

CAMBIOS RECIENTES EN LA POLÍTICA DE DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO MEXICANO

ROSARIO GREEN

Introducción

La premisa inicial sobre la que se sustenta este ensayo es que pueden detectarse ciertos cambios, algunos más significativos que otros, en la política de deuda externa seguida por el actual gobierno mexicano en relación al pasado y, concretamente, en comparación con el sexenio anterior. Estos cambios se manifiestan a dos niveles: en el plano formal, de las declaraciones e instrumentos legales, y en el plano real, de los hechos y las magnitudes.

Se sostiene como hipótesis central que si bien se registran varios tipos de cambios cualitativos y cuantitativos en la actual política de deuda pública externa, siendo el más importante el que se refiere a la disminución del ritmo de endeudamiento neto del gobierno mexicano con el exterior, éstos reflejan algo más que la declarada preocupación del presidente López Portillo y otros miembros de su gabinete, por el acelerado crecimiento de la deuda del país y de su dependencia externa, o que la mera instrumentación de la Ley General de Deuda Pública propuesta por su administración. Preocupación y legislación —si bien esta última no tan sistematizada— son elementos presentes también en el gobierno del presidente Echeverría. Se propone, entonces, primeramente, que la disminución en el ritmo de endeudamiento público externo neto de México es resultado directo del acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional a finales de 1976, y ratificado por la nueva administración a principios de 1977, en el que, entre otras cosas, se fija un tope al endeudamiento público externo neto del país, para cada uno de los tres años de vigencia del acuerdo estabilizador. Este argumento se mantiene independientemente de que se reconozca que la crisis por la que atravesaba la economía nacional en ese momento, y la devaluación del peso mexicano, dejan al país sin otra alternativa que el recurso al capital del FMI, la obtención de su aval frente a los acreedores externos del gobierno y la aceptación de las metas y estipulaciones del acuerdo. Se sostiene, también, que otro tipo de cambios en la actual política de deuda externa del gobierno mexicano, reflejan, además de los controles del

* Agradezco a Jesús Silva Herzog F. y a Miguel S. Wionczek sus valiosos comentarios a este trabajo, de cuyo contenido, empero, soy la única responsable.

FMI, la existencia de factores coyunturales y de ciertas presiones provenientes tanto del gobierno de Estados Unidos como de los mercados financieros privados a los que México acude, principalmente el norteamericano.

Así, el control del crecimiento neto de la deuda externa del gobierno mexicano en 3 000 millones de dólares en 1977, y los esfuerzos por respetar ese mismo límite en 1978, son atribuibles más a las estipulaciones del Fondo Monetario Internacional para México que a la formulación de una política de deuda pública externa de proyección a largo plazo, que contenga no sólo límites de expansión global sino sectorial y, sobre todo, planteé alternativas viables al excesivo endeudamiento externo al formar parte de un conjunto de otras medidas de política económica tendientes a resolver los más importantes problemas internos —de desempleo, distribución del ingreso y la riqueza, insuficiencia de ahorro interno y de ingresos públicos, etc.— y a racionalizar una dependencia externa que, vista desde la óptica más realista, parece insuperable en buena medida. Por eso mismo, ciertas modificaciones en el perfil de la deuda pública externa de México, en la composición de sus acreedores, en las cifras agregadas de su distribución sectorial, parecen reflejar, además de la presencia del FMI, la influencia de algunos factores coyunturales y la actuación de otras presiones externas. La conclusión más evidente entonces es que el gobierno mexicano se aboca a las cuestiones relacionadas con su deuda externa con un enfoque predominantemente pragmático, muy flexible, de corto alcance y dependiente.

1. *Cambios en el aparato formal*

Hasta finales de 1976, cuando el presidente López Portillo envía al Congreso de la Unión el proyecto de la que sería la Ley General de Deuda Pública, la legislación al respecto se encontraba totalmente dispersa y en necesidad de fortalecimiento y sistematización. La fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión “para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”. Señala además, específicamente, que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, excepción hecha de aquellos casos en que dichos empréstitos se contraten con propósitos de regulación monetaria, para realizar operaciones de conversión, o para hacer frente a situaciones de emergencia.¹

¹ Secretaría de Gobernación, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 1975, 134 pp.

La Constitución señala también estrictas limitaciones en materia de deuda. Concretamente, la fracción VIII del artículo 117 ordena que “los estados no pueden en ningún caso, emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso”.²

Por otro lado, las fracciones XI, XII y XIII del artículo 6º de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, al describir las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le asigna las de intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; manejar la deuda pública de la federación y del Departamento del Distrito Federal; y dirigir la política monetaria y crediticia.³

La fracción XXII del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación señala que los ingresos federales se integran con los provenientes o “derivados del financiamiento”: 1) emisiones de bonos, internas y externas; 2) otros financiamientos.⁴

Por último, la fracción I del artículo 3º de la Ley de Egresos de la Federación señala que “las autorizaciones que se conceden a cada ramo de la administración sólo podrán ampliarse mediante el derecho especial del Ejecutivo en el caso de atender compromisos internacionales”. Indica también que “los ingresos extraordinarios que obtenga el gobierno federal por concepto de empréstitos y financiamientos diversos, se destinarán a las finalidades específicas para los que fueron contratados”.⁵

El proyecto de Ley General de Deuda Pública enviado al Congreso por el presidente López Portillo en diciembre de 1976 y aprobado por la legislatura en enero del año siguiente, formó parte de un paquete de leyes referentes al gasto público y su financiamiento, tendientes a fortalecer la capacidad del poder legislativo para coparticipar y responsabilizarse con el Ejecutivo Federal en aquellas acciones del gobierno relacionadas con la vigilancia y autorización del presupuesto, el crédito y la deuda pública.⁶ Todo esto dentro de los esfuerzos del gobierno de cumplir con las metas del acuerdo firmado con el FMI; principalmente las relaciones con su déficit interno y su endeudamiento.

