

# DEUDA EXTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR: LA VUELTA A LA BILATERALIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO

ROSARIO GREEN \*

## INTRODUCCIÓN

EL PRESENTE ENSAYO tiene como finalidad primordial hacer un balance del fenómeno del endeudamiento público externo de México en los últimos diez años. Se buscan determinar las causas de su acelerado crecimiento en el pasado sexenio, así como sus más recientes tendencias y las principales consecuencias a las que ha dado lugar. Se le presenta como uno de los más importantes limitantes del crecimiento económico del país y como uno de los elementos de mayor peso a ser tenidos en cuenta en el proceso de elaboración de la política exterior del nuevo gobierno.

Concretamente, en la medida en que la política exterior de un país dependiente como México está determinada de manera muy fundamental por las exigencias de su proceso interno de crecimiento, la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México es vista, en gran medida, para los fines de este trabajo, como un requerimiento dictado entre otras cosas, por el peso de los compromisos financieros adquiridos con Estados Unidos a fin de hacer frente a los problemas de balanza de pagos y de finanzas públicas del país.

En torno a ese argumento central se articulan las varias partes de este ensayo. Se señala que el recurso al endeudamiento público externo es concebido como parte de una estrategia de desarrollo implantada en México en los años cincuenta y hoy conocida como “desarrollo estabilizador”. El empleo excesivo de tal instrumento, sin embargo, va a hacer que para fines de la década de los sesenta —pero sobre todo para mediados de la de los setenta— México se haya convertido en uno de los principales deudores del mundo en desarrollo.

\* Profesora e investigadora de El Colegio de México. Ha colaborado en repetidas ocasiones en ésta y otras revistas especializadas, sobre temas relacionados con México, el Nuevo Orden Económico Internacional, y relaciones Estados Unidos-América Latina. Autora del libro *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976.

La posterior sustitución de la estrategia estabilizadora, por una denominada de "desarrollo compartido", pese a erigirse en crítica de la política de endeudamiento del pasado, lejos de contribuir al relajamiento de la situación de deuda externa de México, va a colocar al país como el tercer deudor mundial entre los países en desarrollo, poniendo en evidencia el fracaso de la política económica del entonces presidente Luis Echeverría, y la gran contradicción entre lo que dijo y lo que se hizo en materia financiera, por lo menos.

Las consecuencias de ese fracaso están en la base del clima de desconfianza y desarticulación que heredará la administración del presidente José López Portillo. Parte de la herencia es también, por lo menos a corto plazo, el señalamiento de los estrechos límites a la acción del Estado mexicano, tanto en lo interno como en lo internacional. Internamente, el gobierno va a proponer una "alianza para la producción" entre los sectores público y privado, a fin de volver a crear en el país un ambiente propicio para la inversión. Externamente, va a abandonar la actitud reivindicatoria y tercermundista, para sustituirla por el fortalecimiento de la vinculación con Estados Unidos. Así, la vuelta a la bilateralidad va a tener como una de sus explicaciones más importantes el enorme crecimiento de la deuda pública externa de México en los últimos años, su tendencia a la "privatización" —creciente importancia del componente privado *vis à vis* el componente oficial—, y el predominio en ella de los compromisos adquiridos con la banca privada norteamericana. A manera de ilustración, baste recordar que la visita que realizara López Portillo al presidente Carter de Estados Unidos al inicio de su mandato, fue complementada con una serie de entrevistas con los más destacados representantes del mundo de las finanzas de ese país.

El trabajo termina con una breve referencia a la importancia que ante los ojos de las autoridades mexicanas, así como de las instituciones acreedoras y de funcionarios norteamericanos, han adquirido los descubrimientos petroleros en México como elemento negociador y refinanciador de la deuda, y advierte sobre los peligros de hacer descansar en una sola carta, que entraña además la necesaria contratación de deuda nueva, la solvencia futura del país.

#### EL ORIGEN DE LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO DEL GOBIERNO MEXICANO

A partir de finales de la década de los cincuenta, México adoptó de lleno una estrategia de desarrollo conocida posteriormente como desarrollo estabilizador, cuya meta era la industrialización a fin de lograr una elevada tasa de crecimiento con estabilidad de precios y estabilidad cambiaria. En

esa estrategia, el financiamiento externo acabó ocupando un lugar destacado al plantearse como una manera no demasiado inflacionaria de incrementar el ahorro interno y complementar el proceso de formación de capital.<sup>1</sup>

A lo largo de la década de los sesenta, y dentro del marco de la mencionada estrategia, el recurso al crédito externo se convirtió en el expediente favorito de las autoridades mexicanas para resolver muchos de los importantes problemas financieros que el país enfrentaba. En primer lugar, se utilizó, en unión con la inversión extranjera directa, para cubrir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana. Este déficit se ampliaba en la medida en que las importaciones, pese al proceso de sustitución de importaciones, y hasta como consecuencia de él, crecían, mientras que, por un lado, las exportaciones tradicionales perdían dinamismo y, por el otro, se registraba una disminución relativa de la importancia de las entradas de divisas por concepto de turismo extranjero, clásico compensador de la cuenta corriente, originada por el incremento de los gastos en el exterior de turistas nacionales. En la base del déficit estaban también la suspensión y posterior eliminación del programa de braceros, la magnitud del contrabando y, de manera fundamental, la creciente sobrevaluación del peso mexicano.

En segundo lugar, el crédito externo se utilizó también, de manera creciente, para cubrir el déficit del sector público, consecuencia de la falta de respaldo financiero nacional del gasto del gobierno. El problema se originaba no solamente en el sistema fiscal mexicano, poco progresivo, con cargas insuficientes que arrojaban niveles de recaudación sumamente bajos y con tasas elevadas de evasión, ni en la imposibilidad o falta de voluntad del gobierno para implementar una auténtica reforma fiscal que afectara las privilegiadas estructuras de poder político y económico. Una parte importante del déficit del sector público se debía también a la ineficiencia con la que operaban algunos de sus componentes. Por un lado, las empresas de participación estatal funcionaban en muchos casos con utilidades exiguas e incluso pérdidas importantes. Por el otro, algunos de los organismos descentralizados que proporcionan servicios como electricidad, transportes, etc., no podían cubrir sus gastos con las tarifas operantes, presentando situaciones deficitarias graves, parcial consecuencia de la misma estrategia de desarrollo que buscaba favorecer el sector industrial —que el propio Estado mexicano creara en los años cuarenta— gran consumidor de esos servicios y beneficiario de una política que, diseñada especialmente para protegerlo, redundó en la consolidación de una clase empresarial poco dinámica y competitiva,

<sup>1</sup> La mejor definición de los alcances de esta estrategia se encuentra: en: Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México*, México, 1962.

y dispuesta a la alianza con el capitalismo internacional a cambio de mantener niveles satisfactorios de ganancia.

Así, tanto el gobierno federal, como los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, contribuyeron a la aceleración del proceso de endeudamiento externo de México al recurrir a tal expediente como la forma más sencilla no sólo de dar respuesta a la creciente presión social y política vía gasto, sino de resolver otros problemas financieros. No es sorprendente entonces que, en la actualidad, sean precisamente los organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad, los responsables por la parte más cuantiosa de la deuda pública externa del país.

De esta manera puede verse que dentro del marco general del desarrollo estabilizador, el recurso al financiamiento externo disminuyó la necesidad de tener que confrontar los peligros de toda índole implícitos en una devaluación, una emisión nueva de billetes, una reforma fiscal a fondo, o cualquier otro ajuste político que modificara el equilibrio de fuerzas en el país.<sup>2</sup>

Hay toda clase de indicadores para demostrar que, a lo largo de ese periodo, México creció a tasas que en promedio eran superiores al 7% anual, al mismo tiempo que mantenía estabilidad de precios y estabilidad cambiaria. En ese sentido se puede hablar de la estrategia del desarrollo estabilizador como un éxito. Sin embargo, existen también indicadores para demostrar que tal crecimiento se logró a un costo social muy elevado: se hizo a expensas de la agricultura, se dio en conjunto con una desigual distribución del ingreso, provocó un gran número de desequilibrios, etc. Pero el problema que más interesa para los términos de este trabajo es que el continuo y excesivo recurso al financiamiento externo, propiciado por esa estrategia, llevó a una situación de extrema dependencia financiera de la economía mexicana con respecto del exterior.

