

## **¿Y EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO PARA QUIEN?**

Alicia GIRÓN G.\*

Los acontecimientos económicos, políticos y sociales que han envuelto la crisis del pago de la deuda de 600 mil millones de dólares de los países del Tercer Mundo han provocado un desenlace que permite visualizar una línea bien definida. La comunidad financiera internacional reunida hace un año comprendió que México, Argentina o Brasil no serían los únicos países que podrían tener problemas para pagar el servicio de su deuda. En la reunión anual del Fondo Monetario Internacional, el presidente del Banco Mundial,<sup>1</sup> convocó a la ayuda inmediata para salvar de un colapso financiero internacional a la banca privada que era la que en cierta forma había arriesgado sin ninguna rigurosidad en países aparentemente clasificados como deudores solventes.

Quizás uno de los hechos que permiten percibir la respuesta ofrecida por los países deudores y sus acreedores a la crisis de liquidez es la renegociación de la deuda externa. Un ejemplo de ello es México.

Cuando el viernes 13 de agosto de 1982, México cerró su mercado exterior de divisas fue porque no podía hacer frente al pago de su deuda externa de 80 mil millones de dólares (más de 60 mil millones estaban contratados con 1 100 bancos occidentales).

\* Investigadora del IEC-UNAM.

<sup>1</sup> *Excelsior*, 3 de septiembre de 1982.

Así como muchos bancos habían acertado en prestarle tanto a México, ahora los gobiernos occidentales no podían enfrentarse a contemplar una moratoria. México fue rescatado por la más grande, rápida y moderada fianza que el mundo jamás haya otorgado, junto con el Fondo Monetario Internacional y la administración Reagan.<sup>2</sup>

El paquete de rescate otorgado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Pagos consistió en un crédito puente de 1 800 millones de dólares otorgado por el Banco Internacional de Pagos mientras que el Fondo Monetario Internacional daba 5 000 millones de dólares a través de un plan de estabilización. De inmediato, la banca privada postergó por noventa días el pago de la deuda, mientras que el gobierno mexicano realizaba un plan de reordenamiento financiero para solventar el pago.

Independientemente de la solución que ha dado la vanguardia de los organismos financieros y la banca privada a los casos de México y Argentina y posteriormente Brasil, la crisis del creciente endeudamiento se ve acompañada de otras variables independientes. El ambiente prevaleciente en la crisis global del sistema capitalista está acompañado de una política proteccionista de los Estados Unidos y de los países desarrollados. Esto ocasiona dificultades para las exportaciones de los países productores de materias primas. Los nuevos créditos bancarios concedidos a los países subdesarrollados están relacionados con reestructuración de financiamientos externos.<sup>3</sup> Esto para explicar la variable proteccionista.

Por el otro lado, uno de los actores principales en esta crisis son los altos intereses. Desde finales de mayo la tasa interbancaria de Londres a seis meses (o LIBOR) —que determina el tamaño de los pagos de intereses en cuando menos dos terceras partes de los 600 000 millones de dólares en deuda de los países subdesarrollados con acreedores extranjeros— aumentó aproximadamente un punto

<sup>2</sup> "The Crash of 19, Banks feel the earth move under their feet", *The Economist*, octubre 16, 1982.

<sup>3</sup> Según cifras del *Morgan Guaranty Trust*, los nuevos créditos en moneda europea concedidos hacia los países en desarrollo sumaron 26 000 millones de dólares, cifra inferior a los 41 400 millones de dólares registrados durante todo 1982. Y más de 5 000 millones de dólares de la cifra de agosto representa compromisos arreglados como parte de paquetes financieros especiales, que incluyen reprogramaciones. En América Latina, más de 3 600 millones de dólares de los 4 900 millones de dólares de empréstitos nuevos en moneda europea están relacionados con reestructuración de deudas. *Excelsior*, 8 de septiembre de 1983.

al nivel de 10.3%.<sup>4</sup> Tan sólo para el caso mexicano, cada aumento de un punto porcentual en la tasa de Londres, aumenta otros 600 millones hasta 700 millones a sus pagos de intereses. El 80% de los 80 mil millones de dólares está sujeto a tasa de interés a corto plazo.

La resolución en el caso mexicano a la crisis del pago de su deuda de 80 000 millones de dólares ha sido la sujeción de la política económica a los lineamientos de un plan de estabilización del Fondo Monetario Internacional, y de una reducción drástica de su gasto público junto con un programa de reordenación financiera cuyos resultados inmediatos en un año son los siguientes:

1. De acuerdo al *Informe del Banco de México*, la política económica programada para 1983 establece dos puntos fundamentales para corregir el persistente desequilibrio de las finanzas públicas. El primero consiste en frenar el crecimiento del gasto público, cuidando de reducir al mínimo las consecuencias de esa política sobre la generación de empleos productivos, la ejecución de programas de inversión indispensables para fortalecer la capacidad productiva del país, y el cumplimiento de los compromisos financieros adquiridos. Por otra parte, se proyecta un aumento en los ingresos del sector público, mediante una revisión integral de las políticas de impuestos y de precios y tarifas para los bienes que ofrece dicho sector. Esto estaría en conjunción con una política de comercio exterior y una política cambiaria que permitirá que la economía reduzca su dependencia de los ingresos petroleros y del crédito externo como fuentes de divisas. Si ello sucede, la economía mexicana será menos vulnerable a las perturbaciones del exterior, y se aliviará la carga que la deuda externa representa para el país.<sup>5</sup>

2. Las últimas cifras del *Primer Informe de Gobierno* indican que el programa de reordenación, en cierta forma el plan del Fondo Monetario Internacional, sí ha sido efectivo. Las reservas internacionales del Banco de México llegaron a tres mil 552 millones de dólares al 31 de agosto. El déficit total del sector público es inferior a los 500 mil millones de pesos. Los ingresos presupuestales crecieron 124 por ciento, y a junio de este año llegaron a dos billones 965 mil millones de pesos. La deuda externa del sector público llegó a mediados del presente año a 60 mil nueve millones de dólares. La tasa de inflación mensual pasó, de 10 por ciento.