La Ley General de Deuda Pública establece su composición, la define, y señala a la Secretaría de Hacienda responsable de la aplicación e interpretación del instrumento. Ordena que sea ésta la que controle la

² *Idem.*

³ Secretaría de la Presidencia, *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*. México, 1975, 87 pp.

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de Ingresos*. México, 1970, 127 pp.

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de Egresos*. México, 1970, 127 pp.

⁶ Véase el texto completo de la ley, en *Mercado de Valores*, año XXXVII, Núm. 2, Nacional Financiera, S. A., México, 10 de enero de 1977.

deuda pública interna y externa del gobierno federal, autorice a las diversas entidades del sector público para gestionar y contratar financiamientos, cuide que esos recursos se destinen a usos productivos y auto-financiables, vigile la capacidad de pago de las entidades deudoras y la realización de los pagos de capital e intereses de los créditos contratados. Además, la Secretaría de Hacienda podrá, previa autorización del presidente de la República, emitir bonos del gobierno federal, dentro y fuera del país, y es responsable de que las entidades del sector público federal puedan o no acceder al mercado externo de dinero y capitales.

Señala la Ley que es el Congreso de la Unión el que autorizará los montos del endeudamiento directo neto, tanto interno como externo, necesarios para financiar las actividades del gobierno federal y las entidades del sector público federal, y que el Ejecutivo Federal, a su vez, deberá informar al Congreso de la Unión sobre el estado de la deuda, cada tres meses. Se insiste en que el Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda, y que ésta debe dar su autorización previa en el caso de financiamientos contratados por el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritarias, las instituciones y organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos del Gobierno Federal o alguna de las entidades del sector público. Con estas disposiciones se busca lograr la planificación de la deuda pública, uniformándola y centralizándola a fin de evitar las dispersiones, las duplicaciones y los excesos del pasado.

Existen en la Ley General de Deuda Pública provisiones para evitar que se contraigan compromisos financieros, internos y externos, que no se justifiquen en términos de actividades comprendidas en los planes y presupuestos aprobados, y en términos de la capacidad de pago de la entidad deudora. Se establece la obligación que tienen las entidades deudoras del sector público de otorgar toda clase de facilidades a fin de que la Secretaría de Hacienda pueda comprobar la debida contratación, aplicación, manejo y pago de la deuda, así como llevar un registro de las obligaciones financieras constitutivas de la deuda pública que asuman dichas entidades.

Finalmente, se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, para auxiliar a la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo, y coadyuvar al establecimiento de la uniformidad en el manejo de la deuda externa.

Según la exposición de motivos de la iniciativa que originalmente se propuso al Congreso, la Ley General de Deuda Pública busca, en suma, optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito, interno y externo. Pretende también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar, en todo momento, la situación crediticia del país, lo-

grando así una programación eficiente del manejo de la deuda, a la vez que se facilita su control.⁷

De conformidad con lo estipulado en el artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública, el 15 de julio de 1977 el Secretario de Hacienda presentó su primer informe sobre la deuda pública mexicana al Congreso de la Unión. Indicó entonces que la intención del documento era presentar el estado de la deuda del gobierno al 31 de diciembre de 1976, así como su evolución durante el primer trimestre de 1977. En los subsiguientes informes, señaló en esa ocasión, se procuraría reflejar los cambios que la deuda fuera experimentando, asegurando que los avances que se logaran en su planeación y control permitirían aportar cada vez mayores elementos de juicio al Congreso y a la opinión pública en general.⁸ Esta actitud representó un cambio importante, pues en el pasado las cuestiones relativas a la deuda pública externa del país constituían un tema tabú. Las escasas referencias al problema eran extremadamente vagas, imprecisas por su excesiva agregación y carentes de toda sistematización. Los informes trimestrales habrían de resolver, aunque de manera no del todo satisfactoria, algunas de estas carencias. La insatisfacción frente a los informes se deriva de que son eminentemente contables, reflejan sólo magnitudes y no criterios. Además, resultan confusos al no presentarse respaldados por definiciones y metodologías, e incompletos, pues o no están todas las cifras o se les presenta muy agregadas.

Dentro de ese amplio marco de intenciones del gobierno mexicano en materia de deuda, el segundo informe presentado al Congreso el 21 de septiembre de 1977, planteó la evolución y características del endeudamiento público en general, calificando de favorable a aquel de origen externo por haberse incrementado solamente en 3.5% en relación al trimestre anterior, mientras que el incremento en el segundo trimestre del año anterior había sido del orden del 7.4%. Se omitió, sin embargo, toda referencia al carácter de las fuentes con las que esa deuda se contrató prioritariamente: ¿oficial o privado? Además, la referencia al destino final de esos financiamientos se hizo en forma tan vaga y global que resulta imposible obtener conclusiones valederas sobre la existencia o no de una táctica, una estrategia, según la cual una entidad del sector público absorba más recursos que otra, como reflejo de las necesidades prioritarias del país. De ahí que se insista en que el esfuerzo trimestral

⁷ Véase el texto completo de la exposición de motivos de la iniciativa de Ley General de Deuda Pública, en *Mercado de Valores*, año XXXVI, Núm. 52, Nacional Financiera, S. A., México, 27 de diciembre de 1976.