En el contexto de esa dependencia financiera del desarrollo de México, el exterior está representado por las fuentes de financiamiento. Dejando de lado toda referencia a la inversión directa, las fuentes de financiamiento externo son de dos tipos: oficiales, que pueden ser bilaterales y multilaterales, y privadas, que adoptan diversas modalidades como bancos y otras instituciones financieras privadas, proveedores, emisiones de bonos y nacionalizaciones.

México inició su ruta de endeudamiento a finales de los cincuenta acudiendo, en primera instancia, a instituciones de carácter oficial multilateral como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), en el

<sup>2</sup> Las diversas etapas por las que atraviesa la evolución del endeudamiento público externo de México pueden verse con más detalle en: Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976.

plano mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el plano regional; y de carácter oficial bilateral, como el Banco de Exportación e Importación de Washington y, en menor medida, la Agencia Internacional de Desarrollo, ambas instituciones dependientes del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, conforme México fue adquiriendo el grado de madurez y estabilidad que lo calificaban para acceder al mercado internacional de capitales, instituciones como el BID y el BIRF disminuyeron su ritmo de actividad crediticia en México en relación a las necesidades nacionales; lo cual no impidió a México, sin embargo, colocarse dentro de esas instituciones como el segundo deudor en importancia en la región, precedido por un estrecho margen por Brasil.

Dadas las necesidades de financiamiento externo planteadas por el proceso mexicano de industrialización y la menor disposición por parte de las instituciones oficiales multilaterales de financiamiento para prestarle a México, así como el objetivo del gobierno mexicano de no acudir en exceso a instituciones de financiamiento directamente conectadas con Estados Unidos, su interés nacional y su política exterior —particularmente la AID— México se vio obligado a buscar en forma creciente recursos financieros en el floreciente ámbito de las instituciones de carácter privado, cuyas condiciones son, por lo general, bastante más gravosas. Los bancos y otras instituciones privadas se convirtieron en una fuente de financiamiento externo de importancia creciente para México, tanto por las necesidades del país como por la existencia de una oferta excesiva de capitales en los mercados privados internacionales, al alcance del prestigio de solvencia que México proyectaba en el exterior. Es un hecho conocido que, en esos años, México tenía ante sí una variada gama de oferentes de recursos privados entre los cuales debía elegir. En ese contexto debe ser destacado el predominio que empiezan a adquirir los bancos privados norteamericanos, hoy por hoy los principales acreedores del gobierno mexicano y factor esencial en el diseño de las relaciones entre México y Estados Unidos.

Los créditos de proveedores, entre los que también predominan los norteamericanos, constituyen otra fuente relevante de financiamiento externo, si bien su importancia relativa ha disminuido en los últimos tiempos. Adicionalmente, las emisiones mexicanas en el mercado del dólar y el eurodólar han ido adquiriendo también importancia recientemente, pese a las restricciones en los mercados internacionales de capitales.

Hacia finales de la década de los sesenta, el panorama de la deuda pública externa de México es el siguiente. El monto pendiente de pago es de 3 762.4 millones de dólares (11% del producto nacional bruto). Ese total estaba comprometido en un 46% con fuentes oficiales —26% multilaterales y 20% bilaterales— y, como reflejo de la incipiente tendencia a la privatiza-

ción de la deuda externa mexicana, en un 56% con fuentes privadas, principalmente bancos.<sup>3</sup>

Entre los organismos multilaterales destaca la presencia del BIRF, que concede a México su primer crédito en 1949 para un proyecto de electrificación. Entre las agencias bilaterales destaca el EXIMBANK, que inicia su actividad crediticia en México en 1942. La acción de los organismos oficiales de financiamiento en México hasta 1970, cuando el nuevo gobierno decide el abandono de la estrategia estabilizadora, se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro I

## FINANCIAMIENTO EXTERNO DE ORIGEN OFICIAL PARA MÉXICO, 1945-1970

*(Autorizaciones en millones de dólares)*

AÑOS	FMI	BIRF	CFI	BID	AID	EXIMBANK	TOTAL
1945-55	72.5	140.8	—	—	—	34.2	247.5
1956	—	—	—	—	—	72.8	72.8
57	—	—	1.3	—	13.6	16.0	30.9
58	—	45.0	—	—	—	39.5	84.5
59	22.5	—	—	—	—	21.2	43.7
60	—	25.0	0.2	—	—	39.0	64.2
61	45.0	15.0	—	16.0	—	23.6	99.6
62	—	160.0	5.0	20.5	20.0	15.4	220.9
63	—	52.5	0.7	74.9	20.5	31.9	180.5
64	—	—	8.0	12.8	2.0	49.2	72.0
65	—	167.0	5.8	59.8	21.5	108.3	362.4
66	—	19.0	0.3	39.9	3.0	201.6	263.8
67	—	—	—	68.5	—	75.2	143.7
68	—	142.5	7.3	52.3	—	63.7	264.8
69	—	65.0	—	96.3	—	35.0	196.3
70	—	146.8	1.5	91.0	—	24.8	264.1
Total	140.0	978.6	30.1	532.0	80.6	851.4	2 612.7

FUENTE: R. Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976, pp. 130-131.

Por lo que toca al componente privado de la deuda pública externa de México, éste aparece en escena, en realidad, a mediados de la década de los sesenta. Se distingue del componente oficial en dos aspectos fundamentales.

<sup>3</sup> R. Green, *op. cit.*, p. 175.

En primer lugar los créditos privados se basan en condiciones financieras netamente comerciales: tasas de interés del 9 y 10% anual —si bien el BIRF presta a México a tasas cercanas a las comerciales (8.5%), en virtud del alegado grado de madurez alcanzado por el país— y periodos de gracia y plazos de amortización que entonces eran de aproximadamente 3 y hasta 10 años respectivamente —si bien en los últimos tiempos y en el ámbito del financiamiento de origen privado que México recibe, los periodos de gracia han desaparecido virtualmente y los plazos de amortización se han acortado significativamente. En segundo lugar, los préstamos privados, a diferencia de los oficiales, no pretenden, por lo general, transformar al país al que se dirigen. Motivados prácticamente en exclusiva por el factor ganancia, sólo les preocupa la recuperación del préstamo y el pago oportuno de los intereses; el comportamiento de la economía nacional, en sus partes o en conjunto, no es, por lo tanto, el elemento regulador y decisivo. La evolución del financiamiento externo de origen privado a México, se aprecia en el siguiente cuadro que refleja, también, la importancia creciente de los bancos privados y otras instituciones financieras como las llamadas financieras industriales, de ventas al consumidor y las compañías de arrendamiento.

La comparación de las autorizaciones de origen oficial con las de origen privado a partir de 1965, así como de los montos pendientes de pago a final de cada año, que se presenta en el siguiente cuadro, muestra la forma

## Cuadro II

## DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS, 1965-1970

(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos públicos	Bonos en manos privadas <sup>1</sup>	Nacionalizaciones	Otras instituciones financieras	Total
1965	51.8	165.0	27.5	—	—	14.0	258.3
66	105.8	166.7	45.0	—	49.5	15.9	333.4
67	112.8	316.3	85.2	—	—	40.7	604.5
68	159.9	310.0	126.7	—	—	70.4	667.0
69	126.0	301.8	46.9	—	—	184.9	659.6
70	69.7	267.4	—	—	—	167.0	504.1
Total	626.0	1 527.2	331.3	—	—	462.4	3 026.9

<sup>1</sup> En otros tiempos esta columna tuvo alguna importancia.

FUENTE: R. Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976, p. 154.

como la tendencia a la privatización de la deuda externa mexicana empieza a ganar importancia y a preparar el panorama que la década de los sesenta va a contemplar.

