, caminos, etc., en un momento en que la tasa de crecimiento del país, que hasta 1955 había alcanzado niveles muy altos, comenzaba a reducirse como consecuencia de una disminución en el ritmo de crecimiento de la inversión privada.

El presidente Díaz Ordaz (1965-1970) por su parte, impresionado por el volumen de la deuda pública externa que heredaba también de pasadas administraciones, decidió restringirlo durante el primer año de su gobierno (reduciéndolo en un 35% respecto al año anterior según se puede apreciar en el cuadro 7). De igual modo se manifestó dispuesto a apoyar su programa de inversión pública en recursos internos básicamente (aunque esto resultara en una disminución de dicha actividad), y a dirigir los créditos internacionales ya no a obras de infraestructura, sino a proyectos que produjeran las divisas necesarias para cubrir su servicio (proyectos autoliquidables).³³ Su segundo año de gobierno, sin embargo (al igual que los que siguieron), se vio acompañado de una vuelta a la política tradicional que se caracterizó por un aumento en el volumen de los créditos públicos de carácter externo, obtenidos según declaraciones para complementar el ahorro interno, pese a que la economía mexicana había recuperado ya buena parte de su dinamismo, y ayudar a financiar importantes obras de infraestructura, así como para hacer frente a los compromisos anteriores.³⁴ Éstos fueron básicamente los argumentos que se manejaron durante el resto del se-

³¹ Adolfo López Mateos, *Seis informes de gobierno*. México, 1964, primer informe, p. 26.

³² *Id.*, segundo informe, p. 191.

³³ Gustavo Díaz Ordaz, *Primer informe de gobierno*. México, Ediciones del Centro de Estudios Nacionales, 1965, p. 42.

³⁴ Gustavo Díaz Ordaz, *Segundo informe de gobierno*. México, Ediciones del Centro de Estudios Nacionales, 1966, p. 26.

xenio, enmarcados dentro de una justificación más amplia que sostenía que el país contaba con una capacidad de endeudamiento suficiente y en constante expansión como para hacer frente a los compromisos adquiridos sin poner en peligro al país (interna y externamente).

Así vemos que en el fondo las dos administraciones a las que nos hemos referido, lejos de reconocer las graves consecuencias (en términos de crecimiento económico e independencia política) que pueden derivarse de recurrir constantemente al endeudamiento externo sin tomar las medidas de carácter interno que disminuyan la enorme dependencia del país respecto de esos recursos, lo justificaban en cuanto les permitía allegarse recursos para servir la deuda pública externa acumulada y en cuanto lo consideraban como una forma poco complicada de complementar el ahorro interno y financiar parte de la inversión pública, sin afectar el equilibrio de fuerzas dentro del país (mediante una reforma fiscal de corte radical por ejemplo). Esto último fue reconocido en un sentido por el propio presidente Luis Echeverría (1971-1976), al señalar en su primer informe de gobierno que el recurso cada vez mayor al financiamiento proveniente del exterior ha estado determinado en gran medida por los "bajos niveles de recaudación fiscal".³⁵ Fue con objeto de remediar o al menos aliviar esta situación que se aprobó la iniciativa fiscal de 1971 a la que ya hemos hecho referencia, pero sobre la cual puede decirse que difícilmente resolverá los problemas de insuficiencia de ahorro interno y recurso creciente al endeudamiento público externo, porque al igual que las reformas que la precedieron (1962 y 1965), deja prácticamente inalterada la estructura de privilegios que en principio debía combatir. De ahí que la única salida a este problema sea mediante la puesta en marcha de una serie de reformas radicales que alteren a fondo el *statu quo*, entre las que se cuente una verdadera reforma fiscal que redistribuya el ingreso y aporte suficientes recursos al gobierno, casi independientemente del elevado costo político que en el corto plazo pudiera tener.

³⁵ "La política económica del informe presidencial". *Comercio Exterior*, septiembre 1971, p. 736.