⁸ Véanse los textos del primer y segundo informe sobre deuda pública, en: *Comercio Exterior*, Vol. 27, Núm. 11, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, noviembre de 1977. Aclaro que el grueso de las cifras aquí manejadas proviene de los informes oficiales sobre deuda pública de México, que resultan incompletos y hasta confusos. Se tiene conocimiento de otras evidencias, provenientes de fuentes internacionales que, una vez que sean accesibles, permitirán complementar este texto y reforzar la hipótesis que lo sustenta.

resulta insatisfactorio, desde el punto de vista de un observador bien intencionado, interesado en evaluar la situación y proponer tal vez nuevos caminos de acción, pero limitado en sus intenciones por las dificultades, aún existentes, en el campo de la información. ¿Cómo referirse a la racionalidad última de la política de endeudamiento externo del país, si se ignora el destino final de cada dólar recibido?

El tercer informe corresponde al último trimestre de 1977. Una vez más se calificó de favorable el crecimiento de la deuda externa del gobierno que fue 4.8% superior al trimestre anterior, en comparación con el 7.9% de incremento del mismo trimestre en 1976. Sin embargo una vez más también se carece de una visión clara de las prioridades nacionales a largo plazo, si las hay, y de la fuerza de los varios acreedores del país.⁹

El cuarto informe presenta la situación para el primer trimestre de 1978. Se pone de manifiesto el cumplimiento de la meta cuantitativa de endeudamiento neto, establecida, según se señalaba, en el acuerdo con el FMI, de 3 000 millones de dólares, en comparación con el incremento de 5 000 millones en 1976. Otro tipo de información que arroje luz sobre la existencia de una política de endeudamiento público externo a largo plazo, más que de una meta cuantitativa que refleje la disminución del ritmo de crecimiento de la deuda, está notablemente ausente.

Finalmente, el quinto informe corresponde al segundo trimestre de 1978.¹⁰ Fija el monto total de la deuda pública externa de México en 25 000 millones de dólares. Es decir, 2 000 millones más que a finales de 1977, lo que representa el 66% del incremento total de 3 000 millones de dólares también para 1978, acordado con el FMI. Por primera vez, sin embargo, se señala que el grueso de la deuda está contratada con el sistema financiero privado mundial (más del 70%), y se ilustra en torno al hecho de que los principales acreedores son los bancos norteamericanos, japoneses, suizos, franceses y alemanes, arrojando algunas cifras globales para los créditos concedidos por estos bancos al gobierno mexicano en el primer semestre de 1978.¹¹

La intención que se persigue al realizar un análisis de la deuda pública externa de México a partir de los informes trimestrales presentados por el Secretario de Hacienda al Congreso, es la de resaltar cómo

⁹ Los textos del cuarto y quinto informes me fueron proporcionados directamente por la SHCP.

¹⁰ Este artículo se terminó de escribir en noviembre de 1978, de ahí que el último informe sobre deuda pública que se analiza sea justamente el quinto.

¹¹ Las referencias al quinto informe provienen de las noticias de la prensa, concretamente: *Uno más uno*, México, 30 de julio de 1978. A finales de noviembre, la Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda indicaba que hasta ese momento se habían contratado créditos extranjeros por 2 600 millones de dólares, y que antes de que terminara 1978 se firmarían nuevos contratos de crédito con lo que, seguramente se haría efectivo el tope de 3 000 millones de dólares de endeudamiento neto para ese año. *Uno más uno*, México, 26 de noviembre de 1978.

el aparato formal y la legislación del problema se centran en torno al logro de una meta cuantitativa concreta de crecimiento de la deuda, determinada en gran parte exógenamente por una institución internacional, el FMI, que en un momento dado ofrece sus recursos al país al tiempo que establece importantes controles sobre las variables socio-económicas más relevantes, y avala su acción internacional respaldando su capacidad de endeudamiento.¹² Siendo éste el tenor, es explicable que se deje prácticamente al margen toda consideración relativa al origen de los fondos y lo que éste significa, es decir, a que el financiamiento de origen privado sea altamente mayoritario en el total de la deuda del gobierno de México con el exterior; a que éste provenga fundamentalmente de bancos privados norteamericanos; a que en el primer semestre de 1978 éste haya disminuido ligeramente, permitiendo la importante aparición de otros como los japoneses, suizos, franceses y alemanes, y reflejando la presencia de fuertes tensiones entre el gobierno mexicano y el norteamericano, como sucedió en la época del agrio debate en torno al gasoducto.

Del mismo modo, la falta de un examen detallado de los destinatarios últimos de los préstamos internacionales no permite imaginar al menos la forma en que el gobierno percibe las necesidades del país y concede prioridades. La referencia en los informes, por ejemplo, a que en un trimestre dado la CONASUPO haya disminuido su ritmo de endeudamiento con el exterior, no deja adivinar si se trata de una acción consistente del gobierno, según rumores de aquel entonces, tendiente a desalentar el gasto social e incrementar el productivo. Tampoco se entera al Congreso ni a la opinión pública sobre qué proyectos, al menos los más importantes, se están financiando con esos recursos en los varios sectores endeudados, para tener una idea de los costos y beneficios del endeudamiento.