## Cuadro III

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO DE ORIGEN OFICIAL Y PRIVADO,  
1965-1970*(En millones de dólares)*

Año	OFICIAL		PRIVADO		TOTAL	
	<i>Autoriza- ciones anuales</i>	<i>Monto pendiente de pago</i>	<i>Autoriza- ciones anuales</i>	<i>Monto pendiente de pago</i>	<i>Autoriza- ciones anuales</i>	<i>Monto pendiente de pago</i>
	<i>(Incluida la parte no desembolsada)</i>		<i>(Incluida la parte no desembolsada)</i>		<i>(Incluida la parte no desembolsada)</i>	
1965	362.4	1 167.5	258.3	1 110.4	620.7	2 277.9
66	263.8	1 284.3	333.4	1 159.4	597.2	2 447.7
67	143.7	1 357.6	604.5	1 187.1	748.2	2 544.7
68	264.8	1 444.8	667.0	1 503.1	931.8	2 947.9
69	196.3	1 554.8	659.6	1 766.0	855.0	3 320.8
70	264.1	1 725.1	504.1	2 027.3	768.2	3 762.4
Total	1 496.1		3 026.9		4 523.0	

FUENTE: R. Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*. México, El Colegio de México, 1976, p. 154.

## LA DEUDA QUE CREA EL GOBIERNO DE ECHEVERRÍA

Al iniciarse la década de los setenta, y con ella un nuevo sexenio político, el de Echeverría, la estrategia mexicana del desarrollo estabilizador fue criticada, señalada responsable de una serie de vicios e inequidades, abandonada y sustituida por otra que hablaba del desarrollo compartido. Sin embargo, el endeudamiento público externo de México, centro de convergencia de los más severos enjuiciamientos a políticas del pasado, lejos de disminuir se reveló con toda su gravedad. Al iniciarse el nuevo gobierno, la deuda pública a más de un año pendiente de pago se acercaba a los 4 000 millones de dólares, al terminar era casi de 16 000 millones (20 000 millones si se incluía la deuda a corto plazo); se había cuadruplicado en seis años solamente.

Como primera medida en el terreno de la deuda externa mexicana, la ad-

ministración entrante se había propuesto disminuir su ritmo de crecimiento. Así, en 1971 el volumen de créditos externos desembolsados se mantuvo prácticamente estable. Pasó de 781.5 millones de dólares en 1970, a 794 millones en 1971, elevando el nivel de la deuda pendiente de pago —incluida la parte no desembolsada— de 3 762.4 a 4 219 millones de dólares. De los desembolsos solamente el 24% provenía de fuentes oficiales, contra el 30% del año anterior, lo cual es característico de la etapa de endurecimiento del acceso al financiamiento de origen oficial que México va a conocer a partir de entonces.<sup>4</sup> Como la instrumentación de la medida que pretendía disminuir el ritmo de crecimiento del endeudamiento mexicano con el exterior se tomó a expensas de una disminución de la inversión pública, probado motor de la actividad económica nacional, la consecuencia más importante fue, a finales de ese año, el descenso de la tasa de crecimiento de la economía a un nivel de 3.7%; cifra sin precedentes en los últimos treinta años y alarmante a la luz del que había sido el crecimiento durante los años de la estrategia del desarrollo estabilizador. El descenso de la tasa de crecimiento de la economía, además de reflejar los desajustes esperados el primer año de todo gobierno nuevo, resultó muy ilustrativo de dos fenómenos concretos: el grado de dependencia de ese crecimiento respecto de la inversión pública —contradictorio en un sistema de economía de mercado donde la inversión privada debe ser la base de la actividad productiva y de la formación de capital—, y el grado de dependencia de la economía mexicana respecto del financiamiento externo —ya no sólo como complemento del proceso de formación interna de capital, sino como base del mismo.

La tendencia al agravamiento de esos y otros problemas va a quedar ilustrada en el siguiente cuadro, donde se observa que a partir de la llamada “atonía” de 1971 y del referido fracaso del gobierno mexicano para lograr un crecimiento con menos endeudamiento, volvería a presentarse la tendencia ascendente del recurso al endeudamiento externo como medio de financiar una parte creciente del gasto público, de cerrar la brecha comercial, de sostener el tipo de cambio y de mantener un nivel de reservas internacionales aceptable y acorde con la imagen que el país debía presentar en el exterior, dada la magnitud de los compromisos financieros internacionales adquiridos en el pasado, y de los que habría de requerir en el futuro de intentar cumplir las metas de crecimiento global de la economía establecidas por la administración entrante.

En 1972, el volumen de créditos externos desembolsados que México recibió, sobrepasó ligeramente a los 1 000 millones de dólares, representando un aumento del 28% con respecto al año anterior; modesto a la luz del que registrarán los años siguientes. Ese año, los desembolsos de origen oficial

<sup>4</sup> Datos sacados de: World Bank, *World Debt Tables*, EC-167/76, oct. 1976.

## Cuadro IV

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO, 1971-1976  
(En millones de dólares)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Total (sólo la parte desembolsada)	3 516 472	3 962 194	5 434 910	8 013 751		
Total (incluida la parte no desembolsada)	4 219 014	4 828 670	7 306 827	9 766 231	11 612 000	15 923 000
Autorizaciones	954 256	1 265 835	3 088 889	2 902 906	3 859 000	
Desembolsos	793 964	1 020 087	2 118 147	3 048 161		
Oficial (total desembolsado)	1 279 934	1 420 458	1 632 469	2 004 571		
Oficial (desembolsos anuales)	186 835	249 591	291 400	476 537		
Privada (total desembolsado)	2 236 538	2 541 736	3 802 411	6 009 180		
Privada (desembolsos anuales)	607 129	770 496	1 826 747	2 571 624		

FUENTE: World Bank, *World Debt Tables*, EC-167/76, Oct., 1976. IBRR, *Annual Report*, 1976.

representaron el mismo 24% del año anterior, indicando la poca disponibilidad de las instituciones acreedoras de ese tipo para ayudar a salir de la depresión a un país que, sin embargo, ilustró a la perfección las tesis desarrollistas de crecimiento por ellas predicadas. El hecho de que la diferencia —por lo demás en constante aumento— fuera de origen privado, redundó en una estructura de deuda externa para México menos flexible y más apremiante dado su mayor volumen; ese año la deuda externa pendiente de pago —incluida la parte no desembolsada— alcanzó la cifra de 4 828.7 millones de dólares.<sup>5</sup>

En 1973, la entrada de créditos externos va a inaugurar un ritmo de crecimiento hasta entonces nunca conocido, que va inclusive a acelerarse en los años siguientes debido ya no sólo a la persistencia de los factores que explican el endeudamiento en el que México ha incurrido en el pasado, sino a la acción de ciertos fenómenos adicionales entre los que destaca la fuga de capitales insatisfechos con el clima interno y temerosos de una devaluación que se anunciaba como fatal desenlace en el futuro próximo. Ese año se autorizan créditos por poco más de 3 000 millones de dólares y se desembolsan 2 118.1 millones de dólares, un crecimiento con respecto al total desembolsado el año anterior de más del 100%. Tal crecimiento va a proyectar una deuda externa total —incluida la parte no desembolsada— del orden de 7 306.8 millones de dólares.<sup>6</sup>

Del total de los desembolsos de ese año, solamente el 14% provino de fuentes públicas, instalándose definitivamente la tendencia a la marginación de este tipo de financiamiento en el total del financiamiento externo recibido por México. El hecho, sin embargo, refleja, además de la poca disposición de las instituciones de ese tipo para prestarle a México, a la que ya se hizo referencia, las exigencias de los compromisos financieros adquiridos por México, pues buena parte del financiamiento de origen privado —que representa el 86% del total y, ya se señalaba, no pretende otra cosa que la recuperación incrementada de la suma prestada, dando plena libertad al gobierno para su utilización —va a emplearse para saldar deudas anteriores. Ese año, la deuda pública externa de México representó el 13.4% del producto nacional bruto y se destinó para su servicio el 25% de los ingresos en cuenta corriente, cifra que, por otro lado, ha estado presente varias veces en la historia de la deuda mexicana por más que se diga que este límite debe ser considerado como muestra del delicado equilibrio financiero de un país.<sup>7</sup>

En los años inmediatamente posteriores, el crecimiento de la deuda pú-

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> IMF, *International Financial Statistics*, 1974.

blica externa de México se aceleraría, y los problemas a los que ese fenómeno ha ido dando lugar se agravarían. Las razones fueron de índole interna y externa. Dentro del país, el gasto público siguió siendo la piedra de toque, pues seguía proyectando un enorme déficit gubernamental —que llegaría a representar hasta el 8.5% del producto nacional bruto— pese a, y en cierto modo también debido a ello, los tímidos esfuerzos reformistas en materia fiscal (calificados de adecuaciones ante la imposibilidad de llamarlos reformas), colocando al país entre los campeones de la “liga internacional de gastadores deficitarios”.

Fuera del país, se registraron una serie de acontecimientos en la economía internacional entre 1974 y 1975 que afectaron negativamente a México, pues cuando eran benéficos, como el aumento inicial en los precios de ciertas materias primas y manufacturas en los mercados internacionales, la oferta mexicana no permitía aprovecharlos, mientras que las exigencias del lado de la demanda llevaban a adquirir esos productos en el exterior a precios necesariamente mayores. Cuando eran perjudiciales, México tenía que soportar además la amplificación de algunas de sus manifestaciones dada la vecindad con Estados Unidos. Así, cuando los países industrializados cayeron en la recesión, México vio no sólo disminuir la demanda externa por sus exportaciones, sino que sufrió bajas en los renglones turismo y transacciones fronterizas, donde la influencia de la vecindad con Estados Unidos resulta clara. El gobierno de México tuvo que hacer frente a la recesión en el exterior incrementando el gasto público y con él también la deuda. Pero también tuvo que recurrir a ella en mayor grado en la medida en que, por un lado, las presiones sobre la balanza de pagos se agudizaban al paso que la inflación mundial se aceleraba y, por el otro, conforme en el país crecían los temores de una posible devaluación que resultaban en salidas importantes de capital especulativo.

El volumen de créditos recibido por México en 1974 alcanza la cifra de 3 048.2 millones de dólares, un incremento del 44% con respecto al año anterior. El monto de la deuda total se eleva a 8 013.8 millones de dólares, excluyendo la parte no desembolsada, y 9 766.2 millones incluida la parte no desembolsada. Ese año, la deuda pública de México representa ya el 16% de su producto nacional bruto y exige, para su servicio, que el 18.4% (cifra por lo demás bastante menor al promedio durante el sexenio) de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana se dedique a ese uso, privándolo de destinos más provechosos para el proceso de industrialización del país, como sería la importación de insumos básicos indispensables.<sup>8</sup>

De los desembolsos totales de ese año, sólo el 16% provino de fuentes

<sup>8</sup> World Bank, *World Debt Tables*, loc cit.

oficiales —confirmándose el carácter prácticamente marginal del financiamiento oficial en el caso de México—, el resto provino de fuentes privadas. Ese momento coincide con el endurecimiento de las condiciones financieras de las entidades privadas: los plazos de vencimiento se acortaron, pasando por lo general de 10 a 6 años; el costo real de los préstamos en el mercado del eurodólar y de otras monedas europeas para los países en desarrollo aumentó en un 50% con relación al año anterior (casi el doble del involucrado en los créditos más “duros” provenientes de fuentes oficiales); los préstamos privados canalizados a los países en desarrollo pasaron a convertirse en un buen negocio; la oferta excedente de recursos para préstamo en esos mercados, se convirtió en un aliciente adicional a la demanda por esos mismos recursos (en un sentido, esa oferta coadyuvó a la creación de su propia demanda); y se proyectó con toda su fuerza la tendencia a la privatización de la deuda de algunos países que, como México, contaban en ese entonces con innumerables oferentes privados haciendo más atractiva todavía la idea de pedir prestado para subsanar los problemas nacionales, evitando así, o al menos posponiendo por algún tiempo, decisiones poco populares entre los sectores poderosos del país, como podrían ser una devaluación, una reforma fiscal a fondo, un control eficiente del contrabando y las importaciones superfluas, etc.

Para 1975, como podía esperarse, la situación se había agravado. Ese año el volumen de autorizaciones se acerca a los 4 000 millones de dólares —cifra que en 1970 representaba la deuda pendiente, con lo que el contraste entre lo acumulado y lo contratado en un solo año hace resaltar la gravedad que el endeudamiento había alcanzado. El monto total pendiente de pago, incluida la parte no desembolsada, arrojó la suma de 11 612 millones de dólares. La proporción que tal endeudamiento significaba del producto nacional bruto se elevó al 19% mientras que el servicio representó otra vez el 25% de los ingresos en cuenta corriente (cifra ya dentro del promedio para el sexenio). El predominio del financiamiento de origen privado siguió siendo total, mientras que continuó la tendencia internacional al endurecimiento de las condiciones financieras de los préstamos privados. A nivel de las fuentes concretas, siguieron predominando los bancos. Debe recordarse que es a partir de 1973 cuando los bancos empiezan a ganar terreno como fuentes privadas de financiamiento externo por excelencia. En ese año, el 43% de la deuda de México se encontraba contratada con bancos privados en el extranjero, donde la presencia de la banca norteamericana era ya muy marcada. Para 1974, esa proporción era del 52%, y en 1975 se acercaba al 60%.<sup>9</sup>

A más de un año de distancia para que el sexenio terminara, el acelerado

<sup>9</sup> IBRD, *Annual Report*, 1975, 1976.

crecimiento de la deuda pública externa de México evidenciaba el fracaso de la política financiera del sexenio y con él el fracaso de la política económica de Echeverría en su conjunto.

El 18 de diciembre de 1970, recién inaugurada la nueva administración, y dentro del espíritu de crítica y autocritica que el presidente había pedido a sus colaboradores, el Secretario de Hacienda, Lic. Hugo Margáin, señalaba los peligros que un excesivo endeudamiento podría acarrear y decía: "Es preciso hacer saber a la nación que por el camino de endeudamiento hubiéramos llegado a la insolvencia y tal vez al deterioro de la armonía social."<sup>10</sup> Sin embargo, el 6 de julio de 1975, cuando el volumen de la deuda externa del gobierno mexicano había más que triplicado la cifra registrada a finales de 1970, el nuevo Secretario de Hacienda, Lic. José López Portillo, admitía el fracaso de la política de fortalecimiento de la economía nacional propuesta al inicio del sexenio, al señalar que no había otra alternativa para el país: sin endeudamiento habría habido recesión y hasta hambre.<sup>11</sup>

En 1976, el problema de la deuda externa de México se presentaría con toda su fuerza y todas sus consecuencias. La deuda total a plazo mayor de un año alcanzó la cifra de 15 845.6 millones de dólares, representando el 32.8% del producto nacional bruto.<sup>12</sup> Los casi 5 000 millones de dólares contratados ese año se destinaron fundamentalmente a hacer frente a la fuga de capitales que buscaba escapar a los efectos de una largamente temida devaluación. Según el Banco de México, más de 4 000 millones de dólares abandonaron el país en un breve lapso que va de unos meses antes de la devaluación del 31 de agosto de 1976 a unos meses después de la segunda devaluación del 27 de octubre del mismo año.

El origen de la deuda externa contratada por el gobierno de México fue predominantemente privado. Además, provino en dos terceras partes de bancos en el extranjero. Esto sigue la tónica mundial presente en el periodo 1967-1976 (y acelerada a partir de 1973 según se vio) a lo largo del cual la importancia relativa de los bancos en el total de la deuda privada ha pasado del 37% al 66% —mientras que el otro componente relevante, los créditos de proveedores, ha visto reducir su importancia relativa al pasar del 51% al 30% dentro de los límites del mismo periodo.

En el total del financiamiento proveniente de bancos privados en el extranjero, la banca norteamericana ha sido siempre determinante para México; es un indicador más de su dependencia frente a Estados Unidos. Se

<sup>10</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política económica del nuevo gobierno*. México, 1971, p. 227.

<sup>11</sup> *Excélsior*, 7 de junio, 1975.