Leyendo los informes, sobre todo los que se refieren a 1977, y conociendo la legislación, la impresión más general que surge, sobre todo ante el énfasis exagerado y prácticamente exclusivo puesto en la reducción del ritmo de endeudamiento neto del gobierno mexicano con el exterior, como la meta a lograr, es que parecería estarse frente a un "revanchismo político", en el que se encontraría una importante fuente de legitimación para un acuerdo impuesto desde el exterior. Las continuas referencias a como era antes (echeverrismo) y a como es ahora (lópezportillismo), buscan poner de manifiesto las bondades del nuevo régimen en materia de contención de un endeudamiento que a lo mejor, en ausencia de los controles del FMI, y frente a la reciente euforia petrolera, estaría tan desbordado como en el pasado, ya que no existen

¹² Recuérdese que al tiempo que se anunciaba la devaluación de agosto, se notificaba que el FMI estaba dispuesto a prestar a México hasta 1 200 millones de dólares para enfrentar sus dificultades económicas.

indicios que permitan asumir que esta supuesta racionalización de la política de deuda sea parte de una nueva política global gubernamental que persiga incrementar la eficiencia y la equidad en todos los órdenes. Otra prueba de la viabilidad de ese argumento podría encontrarse en la actual discusión en torno a que el haber liquidado ya el adeudo con el FMI permite esperar que algunos de sus controles se relajen de manera importante en el último año del acuerdo, siendo el tope al endeudamiento neto, uno de ellos.¹³

A manera de conclusión de esta primera parte, puede señalarse que existen algunos cambios efectivos en el aparato formal de la deuda pública externa de México entre la pasada administración y la actual. En primer lugar, se emite un nuevo instrumento de regulación del endeudamiento contratado por el gobierno con el exterior, que sistematiza y fortalece la legislación que hasta entonces existía al respecto de manera dispersa. En segundo lugar, se crea una nueva entidad gubernamental, la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, para auxiliar a la Secretaría de Hacienda en todos aquellos aspectos relacionados con la deuda pública externa. En tercer lugar, se establece una disposición según la cual la Secretaría de Hacienda, órgano responsable de las finanzas públicas del país, debe informar trimestralmente a la opinión pública nacional, a través de la comparecencia de su titular ante el Congreso de la Unión, sobre el estado de la deuda pública mexicana.

Sin embargo, como ha quedado ya manifestado en estas páginas, continúan las fallas en la información sobre la deuda externa, pues los informes oficiales son básicamente contables y sólo ofrecen metas y magnitudes globales; el énfasis sobre criterios, definiciones, metodología, etc., es prácticamente nulo. Parece estarse una vez más en presencia de un conjunto desarticulado de medidas, que pretenden resolver una cuestión determinada, la del ritmo de endeudamiento externo neto del gobierno, como si ésta no fuera parte de una problemática mucho más amplia, la del desarrollo socio-económico del país. Es necesario entonces poner de manifiesto el carácter pragmático y de corto alcance de esta política y las dificultades para imaginarla como parte de una estrategia económica global, por lo demás inexistente, donde las decisiones se tomen a largo plazo y con autonomía frente al exterior. Se trata más bien de medidas que, junto con otras, constituyen la piedra angular del acuerdo estabilizador que sujeta a México a los controles del FMI. Es una forma de respuesta ante importantes presiones externas, que sin embargo, obedece en alto grado, según se señaló, a una crisis interna donde, paradójicamente, lo externo está significativamente presente. Es, en conclusión, una reacción más que una acción, característica esencial de la dependencia que vincula al país con el exterior.

¹³ *Excelsior*, México, 17 de septiembre de 1978.

2. *Cambios en el contenido real*

Cuando a finales de 1970 el presidente Echeverría asume el poder, la economía mexicana atraviesa por un período de crisis, que se agudizará durante el sexenio, resultado tanto del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador en el que el país basara tres décadas de crecimiento, como de la crisis generalizada del sistema capitalista internacional y, particularmente, de la crisis de la economía norteamericana.

La nueva administración inició su gestión con el énfasis puesto en las fallas implícitas en el modelo de desarrollo apicado a lo largo de los últimos 30 años, señalando que si bien había redundado en una tasa de crecimiento económico sostenido, dentro de un contexto de estabilidad presupuestaria, de precios, y de balanza de pagos, el desarrollo no había sido equilibrado, la distribución del ingreso se había deteriorado y el endeudamiento público externo, importante pilar de ese modelo, había aumentado notablemente. A continuación propuso una nueva estrategia general de desarrollo que superara la preocupación por asegurar el crecimiento a largo plazo de la economía y pusiera énfasis en la corrección del rumbo del crecimiento económico, dando prioridad al campo; a la racionalización del desarrollo industrial y del uso de los recursos financieros, orientándolos hacia un crecimiento menos desequilibrado sectorial y regionalmente; a la reordenación de las transacciones económicas internacionales del país; y al fortalecimiento de las finanzas públicas, haciéndolas menos dependientes de los recursos ajenos derivados del endeudamiento interno y externo.¹⁴

Concretamente, en el plano del endeudamiento público externo, el nuevo gobierno prometía reducir la carga que aquél imponía sobre el crecimiento del país, aumentando en cambio los ingresos públicos y mejorando la situación de la balanza de pagos mexicana.¹⁵ Ésta era la estrategia propuesta frente a una deuda pública externa a plazo mayor de un año de 3 762.4 millones de dólares al 31 de diciembre de 1970. Seis años después, el 31 de diciembre de 1976, ésta registraría la cifra de 15 923.4 millones de dólares. La cuadruplicación del volumen absoluto de la deuda externa del gobierno contradujo la inicial promesa de regular y controlar la deuda, que pretendía resaltar su carácter comple-

¹⁴ Véanse importantes textos presidenciales y de miembros del gabinete, relativos a la situación del país y a las políticas a seguir por la nueva administración, en Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: la política económica del nuevo gobierno*. México, 1971.

¹⁵ Al momento de exponer ante el Congreso de la Unión los lineamientos de formulación presupuestal, el presidente Echeverría señalaba la necesidad de que "... el gasto público se financie con recursos internos y sólo complementariamente con fondos del exterior". Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. *México...*, *op. cit.*, p. 196.

mentario del esfuerzo interno, a fin de disminuir la dependencia financiera del país frente al exterior.