<sup>12</sup> Nacional Financiera, *Mercado de Valores*, Núm. 51, 20 de diciembre, 1976.

sabe que de la misma manera que el 70% de las exportaciones de México se dirige al mercado norteamericano y el 60% de las importaciones de México proviene de ese mismo mercado, Estados Unidos es la principal fuente de inversión directa en el país y el principal banquero de México. Así, en 1976, cuando la deuda externa total de México —incluida tanto pública como privada— a plazo mayor de un año, ascendía a 24 000 millones de dólares, de los cuales 15 830 millones estaban contratados con bancos privados en el extranjero, 11 540 millones de dólares (el 72.9% del total) involucraban a la banca privada norteamericana y, muy particularmente, a seis grandes bancos:<sup>13</sup> Bank of America NT & SA, Chase Manhattan, Chemical Bank, Citicorp International Group (First National City Bank), Manufactures Hanover y Morgan Guaranty Trust Co.

Queda así evidenciada la enorme importancia que la banca privada norteamericana tiene para México, para su funcionamiento interno y externo, para el financiamiento de ciertos proyectos relacionados con el crecimiento del país, pero también para el cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos con el exterior. Queda así claro, también, que las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y México que buscan soluciones al cúmulo de problemas en la agenda de ambos países, no pueden excluir de ninguna manera a la comunidad bancaria norteamericana.

La importancia tanto del gobierno norteamericano como de la comunidad bancaria de ese país —y hasta de la empresarial y de la intelectual, dada la extraordinaria convergencia de intereses entre los sectores, así como la cualidad omnipresente de sus respectivos líderes— en los destinos de México y en las decisiones del gobierno mexicano, se hizo más evidente que nunca a partir de la devaluación del peso, el 31 de agosto de 1976. Baste mencionar dos ejemplos: por un lado, el apoyo de la Reserva Federal y de la Tesorería de Estados Unidos al devaluado peso mexicano y al acuerdo concluido en octubre de ese año entre México y el Fondo Monetario Internacional, y por el otro, la participación y práctico liderazgo de los más importantes bancos privados norteamericanos —especialmente el Bank of America— en la concesión, también acaecida en octubre de ese mismo año, de un crédito “sindicado” por 800 millones de dólares a México, en el que participaron 60 bancos internacionales.

El creciente endeudamiento externo, junto con otros desequilibrios como el enorme déficit comercial de casi 4 000 millones de dólares; la salida de divisas al exterior con fines especulativos; la falta de competitividad en costos y precios en los mercados internacionales; la ineficiencia de la política de reducción de importaciones; la baja del turismo extranjero y los exce-

<sup>13</sup> Morgan Guaranty Trust Company of New York, *World Financial Markets*, diciembre, 1976.

sivos gastos de los mexicanos en el exterior, fue de hecho responsable, según explicara el Secretario de Hacienda, Mario Ramón Beteta, de la decisión del gobierno mexicano acerca de que el mantenimiento, durante 22 años, de la paridad cambiaria fija de 12.50 pesos por un dólar dejara de ser compatible con las metas nacionales de política económica y social. De esta manera, se anunció el inicio de un sistema de cambio flotante del peso mexicano que equivalió a una devaluación calculada en sus inicios en 64%, y hoy, después de una segunda flotación, muy cercana al 100%. De igual forma, se hizo público que tal medida sería auxiliada con otras de carácter fiscal —entre las que figuraron una sobretasa “ad-valorem” sobre exportaciones, la supresión de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), un impuesto sobre utilidades excesivas derivadas del ajuste cambiario y la reducción selectiva de los aranceles a la importación—, crediticio —por ejemplo, se incrementaron las tasas de interés pagadas a los pequeños ahorradores—, monetario —principalmente vía control de gasto público— y de control general —precios y salarios.<sup>14</sup>

Sin embargo, se trató de disminuir el peso que entonces se le atribuyera a la política de endeudamiento del gobierno mexicano con el argumento de que si bien su magnitud era impresionante, cualquier juicio al respecto no debía basarse en su volumen sino en su destino, en lo que había financiado. Pero es bien sabido que en los últimos años, la deuda externa que contrató el gobierno del país sirvió fundamentalmente para cubrir el déficit de un gasto público no siempre productivo; llegó inclusive a señalarse que parte de los gastos corrientes de algunos organismos descentralizados se cubrían con deuda externa. Además, en los meses que antecedieron a la devaluación, la deuda externa se utilizó de manera importante para cubrir las salidas de capital especulativo y mantener un nivel de reservas internacionales que siguiera respaldando el prestigio de México en el exterior como uno de los mejores sujetos de crédito entre los países en desarrollo.

Como consecuencia de la primera devaluación, dos medidas que involucraban al gobierno norteamericano en grados diversos se pusieron en marcha de inmediato. En primer lugar, el 20 de septiembre de 1976 se firmaron acuerdos por 600 millones de dólares entre la Tesorería y el Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, por un lado, y el gobierno de México, por el otro, a fin de apoyar el peso en el mercado de cambios.<sup>15</sup> (Estos recursos eran adicionales al Convenio de Apoyo Recíproco por 300 millones que se encontraba ya en vigor.) En segundo lugar, se dice que el gobierno norteamericano utilizó su influencia<sup>16</sup> en el Fondo Monetario Internacional

<sup>14</sup> *Excélsior*, septiembre 1, 1976.

<sup>15</sup> *El Día*, 21 de septiembre de 1976.

<sup>16</sup> Richard Fagen, “The realities of US-Mexican relations”. *Foreign Affairs*, julio, 1977, pp. 685-700.

(a cuyo capital contribuye en una magnitud que lo coloca como el suscriptor principal tomado individualmente), a fin de que éste suministrara a México recursos financieros por una suma de hasta 1 200 millones de dólares para que el país pudiera hacer frente a sus problemas de balanza de pagos sobre la base de un tipo de cambio realista y libre convertibilidad y transferibilidad del peso mexicano.<sup>17</sup>

Así, a finales de octubre de 1976, la administración saliente firmó con el FMI un programa financiero que debería ser ratificado por el nuevo gobierno antes del primero de enero de 1977. Las autoridades mexicanas, que en el pasado se habían resistido a concertar acuerdos de esa naturaleza con el Fondo —el último préstamo databa de 1961—, se vieron obligadas a firmar en esta ocasión a fin de poder acceder a otras fuentes de crédito que se guían de manera importante por la opinión que el FMI tiene de la solvencia de un país en cuestión.

El programa del Fondo reconoce que México tenía muy poca flexibilidad financiera para cualquier otro tipo de ajuste, por lo que se hacía urgente adoptar una serie de medidas, de corte fundamentalmente financiero, tendientes a remediar esa situación. A diferencia de los acuerdos de contingencia normales que el Fondo concerta, el programa para México, incluido dentro del tramo de créditos de la "Facilidad Ampliada del Fondo", tendrá una duración de tres años (1977-1979). Establece metas específicas que deberán cumplirse cada trimestre del primer año, como condición para que México pueda ir retirando partes de la cantidad acordada, y objetivos más generales para los siguientes dos años.

Las metas del programa mexicano son las normales en estos casos. Se fija un tope máximo a la expansión monetaria total; se exige reforzamiento de la posición de reserva internacional del país; y se limita el endeudamiento externo neto proveniente de cualquier fuente e incluidos el largo y corto plazo, a no más de 3 000 millones de dólares para el primer año del programa. Esta cifra implica 5 000 millones de endeudamiento externo bruto y 2 000 millones de amortización de la deuda. El supuesto detrás de este límite tan rígido es que México adoptará una serie de medidas fiscales y de gasto público eficientes e inmediatas.

Entre los objetivos para los años siguientes, el programa busca reducir el déficit del sector público de una cifra proyectada del 6% del producto nacional bruto en 1977 —como se recordará, ésta llegó a representar hasta el 8.5%—, al 4% en 1978 y al 2.5% en 1979. Las dificultades que tal meta plantea para el gobierno mexicano se ven agravadas por el hecho de que el mismo programa contempla la expansión de la inversión privada del 14%

<sup>17</sup> *El Día*, *op. cit.*

del producto nacional bruto en 1977 al 18% en 1979.<sup>18</sup> Adicionalmente se establecen ciertas directrices sobre precios y salarios. Sin duda, la reconciliación de más impuestos, menos gasto, menos deuda externa, más inversión y más estabilidad, parecen ser, dentro de los límites del programa que el FMI convino con México, algunos de los retos principales que heredó la administración de López Portillo.

En el ámbito de las varias metas mencionadas, la administración de Echeverría tomó los últimos meses algunas medidas concretas: se elevaron las tarifas eléctricas y telefónicas, los precios de los energéticos derivados del petróleo, y los impuestos al consumo suntuario y a los vehículos de motor. Sin embargo, estas medidas tardías fueron insuficientes para resolver los problemas de financiamiento de la economía mexicana, y el recurso al crédito externo siguió planteándose como la única alternativa; sobre todo una vez que el país contaba con el apoyo del FMI. Es en ese contexto donde el peso de Estados Unidos, esta vez de su banca comercial, vuelve a ponerse de manifiesto, a nivel sobre todo de las instituciones bancarias más importantes.

A finales de noviembre de 1976, México firma un préstamo "sindicado" a mediano plazo en eurodivisas con 60 bancos extranjeros por 800 millones de dólares. El crédito estaba dividido en dos tramos de 400 millones de dólares, uno pagadero a cinco años y el otro a siete —este último con un periodo de gracia de 2.5 años— sujetos a una tasa de interés de 1.5% y 1.75% arriba del LIBOR (London Inter Bank Offer Rate) respectivamente. El liderazgo del Bank of America —que acababa de prestarle a México 170 millones de dólares para financiar su industria azucarera y que en febrero de 1977 otorgaría un nuevo crédito, esta vez por 150 millones, para ayudar a resolver las dificultades financieras de la Fundidora Monterrey— junto con participación activa de otros importantes bancos norteamericanos, europeos y canadienses, desempeñó un papel fundamental en las negociaciones que finalmente concluyeron en la firma del acuerdo de préstamo.

Si bien es cierto que la gran mayoría de los banqueros que hacían negocios con México sabían que el gobierno necesitaría eventualmente más recursos para financiar sus programas de desarrollo económico y social, no esperaban una solicitud apenas tres semanas después de la devaluación del peso mexicano, ni menos aún que se les solicitara que el préstamo estuviera organizado, "sindicado" y firmado en no más de 45 días. Es decir, el dinero debería estar en México antes del primero de diciembre.

Los representantes de los 19 bancos encargados de administrar el crédito, se reunieron en el Hotel Plaza de la ciudad de Nueva York y no ocultaron

<sup>18</sup> "The Great Mexican dream for a few barrets more", *Euromoney*, mayo, 1977, pp. 89-91.

su irritación por la prisa que el gobierno mexicano exigía. Uno de los asistentes declaró posteriormente: "Era una locura. Nunca recibimos una respuesta directa acerca del por qué debíamos movernos tan rápido. Lo más que podíamos suponer era que el crédito era un regalo de Echeverría a los Estados Unidos Mexicanos."<sup>19</sup> Sin embargo, un buen número de banqueros sospechaba que se trataba de algo más serio: secuencias de una crisis financiera provocada por una salida masiva de capitales, atribuida en sus inicios al clima de intranquilidad general del país, y clara respuesta a la política cambiaria del gobierno mexicano. Las reservas internacionales del país, se decía, estaban en cero y el traspaso de poderes estaba muy cercano.

Las autoridades mexicanas, sin embargo, y particularmente el Secretario de Hacienda, insistían en que el préstamo sería utilizado por el gobierno mexicano para concluir su programa de inversiones en infraestructura básica: "Se ha puesto especial énfasis en la agricultura, los energéticos, el sector de transportes y comunicaciones, y en las manufacturas."<sup>20</sup> Sin embargo, como los préstamos provenientes de fuentes privadas no exigen comprobación del destino final dado a los recursos, no existe evidencia sobre si se canalizaron a contrarrestar los efectos de la fuga de capitales sobre la balanza de pagos mexicana, o si tuvieron por finalidad financiar inversiones productivas.

La estrecha vinculación entre el FMI y la comunidad financiera internacional se puso de manifiesto cuando el representante del Morgan Guaranty Trust Co. exigió, en la mitad de las negociaciones del crédito "sindicado", que circularan copias del acuerdo que el gobierno de México concretara con el Fondo a finales de octubre. Aunque la moción ganó cierto apoyo verbal de otros banqueros, el Morgan perdió la votación por 16 votos en contra y 3 a favor. Más tarde, sin embargo, en enero de 1977, el gobierno de México les dio a conocer la información contenida en el acuerdo.<sup>21</sup>

Si bien es cierto que los pequeños bancos regionales norteamericanos, prestamistas tradicionales de México, no participaron o participaron muy poco en este crédito de 800 millones de dólares, cediendo su lugar a los grandes bancos europeos y canadienses, la participación de los grandes bancos norteamericanos, principales acreedores del gobierno mexicano, acabó por conformar más que nunca, la importancia que una excelente relación con el país vecino del norte tendría para México.

La nueva administración mexicana va a buscar imprimir a su política exterior un nuevo giro, acorde con las circunstancias del país que hereda.

<sup>19</sup> "How the Mexican deal weathered storm", *Institutional Investor*, febrero, 1977, pp. 47, 50, 52, 58.

<sup>20</sup> *Excelsior*, 17 de noviembre, 1976.

<sup>21</sup> "How the Mexican . . .", *loc. cit.*

Si en el plano de la retórica había sectores resentidos por el lenguaje utilizado en el pasado, éste se va a volver moderado. Si el "tercermundismo" presente en las relaciones internacionales de México había causado desconcierto y hasta insatisfacción, en el futuro guardaría una posición de mucho menor relieve. Si la política de diversificación de los contactos económicos internacionales no había reducido los niveles de dependencia respecto de la economía norteamericana, no valía la pena seguirla defendiendo agresivamente. Si el enjuiciamiento de situaciones había incidido en los varios renglones de la balanza de pagos mexicana (mercancías, turismo y capitales), habría que borrar la mala impresión causada. Por último, pero de la mayor importancia, si se habían descuidado algunos aspectos de la relación bilateral México-Estados Unidos, éste era el momento de fortalecerlos y aceptar, por lo menos en el campo concreto de la deuda pública externa de México, lo determinante y fundamental del peso de Estados Unidos, tanto a nivel de los préstamos de origen privado, donde predominan los bancos norteamericanos, como a nivel de la asistencia oficial —recuérdese que desde que las varias organizaciones de financiamiento internacional se establecieron, hasta la fecha, Estados Unidos ha contribuido, en promedio, con un 40% de sus cuotas y que, dado el sistema de distribución del poder de voto que en ellas priva, la magnitud de su influencia iguala por lo menos a la de su contribución.

#### LA DEUDA QUE HEREDA LÓPEZ PORTILLO

Como en el caso de la administración saliente, una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo gobierno va a dirigirse al problema de la deuda pública externa. Hacia finales de 1976, ésta había alcanzado ya la impresionante cifra de 15 845.6 millones de dólares que, provenientes en su parte más importante de fuentes privadas —entre las que resalta la banca norteamericana— se encontraban distribuidos en proporciones que muestra el siguiente cuadro. En él se observa curiosamente el predominio del sector eléctrico, y si bien se reconoce que el desempeño de una empresa estatal no debe juzgarse exclusivamente en función de su estado financiero, son precisamente la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, causantes de esa deuda, empresas tradicionalmente deficitarias. Como también lo es Ferrocarriles Nacionales y lo ha sido alguna vez Petróleos Mexicanos.