Varias reflexiones se imponen porque pueden arrojar luz en torno a la actualidad y a las perspectivas futuras de la deuda pública externa mexicana.

Se trata, en primer lugar, de un fenómeno de carácter estructural. La deuda externa es parte del funcionamiento de la economía mexicana. Explicada tradicionalmente en términos de las dificultades del sector externo —concretamente del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos— y del desequilibrio entre las necesidades crecientes a las que debe hacer frente el gasto público y lo exiguo de sus recursos —los fiscales y los provenientes de las empresas estatales—, su análisis debe ser enriquecido con la introducción de un nuevo elemento, característico de la década de los setentas. La crisis de la economía norteamericana y los controles crediticios implantados en ese país, primero, y los efectos financieros de la llamada crisis de energéticos, después, redundaron en un excedente de capital bancario que trascendía las fronteras de sus países, buscando realizar una tasa de ganancia aceptable en el exterior, e incorporando en su órbita de acción a países que, como México, ofrecían atractivos de recuperación y beneficio.

Así, a la explicación tradicional que basa el crecimiento de la deuda pública externa en factores relacionados con la demanda mexicana por recursos externos, debe añadirse la abundante disponibilidad de recursos prestables, cuya obtención es más expedita y por ello más atractiva al deudor. Como en el caso del funcionamiento de las empresas transnacionales, que a través de un impresionante aparato propagandista distorsionan los patrones de consumo de los países donde se instalan, creando una demanda para su propia oferta, la banca multinacional presiona sobre la demanda de sus clientes potenciales a fin de colocar su oferta excedentaria de capital.¹⁶

En esas condiciones, es claro que la deuda pública externa de México creció aceleradamente tanto para hacer frente a los desajustes internos y externos, como para ocultar ineficiencia, desperdicio y corrupción. Su expansión se convirtió en expediente sustituto de la adopción de un conjunto de medidas socio-económicas, cuyo costo político las hacía impensables. A todo ello contribuyó la facilidad con la que el gobierno mexicano obtenía los fondos que necesitaba, del sistema financiero internacional.

La deuda pública externa de México al 31 de diciembre de 1976 era cuantiosa, privada, bancaria y norteamericana. Es decir, acusaba un rit-

¹⁶ Un estudio interesante sobre la actuación de la banca multilateral, con el énfasis puesto en la norteamericana, se encuentra en: *International debt, the banks, and U.S. foreign policy*. Preparado para el subcomité de política económica externa del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos. Prologado por el Senador Frank Church. Washington, D.C., 1977, 68 pp.

mo acelerado de crecimiento y predominaban en ella los créditos provenientes de bancos privados norteamericanos. La nueva administración y el FMI pretenderían modificar al menos uno de esos aspectos: su crecimiento acelerado.

Al terminar 1977, en lugar del incremento de más de 5 000 millones de dólares registrado a fines de 1976, se obtuvo uno de 3 000 millones de dólares, en el más estricto apego a lo concertado entre el gobierno mexicano y ese organismo internacional.¹⁷ En 1978 se buscó repetir ese logro: no más de 3 000 millones de dólares de endeudamiento público externo.¹⁸ Esto, ya se señalaba, constituye un cambio acreditable tanto a la nueva administración como al FMI. Satisface en parte el aspecto financiero de la llamada fase de "superación de la crisis", según lo anunciara recientemente el presidente de la nación.¹⁹ Se señala, sin embargo, que al poner el énfasis en el endeudamiento neto, se pierde de vista el elevado ritmo del endeudamiento bruto, que es del orden de 10 000 millones de dólares anuales, así como el hecho de que éste podría generar presiones adicionales en términos de la amortización de la deuda futura.

Un segundo cambio es más coyuntural. Durante el último año del sexenio anterior, la deuda externa del gobierno a plazo menor de un año fue bastante elevada. Alcanzó la cifra de 3 677.6 millones de dólares, cerca del 19% del total, lo que tuvo importantes repercusiones en términos del perfil de la deuda. En los dos años de la actual administración, esta situación ha mejorado de manera importante. Se sostiene que ello prueba el carácter coyuntural del crecimiento de este tipo de deuda, ya que puede atribuirse a los efectos anteriores y posteriores de la devaluación en términos de fuga de capitales sobre las reservas internacionales del país. Su disminución refleja la paulatina estabilización de esas reservas y el lento retorno de los "capitales golondrina" a que aluden las declaraciones oficiales. Así, a finales de 1977, por ejemplo, la deuda de corto plazo había disminuido hasta representar el 13% de la deuda pública externa total. A mediados de 1978 había descendido al 10.6%.

Mejorar el perfil de la deuda pública externa mexicana, contratando cada vez menos préstamos a plazo menor de un año, es un cambio importante si se observa que para finales de 1978 deberá cubrirse más del 40% de la deuda pendiente de pago contratada con la banca internacional, lo que equivaldría al 100% de los ingresos captados por México en ese mismo año por concepto de exportaciones. La coincidencia de vencimientos a corto y mediano plazo impone pues restricciones importan-

¹⁷ La cifra para 1976 proviene de: R. Green, "La deuda pública externa de México: 1965-1976". *Comercio Exterior*, Vol. 27, Nú. 11, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, septiembre de 1977, p. 1285.

¹⁸ La cifra para 1977 aparece con los informes sobre deuda aquí examinados. La cifra para 1978 proviene de: *Uno más uno*, México, 30 de julio de 1978.