El 17 de diciembre de 1976, el presidente López Portillo había enviado al Congreso de la Unión el proyecto de un nuevo instrumento de regulación del endeudamiento externo que va a aprobarse el 30 de ese mes y entra en

## Cuadro V

MÉXICO: INTEGRACIÓN PORCENTUAL DEL DESTINO DE LA DEUDA PÚBLICA  
EXTERNA A PLAZO MAYOR DE UN AÑO. AL 31 DE DICIEMBRE DE 1976

TOTAL	100.0
Sector público federal	59.2
Gobierno federal (sop, Recursos Hidráulicos)	13.4
Organismos y empresas controlados	45.8
Sector eléctrico	22.8
Petróleos Mexicanos	10.6
Sector ferrocarriles	3.5
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y S. C.	1.5
Aeroméxico, S. A.	0.3
Guanos y Fertilizantes de México, S. A.	0.6
Conjunto Industrial Sahagún	0.9
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.	1.9
Productos Pesqueros Mexicanos	0.2
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	3.5
Intermediarios financieros	23.0
Nacional Financiera, S. A.	11.4
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.	3.6
Fideicomiso (FONATUR, FIRA-FEFA)	2.8
Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.	2.6
Financiera Nacional Azucarera, S. A.	2.6
Otras entidades	17.8
Departamento del Distrito Federal	3.7
Sistema de Transporte Colectivo	1.8
Altos Hornos de México, S. A.	3.0
Teléfonos de México, S. A.	4.4
Otros	4.9

FUENTE: Nacional Financiera, *Mercado de Valores*, Núm. 51, 20 de diciembre, 1976.

vigor el primero de enero de 1977. Hasta entonces, la legislación relacionada con la deuda pública de México estaba integrada por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, la fracción VIII del 117, las fracciones XI, XII y XIII del artículo 6 de la Ley de Secretarías y departamentos de Estado, la fracción XXI del artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, y la fracción 1 del artículo 3 de la Ley de Egresos de la Federación.

En la nueva Ley General de Deuda Pública, la política de endeudamiento del gobierno mexicano encuentra su justificación en la necesidad de complementar los recursos del sector público —importante productor de bienes y servicios que busca incrementar los niveles de bienestar nacional— con los recursos disponibles en los mercados financieros externos (sin excluir los internos), evitando imponer cargas excesivas en la población. Dada pues la importancia del endeudamiento del gobierno mexicano, la Ley busca, fundamentalmente, optimizar el uso productivo de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito (tanto interno como externo). Busca también asegurar los sistemas de información necesaria para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia del país a fin de que el servicio de la deuda pública se mantenga dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto. Con eso podría lograrse una programación eficiente en el manejo de la deuda a través de una metodología doble: normativa, por medio de técnicas jurídicas emanadas de la propia Ley; programática, mediante disposiciones surgidas de la actuación de los órganos responsables de su manejo.<sup>22</sup>

La consecuencia más inmediata de la Ley, que exige se dé trimestralmente publicidad a los datos de la deuda del gobierno, fue la presentación, el 5 de julio de 1977, de un documento por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión, conteniendo los saldos actuales de esa deuda. Además de señalar que la deuda pública externa hasta el 31 de marzo se había incrementado en un 3.3% con relación al saldo existente al 31 de diciembre pasado, el documento hace mención expresa del "... propósito del presidente López Portillo de reducir la tendencia al endeudamiento externo... Esencialmente se reducirá el ritmo de crecimiento del endeudamiento total, tratando simultáneamente de mejorar su perfil; es decir, de obtener los mejores plazos de amortización para los nuevos compromisos".<sup>23</sup> Esta declaración recuerda el propósito inicial de la administración de Echeverría.

El segundo acto de la administración de López Portillo relacionado con la deuda pública externa de México, fue la visita que realizara al presidente Carter en febrero, y que complementara con una serie de entrevistas con representantes del mundo de las finanzas oficiales en Estados Unidos, de la banca internacional y de la banca privada norteamericana.

A principios de ese mes, funcionarios de los principales bancos privados de Estados Unidos y autoridades de la compañía de Seguros de Depósito Federal y de la Junta de Gobierno del Sistema de la Reserva Federal, habían manifestado estar dispuestos a renegociar la deuda mexicana pública y

<sup>22</sup> Nacional Financiera *Mercado de Valores*, Núm. 2, 10 de enero, 1977.

<sup>23</sup> *El Día*, julio 6, 1977.

privada.<sup>24</sup> De igual modo, la banca suiza confirmaría su fe en la solvencia de México al anunciar, días después, que había renegociado la deuda mexicana y que seguirán operando las líneas de crédito abiertas para financiar el desarrollo a mediano y largo plazo, "prueba de la buena imagen que México tiene en Europa, pero particularmente en Suiza".<sup>25</sup>

Pese a estas y otras declaraciones que parecen resaltar el buen nombre de México como deudor, el 13 de febrero se anuncia en Washington que el presidente López Portillo se reuniría en siete ocasiones con funcionarios que manejaban las finanzas oficiales y privadas en Estados Unidos, e internacionales, con el propósito de mejorar las relaciones económico-financieras y a la vez determinar el uso de volúmenes importantes de capital (nueva contratación) y flexibilizar los términos de operaciones crediticias contratadas (renegociación).<sup>26</sup>

Había expectativa en torno a las entrevistas con Robert McNamara, Presidente del BIRF, y Antonio Ortiz Mena, Presidente del BID, instituciones que hasta 1976 habían concedido a México 2 535.1 millones de dólares y 1 380 millones respectivamente. Causaba interés también la anunciada entrevista con William Dale, Director Adjunto del FMI cuyo convenio de asistencia hasta por 1 200 millones de dólares había sido retificado por la administración de López Portillo. Estaba además la plática con Arthur Burns, Presidente del Sistema de la Reserva Federal, y con Michael Blumenthal, Secretario norteamericano del Tesoro, que ya habían apoyado al país con 600 millones de dólares inmediatamente después de la devaluación del peso mexicano. Pero la expectativa era mayor donde la deuda era mayor: la banca privada. Se especulaba en torno a la entrevista con Dvid Rockefeller, Presidente del Chase Manhattan Bank y otros hombres de empresa en el First National City Bank, y hasta se hablaba de entrevistas con dirigentes bancarios soviéticos.<sup>27</sup>

En medio de toda esta expectación, el editorial del *New York Times* del 13 de febrero, titulado "Para entender el dolor de México" señalaba: "López Portillo llega con una lista de peticiones, fundamentalmente relacionadas con concesiones de intercambio comercial, . . . pero con muy poco que ofrecer a cambio." Posteriormente añadía, "Nuestra capacidad para ayudar a México reside . . . no tanto en concesiones comerciales como en facilitar créditos e inversiones".<sup>28</sup> El editorial contrasta con lo que poco antes de partir declara el presidente de México: "No vamos a Estados Unidos en busca de ayuda,

<sup>24</sup> *El Sol de México*, febrero 7, 1977.

<sup>25</sup> *Excélsior*, febrero 9, 1977.

<sup>26</sup> *Excélsior*, febrero 14, 1977.

<sup>27</sup> *Ídem*.

<sup>28</sup> *Ídem*.

sino de equilibrio y respeto. Creo que tenemos factores para equilibrar nuestra posición . . .”<sup>29</sup> No ocultaba, sin embargo, que en materia de finanzas pensaba basar su posición en el nuevo espíritu del presidente Carter de “apuntalar la moneda mexicana”.

La reseña de los acontecimientos registrados durante los días que el presidente López Portillo pasó en Estados Unidos, si fuera posible, no haría sino confirmar lo que ya se percibe en todas las declaraciones referidas. La vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México más que una cuestión de estilo era una cuestión de necesidad. México tenía para negociar, en ese momento y sin introducir el petróleo, su buena voluntad y la aceptación de su enorme dependencia financiera respecto de Estados Unidos.

Los resultados que los contactos con representantes de la banca internacional y norteamericana tengan sobre las finanzas del sector público mexicano, no pueden evaluarse a tan corta distancia. Se tienen posiciones hasta cierto punto contradictorias. Por un lado se lee que después de 75 minutos de entrevista con López Portillo, Ortiz Mena declaró que los “organismos financieros internacionales tienen plena confianza en que México superará sus actuales problemas coyunturales”, e indicó que existen en el BID 500 millones de dólares a la disposición del gobierno mexicano.<sup>30</sup> Meses después, Peter Vatter, vicepresidente adjunto del EXIMBANK confirmaba la buena disposición de la institución a seguir colaborando con los sectores público y privado de México y ayudar a la renegociación de su deuda.<sup>31</sup> Más tarde, el BIRF concedió a México un crédito por 42 millones de dólares para un proyecto turístico que el titular del ramo, Guillermo Rossell de la Lama, interpretó como “la culminación de los trabajos iniciados durante la visita a Washington del presidente de México, para tener conversaciones con el presidente Carter, y la entrevista, en aquella ocasión, del licenciado López Portillo con el Director del Banco Mundial, Robert S. McNamara, en febrero de este año”.<sup>32</sup> Por otro lado, funcionarios del más alto nivel declaran que México seguirá dependiendo del FMI para financiar su déficit, debido fundamentalmente a la lentitud con la que están regresando los capitales que salieron del país entre 1975 y 1976.<sup>33</sup>

Independientemente de lo contradictorio que algunas de estas informaciones pudieran parecer, se habla actualmente de que existe preocupación en los medios bancarios internacionales acerca del nivel de la deuda pública

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Excelsior*, 15 de febrero, 1977.

<sup>31</sup> *Excelsior*, 9 de abril, 1977.

<sup>32</sup> *Excelsior*, 6 de julio, 1977.

<sup>33</sup> *Excelsior*, 14 de julio, 1977.

externa de México, y hay rumores de que a las autoridades mexicanas les está costando cada vez más trabajo obtener créditos externos. Se ha llegado inclusive a afirmar que ni siquiera se va a lograr el tope de los 3 000 millones de dólares impuesto por el FMI al endeudamiento público externo de México para 1977, lo cual es muy indicativo de la gravedad de la crisis nacional.

Sobre el otro problema de la deuda pública externa de México, su tendencia a la privatización, ciertos acontecimientos recientemente ocurridos parecen generar una esperanza, si no una solución. La acelerada expansión, a partir de su creación en la década de los cincuenta, del mercado del eurodólar —forma ideal de escapar a los controles financieros internos adoptados en la posguerra en Estados Unidos, Europa occidental y Japón—, así como la imposibilidad, por parte de las autoridades monetarias y agencias financieras internacionales, de establecer adecuados controles supranacionales sobre ese mercado, han planteado a los gobiernos de los propios países que lo crearon, la necesidad de desalentar su crecimiento. Dentro de ese contexto se recuerda el importante respaldo que otorgaron a las recientes iniciativas para duplicar los recursos del FMI y del BIRF, elevándolos en 46 000 millones de dólares y 10 000 millones de dólares respectivamente.<sup>34</sup> De paso cabe señalar que una mayor actividad del FMI es también apoyada por la banca privada en Estados Unidos como garantía de mayor vigilancia a sus deudores y recuperación oportuna de sus inversiones. Los gobiernos de las potencias financieras del mundo occidental están convencidos de que a mayor abundancia de recursos de origen oficial, mayores posibilidades de que los créditos oficiales multilaterales substituyan de manera creciente a los préstamos de origen privado. El problema que se plantea para países como México es que los recursos que han recibido de las fuentes oficiales multilaterales representan en los últimos tiempos una proporción muy pequeña, ya no sólo con respecto a sus necesidades de financiamiento sino en relación con el resto de sus compromisos financieros externos, de forma tal que aun si éstos se duplican (al duplicarse el capital para préstamos en esas instituciones) el beneficio no sería tan importante que desalentara el recurso a las fuentes privadas. Además, está el hecho de que si bien las fuentes privadas exigen condiciones financieras bastante más onerosas, permiten una gran libertad en cuanto al destino final del crédito, lo que no es el caso de las altamente politizadas instituciones multilaterales de financiamiento —y menos aún de las bilaterales. Por último, está la consideración de que, según criterios que privan en esas instituciones multilaterales, dado el supuesto grado de madurez financiera alcanzado por países como México, los recursos que reciben de ese tipo de instituciones se sujetan a condiciones bastante más duras (por ejemplo, tasas de interés de 8.5% en créditos que el BIRF ha

<sup>34</sup> *Excelsior*, 25 de abril, 1977.

concedido a México) que para otros países, y en muchas ocasiones ni siquiera califican para recibir cierto tipo de financiamiento de corte concesional, como es por ejemplo el otorgado por la Tercera Ventanilla del Banco Mundial, o el que proviene de la Asociación Internacional de Fomento.

Por supuesto que la reseña de los argumentos anteriores no implica la toma de posesión a favor de una mayor privatización de la deuda pública externa de México, pretende tan sólo dejar de manifiesto que así como la renegociación o la nueva contratación, lejos de atacar el problema del crecimiento de esa deuda lo agravan, la "oficialización" o reversión de la tendencia a la privatización tampoco resuelve la cuestión. La única solución es detener el crecimiento de la deuda externa mexicana, oficial y privada, atacando las causas que le dieron origen. Si éste se detecta en el déficit del sector externo y en el del sector público, ahí deberá concentrarse la acción. Políticas como promoción de exportaciones, control de importaciones, desaparición del contrabando, reforma fiscal a fondo, eliminación del despilfarro, batalla a la corrupción, etc., deben pasar del campo de las grandes declaraciones o de los esfuerzos mediocres, al de las acciones concretas, si la preocupación por el crecimiento futuro del país y su sobrevivencia como Estado nacional es realmente seria.

#### CONCLUSIÓN

En los últimos meses México ha empezado a vislumbrar una salida —no una solución— a los problemas que le plantea su deuda externa. Se trata del petróleo. Hasta ahora, el petróleo ha hecho solamente una pequeña contribución neta a la balanza de pagos del país. De ser un importador neto del orden de 290 millones de dólares en 1974, México pasó a ser, en 1976, un exportador neto del orden de 206 millones de dólares. Se espera que en 1977 esa cifra llegue a los 750 millones de dólares.<sup>35</sup> Las cantidades son por ahora modestas frente a las cifras de deuda externa y déficit de balanza de pagos. Los nuevos yacimientos, de los que todo el mundo habla, pero cuya magnitud real continúa siendo un secreto, permitirían incrementar la contribución del petróleo a la economía mexicana. Pero dado que incrementarían también —y de manera considerable— los volúmenes de deuda externa contratada, la cuestión deberá manejarse con cuidado: el nuevo elemento negociador del gobierno mexicano podría acabar convirtiéndose en un nuevo indicador de la dependencia financiera de México.<sup>36</sup> A manera de

<sup>35</sup> "The Great Mexican dream . . .", *loc. cit.*

<sup>36</sup> Para un análisis dentro de una línea similar ver: Olga Pellicer, "Crisis económica y relaciones exteriores: el caso de México". *Cuadernos Políticos* No. 15 (en prensa).

ejemplo, baste imaginar lo que podría suceder de hacerse realidad lo que se comenta en círculos financieros, nacionales y extranjeros, sobre que el gobierno norteamericano recomendaría a la banca privada de ese país que opera con el sector público mexicano, que deje de considerar a sus diversos componentes —PEMEX, CFE, CONASUPO, NAFINSA, etc.— como entidades independientes y trate con ese sector como un todo. Si se procediera de esta forma, la conclusión que se evidenciaría es que la banca privada norteamericana ha rebasado, y con mucho, el límite de operaciones por unidad que fijan las autoridades financieras norteamericanas —hecho que no se registra cuando cada componente del sector público mexicano se toma por separado—, lo que exigiría una reducción del crédito neto que los bancos privados norteamericanos conceden al gobierno mexicano. Las consecuencias de tal reducción surgen por sí solas a la luz de la dependencia de México frente a Estados Unidos, cuya magnitud sale al paso en repetidas ocasiones en el presente texto.

Ahora bien, independientemente de que se aplicara o no la medida de la reducción del crédito neto, lo cierto es que todo el razonamiento anterior proporcionaría al gobierno norteamericano un importante elemento negociador para ser contrapuesto al petróleo mexicano. El resultado final podría ser no sólo créditos norteamericanos contra petróleo mexicano, sino créditos contra condiciones petroleras —desde concesiones y condiciones de explotación, comercialización, etc., hasta precios. De ahí la necesidad de insistir en que se deseche toda visión del petróleo como panacea nacional.

¡Que no vaya a tener razón el poeta que hace varias décadas apuntaba que “los veneros de petróleo” se los dio a México el diablo!