¹⁹ Véase el texto íntegro del Segundo Informe del presidente José López Portillo al Congreso de la Unión, en *Excélsior*, México, 2 de septiembre de 1978.

tes que, en ausencia de la actual riqueza petrolera del país y las posibilidades que ésta ofrece al gobierno —a pesar del actual silencio oficial— de renegociar su deuda, lo colocarían en una situación bastante más vulnerable en todos los órdenes. La viabilidad de una meta como el mejoramiento del perfil de la deuda se proyecta en cálculos que señalan que a finales de 1979 México deberá cubrir solamente poco más del 13% de su deuda pendiente de pago, y el resto —descontando los porcentajes para 1978 y 1979— después de ese último año.²⁰ Pero para que este segundo cambio, al que se ha calificado de coyuntural, tenga un impacto aún más favorable —y lo mismo debe decirse para el caso del primero: la mera reducción cuantitativa del ritmo de crecimiento del endeudamiento externo del gobierno— debe combinarse, se insiste, con otro tipo de medidas, tan globales como sectoriales, relacionadas con la necesidad de definir una estrategia de desarrollo económico, así como de diseñar con mayor claridad aspectos concretos del actual patrón de endeudamiento, tales como los que se refieren al origen y al destino de los préstamos.

De la poca información al respecto, disponible al gran público, se sabe que más del 70% de la deuda externa del país —incluida tanto la del sector público como la del sector privado— está contratada con acreedores norteamericanos. Esta cifra recuerda estrechamente aquellas según las cuales más del 70% de las exportaciones mexicanas se dirigen al mercado norteamericano y más del 60% de las importaciones del país provienen de productores de esa nación; indicadores todos ellos de una grave dependencia financiera y comercial —a la que se añaden otras importantes manifestaciones del problema general— de México frente a Estados Unidos.

Se sabe también que en los últimos dos años, la presencia de los acreedores norteamericanos en México se ha visto rivalizada por la acción de otras naciones. Se lee en la prensa que bancos principalmente japoneses, pero también suizos, franceses y alemanes, se están ganando un lugar importante entre los acreedores de México.²¹ Se lee asimismo que Canadá realiza esfuerzos similares, y el mercado del eurodólar es también frecuentemente mencionado. Pero, dada la naturaleza pragmática del enfoque del gobierno mexicano en materia de deuda externa, es difícil asegurar que se trata exclusivamente de la puesta en marcha de una política irreversible y de largo alcance que diversifique acreedores. Hay que referirse igualmente al peso, en ese viraje, de la apariencia de

²⁰ Datos del Bank for International Settlements (BIS), reproducidos en *Financial Times*, Nueva York, 1º de agosto de 1978.

²¹ Ver las cifras proporcionadas por el quinto informe sobre deuda, reproducidas en *Uno más uno*, México, 30 de julio de 1978, según las cuales, durante el segundo trimestre de 1978, los préstamos provenientes de bancos privados en el exterior se distribuyeron por país de origen de la siguiente forma: Japón, 262.2 millones de dólares; Estados Unidos 253.3; Suiza, 230.4; Francia, 220.0; Alemania, 136.6.

ciertas cuestiones, coyunturales también, entre las que destacan el conflicto o desacuerdo, y el clima de desconfianza entre Estados Unidos y México, al que dio origen el problema del gasoducto. Además del temor que existe en Estados Unidos entre los principales acreedores privados del gobierno mexicano, de que se fortalezca la legislación bancaria norteamericana, según se ha anunciado y parece ser ya un hecho, obligando a los bancos norteamericanos en el país a reducir el nivel neto de su actividad crediticia, a fin de que se ajusten a la regla, según la cual ningún banco norteamericano con registro federal (que son justamente los más importantes), puede prestar a una sola entidad (incluidos los gobiernos extranjeros) más del 10% de su capital. Otros posibles efectos de esta disposición se describirán más adelante con mayor amplitud.

Debe recordarse que en septiembre de 1977, el EXIMBANK anunció el otorgamiento a México de 590 millones de dólares en crédito para financiar la construcción del gasoducto que iría de Chiapas y Tabasco hasta Tamaulipas, y para desarrollar y expandir las industrias petrolera y petroquímica. Poco después se supo que esos créditos se suspendían debido a que implicaban ciertos condicionamientos, tanto políticos como económicos, que el gobierno de México consideraba inaceptables. Se hizo referencia en particular al precio que Estados Unidos proponía pagar por el gas mexicano: 1.75 dólares por millar de pies cúbicos en lugar de los 2.60 dólares exigidos por PEMEX.²²

La falta de acuerdo entre ambos gobiernos redundó en una disminución relativa de los recursos de origen norteamericano, tanto gubernamental —en el caso del EXIMBANK— como privado, debido al surgimiento, en ambos lados, de un clima de desconcierto y desconfianza. Es de suponerse, sin embargo, que superadas estas dificultades, el capital norteamericano, sobre todo el bancario privado, recobre su indiscutido liderazgo en México, debido a consideraciones que tienen que ver tanto con la propia dinámica que genera la existencia de una deuda ya cuantiosa con esas instituciones, y que exige nuevos préstamos para servir los anteriores, como con intereses que van más allá de los meramente financieros. Existen por añadidura los efectos propios de la vecindad: el mercado norteamericano es tradicionalmente el que mejor conoce México y el que mejor conoce a los mexicanos, lo que en opinión de ciertos funcionarios mexicanos, facilita y da preferencia al contacto.

Finalmente, por lo que se refiere a un posible cambio en el destino sectorial de los recursos prestados, que refleje la existencia de una política global de financiamiento externo a largo plazo y de claras prioridades, tampoco existe suficiente información. Sólo puede decirse que las entidades del sector público que tradicionalmente han acaparado mayores recursos son las productoras de insumos —las que muchas veces han operado con pérdidas debido a las exigencias de una estrategia de

²² *Excelsior*, México, 17 de marzo de 1978.

crecimiento que, buscando propiciar la industrialización del país, ha otorgado toda clase de concesiones al sector privado, entre las que destaca una oferta de servicios públicos a bajo precio— tales como los que proporcionan PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad y los Ferrocarriles Nacionales. Lo han hecho también, de manera importante, otras dependencias como el Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal, para financiar sus programas de obras públicas, y la CONASUPO, que debe subsidiar el precio de los alimentos de primera necesidad, evadiendo las dificultades de un control general de precios.

Ahora bien, en el último año los principales usuarios del crédito externo han seguido siendo aquellas entidades del sector público productores de insumos, destacando como es natural en la actual coyuntura PEMEX, mientras que aparentemente otras dependencias más orientadas hacia metas sociales, como CONASUPO, aparecen ligeramente marginadas.²³ Parecería que el criterio de “lo productivo” empezara a privar sobre el de “lo social”, dando lugar así a una nueva escala de prioridades. Es difícil, sin embargo, encontrar una explicación detallada al respecto en las informaciones oficiales. Un desglose de los datos proporcionados, más amplio que la mera referencia sectorial, también está ausente. El destino último de los recursos prestados, el listado de los proyectos con ellos financiados, para poder determinar el grado de eficiencia del endeudamiento externo y su aporte socio-económico, son elementos con los que no se cuenta. Lo más que se tiene al respecto son algunas declaraciones hechas a la prensa nacional por funcionarios del ramo, señalando la necesidad de utilizar el crédito sólo para la inversión productiva, sobre todo en el caso de PEMEX.²⁴

Independientemente de la razón que asista al gobierno de México al buscar desarrollar la industria de energéticos y convertirla en un importante sostén del desarrollo económico del país, no puede dejar de trazarse un paralelo entre el criterio de productividad que se maneja aquí y el que maneja el gobierno norteamericano. Desde finales del año pasado se ha venido hablando de la posibilidad de que el gobierno de Estados Unidos exija a los bancos norteamericanos que se han registrado con el gobierno federal en Washington, atenerse a la regla según la cual no pueden prestar más del 10% de su capital a un solo deudor, incluidos los gobiernos extranjeros. Un análisis de la situación deudora de México permite observar que algunos de los principales bancos norteamericanos acreedores del país han sobrepasado ese límite al considerar a los diversos componentes del sector público mexicano como entidades por separado. La suma de todos ellos rebasa con mucho el 10%, y la

²³ Referencias contenidas en los informes sobre deuda aquí examinados.

²⁴ Declaraciones del Secretario de Hacienda, reproducidas en: *Excelsior*, México, 15 de marzo de 1978.

aplicación estricta de la regla podría poner en peligro la futura fluidez de los fondos.²⁵

Sin embargo, frente a ese temor general —que afectaría tanto al gobierno de México como a los bancos norteamericanos— se prevé la posibilidad de que la aplicación de dicha regla se flexibilice un tanto, mediante el establecimiento de una serie de “medios y propósitos” para determinar las condiciones bajo las cuales diversos componentes del sector público podrían considerarse separadamente. Curiosamente, entre las varias disposiciones incluidas para vigilar la captación y distribución que hacen los acreedores de los recursos norteamericanos provenientes de bancos privados, destaca para el caso de México aquella que pone énfasis en la capacidad que tengan las instituciones deudoras para, con sus propios medios, servir y pagar los préstamos por ellas contratados. Tal disposición conlleva implícito el predominio del criterio de “lo productivo” sobre cualquier otro, concretamente, sobre “lo social”. Así, se beneficiarían de la flexibilidad en la aplicación de la regla del 10%, las entidades productoras de insumos para la industrialización, principalmente los energéticos, mientras que otras cuya función es más bien social y redistributiva, como la CONASUPO o el Banco de Crédito Rural, serían tratadas con austeridad.²⁶

Independientemente del valor que tenga, en momentos de crisis socio-económica, poner el énfasis exclusivamente sobre “lo productivo”, y de que éste acabe siendo un criterio que rebase la esfera de lo coyuntural, no puede dejar de apreciarse la aparente coincidencia, por no hablar de subordinación, de las metas del gobierno mexicano con aquellas del norteamericano y las del FMI. El peso relativo del poder negociador de cada uno de los tres actores es difícil de determinar, pero las dificultades de la economía mexicana, entre otras, la gravedad de su dependencia frente a Estados Unidos, y la importancia que para México tiene el aval del FMI en sus transacciones con el exterior, arrojan dudas sobre la posibilidad de elaborar una política económica nacional autónoma, global, de largo alcance. Sólo se presencian algunos cambios, muchos de ellos más bien coyunturales, cuya dirección está fuertemente determinada por presiones exógenas del tipo de las aquí reseñadas, provenientes del gobierno norteamericano, de los mercados financieros privados a los que México acude, y del Fondo Monetario Internacional.

La conclusión que se desprende de todo lo anterior es que, frente a los cambios reseñados en estas páginas, los cuales, independientemente de que se haya puesto en duda tanto su durabilidad como su carácter autónomo, se manifiestan en mayor o menor medida en las esferas del ritmo de crecimiento de la deuda pública externa de México; la modi-

²⁵ “The hats get bitten”, *The Economist*, Londres, 19 de octubre de 1977.

²⁶ Alan Riding, “Mexico is worried, the new U.S. rules are curbing loans”. *The New York Times*, Nueva York, 19 de octubre de 1977.

ficación de su perfil; la nacionalidad de los acreedores; y la distribución sectorial de los recursos, existen sin embargo otros elementos que, como en el plano de lo formal, subsisten al nivel de los hechos. Se trata, en primer lugar, del predominio casi absoluto del capital privado sobre el oficial —resultado, en parte, de las dificultades que México encuentra para acceder a fuentes oficiales en mayor grado, en virtud de su nivel de desarrollo relativamente más alto que el de otros países en vías de desarrollo. En segundo lugar, del mantenimiento, en tanto que tendencia a largo plazo, de la dependencia financiera de México frente al capital bancario norteamericano. En tercer lugar, de las consecuencias económicas y políticas de esa dependencia y, finalmente, de la ausencia de políticas económicas globales que permitan no tanto que el país no se endeude —en épocas de inflación mundial deber dinero es negocio— sino que lo haga racionalmente, en términos de una visión de largo plazo y en forma paralela al emprendimiento, internamente, de una serie de medidas tendientes a mejorar el funcionamiento de la economía y su equidad.

Conclusiones

Sin ánimo de repetir las conclusiones parciales que cierran cada una de las dos secciones anteriores, se busca resaltar aquí el peso que los factores exógenos han tenido en el control del ritmo de crecimiento del endeudamiento público externo neto de México, así como el carácter pragmático de la introducción de ciertas modificaciones, a algunas de las cuales se dificulta aplicarles el apelativo de cambios en su sentido total y permanente.

Se ha visto que en la reducción del ritmo de endeudamiento, de más de 5 000 millones de dólares en 1976 a 3 000 millones de dólares para 1977, y la misma cantidad para 1978, están presentes, fundamentalmente, los controles previstos en el acuerdo estabilizador, con duración de tres años: 1977-1979, firmado entre el gobierno mexicano y el FMI.

La existencia de esos controles, que exceden el campo meramente financiero, no implica la promoción de cambios profundos de largo plazo. En lo interno, la desigual distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo uno de los puntos más criticables del sistema. Una reforma fiscal que el nuevo gobierno tenía lista, fue posteriormente aplazada. La exigencia de contraer el déficit del sector público se cumple mal, y básicamente vía reducción del gasto, lo que plantea desajustes y dificultades en el sector social.²⁷ La inflación empieza a ser abatida, pero ante las

²⁷ El informe de la Cuenta Pública entregado por el Secretario de Programación y Presupuesto al Congreso de la Unión, en agosto de 1977, muestra, sin embargo, que a pesar de las metas planteadas por el nuevo gobierno en materia de gasto público, se gastó más de lo programado y que no hay estrecha relación aún entre el dinero presupuestado y las metas de desarrollo deseadas. Véase la revista *Proceso*, México, 18 de septiembre de 1978.

presiones de los productores y comerciantes y otros importantes sectores de la sociedad, el énfasis para combatirla parece puesto prioritariamente en una política de contención de salarios, y otras de elevado costo social, no de control de precios. Además, el desempleo sigue siendo uno de los principales problemas nacionales, agravado por la política de reducción del gasto público, la de contención salarial, y la renuencia del sector privado a cumplir su parte del pacto, pagando con inversiones que crearan fuentes de trabajo, los tradicionales beneficios que ha recibido del Estado.

En lo externo, si bien el déficit de la balanza comercial muestra indicios de estar disminuyendo, y ahí el petróleo tiene un importante papel a desempeñar, continúa siendo muy importante el renglón de salidas de divisas por concepto de servicio al capital prestado. Ya se señalaba que a finales de 1978, el equivalente al 100% de los ingresos por exportación debería ser en principio, dedicado al servicio de la deuda que se vence. Además, es cada vez más grave la dependencia mexicana frente al capital financiero bancario de origen privado, y predominantemente norteamericano, más oneroso por necesidad, cuyos plazos se han venido acortando para todos los países, independientemente de que en este momento, las condiciones de préstamo para México en los mercados internacionales son liberales. Existen límites muy reales a las expectativas de mejorar el perfil de la deuda externa de México, obteniendo plazos de amortización muy largos y periodos de gracias generosos. Las mejoras en el perfil pueden, en todo caso, introducirse a través de la disminución al mínimo de la contratación de deuda a plazo menor de un año, la cual obedece a factores de índole más bien coyuntural.

Otros factores de tipo coyuntural han introducido modificaciones como las ya vistas de surgimiento y alcance de importancia de otros bancos, distintos a los norteamericanos, en el panorama financiero de México. En la explicación de este fenómeno, la riqueza petrolera del país y el desacuerdo entre los gobiernos de México y Estados Unidos en torno al gasoducto, y a otras cuestiones ya referidas, parecen desempeñar un papel importante.

Finalmente, existen otras modificaciones, que pueden convertirse en cambios permanentes, y que reflejan intereses de más largo alcance del gobierno norteamericano buscando, a través de la rígida aplicación de la ley, que sus bancos coloquen sus recursos productivamente, pero teniendo en la mira los energéticos mexicanos.

Sin embargo, la principal conclusión que surge de este trabajo es que la actual política de deuda externa del gobierno de México sigue siendo tan pragmática y tan de corto alcance como la del gobierno anterior. Su formulación, en los términos aquí reseñados y criticados, no es tanto el resultado de una concientización interna del problema y sus consecuencias, como de una imposición exógena, ejercida principalmente por el FMI y complementada con las presiones del gobierno norteamer-

ricano. De esta forma, la vulnerabilidad financiera del país —además de las otras manifestaciones de su dependencia— queda al descubierto hoy como en el pasado, y quizá más hoy que el petróleo, con sus dos caras, ha hecho su aparición en el panorama nacional: funcionando como el polo de atracción mexicano frente al exterior, pero también como cortina de humo que dificulta la percepción dentro y fuera del país, de algunos problemas estrechamente vinculados al sector de los energéticos que, como en el caso de la deuda pública externa, subsisten, en tanto no sean debidamente tratados, como obstáculos a un desarrollo socio-económico justo y equilibrado.