<sup>4</sup> *Excelsior*, 21 de julio de 1983.

<sup>5</sup> Banco de México, *Informe Anual 1982*, México, D. F., 1983.

en enero de este año, a menos de cinco por ciento en julio último. Los resultados de la cuenta corriente generaron un saldo favorable de dos mil 657 millones de dólares a junio de 1983.<sup>6</sup>

Sin embargo, el costo social un poco subestimado en el Informe, no enfatiza el significado que ha tenido el programa de reordenación económica y financiera en dicho sector.

El número de trabajadores asegurados permanentes en el IMSS de los sectores manufacturero, comercial y de transportes y de servicios, exhibió una disminución de 4.3% en el primer trimestre de 1983; en el mismo periodo del año anterior había registrado un crecimiento de 9.5%.<sup>7</sup> El desempleo abierto, según cifras del Informe, subió en 1982 de cuatro a ocho por ciento.

En el marco de una solución global a la crisis de liquidez que ha enfrentado México, se percibe claramente el programa y acondicionamiento de la economía mexicana a un proyecto internacional que correspondería al proceso de acumulación internacional. Donde la variable externa estaría condicionando la renegociación de la deuda a un fin preciso. ¿Por qué el endeudamiento? ¿para qué tanto? Las respuestas a estas preguntas nos mostrarían algo más profundo:

Al iniciarse el año 1982, la imagen de México en el círculo de los grandes bancos internacionales era de honda preocupación. El *boom* petrolero del cual se había valido el país para ser reconocido como un deudor solvente se había desvanecido. Por un lado se verificaba una disminución de divisas petroleras por concepto de exportación —ocasionada por la baja de los precios del petróleo en el mercado mundial, resultado de un exceso de oferta del petróleo— y de la sustitución del consumo por otras fuentes de energéticos. Por el otro, se ponían de manifiesto las consecuencias de la política proteccionista de los países desarrollados —principalmente la discriminatoria de los Estados Unidos al comercio de materias primas de los países subdesarrollados. Ambas incidían en un déficit crónico de la balanza de pagos de México.

La escasez de divisas hizo necesaria la contratación de deu-

<sup>6</sup> "Primer Informe de Gobierno", publicación de *El Financiero*, 2 de septiembre de 1983.

<sup>7</sup> *Informe sobre la Deuda Pública* correspondiente al primer trimestre de 1983, Nacional Financiera, *El Mercado de Valores*, año XLIII, núm. 31, agosto 1º de 1983.

da a corto plazo para hacer frente al pago del servicio de una deuda de 70 mil millones de dólares. De ésta, al sector privado le correspondía 20 000 millones de dólares, al sector público 50 mil millones. Aunado a ello se manifestaba una seria fuga de capitales a bancos estadounidenses, cerca de 11 000 millones de dólares de origen mexicano se encontraban en inversiones en dicho país. Además, las cuentas en bancos mexicanos nominadas en dólares (mexdólares) fueron del orden de 12 000 millones de dólares; la economía mexicana se encontraba dolarizada. Se generó una deuda privada no registrada en cerca de 22 000 millones de dólares para liquidar hipotecas de las compras de bienes inmuebles en los Estados Unidos.<sup>8</sup> Esto aconteció en los dos últimos años del sexenio lopezportillista.

Las circunstancias urgían la revisión de una política gubernamental que estaba poniendo en juego la legitimidad del Estado, cuyo sexenio terminaba con una radicalización de la contienda social a través de manifestaciones, huelgas, disminución de salarios y una inflación galopante. Y que desde principios de 1982 se había ajustado a un recorte presupuestal y a una devaluación del 100%. El último *Informe de Gobierno*, se da en un ambiente de incertidumbre y desconfianza de la nación. Son puestos en tela de juicio los causantes y actores de la obra. El gobierno acusa a banqueros, a los cuales se les castiga con la nacionalización de la banca. Los sacadólares e inversionistas en el extranjero de bienes e inmuebles son castigados con el control de cambios. En cambio, a los acreedores trasnacionales se les premia con la renegociación de la deuda, fijando como objetivo primordial el pago de los préstamos bajo un plan de estabilización contratado con el Fondo Monetario Internacional.

3. Las amenazas de endeudamiento tan elevado alcanzado por México tuvieron repercusiones internas. A partir de ellas se puso a discusión y en duda el proyecto económico y político llevado a cabo por el Estado. Dicho proyecto, cuyos pilares han sido un discurso «nacionalista» que intenta otorgar al Estado un mayor grado de legitimidad frente a la contienda social, se ha debilitado. El endeudamiento por otra parte, abre el juego a la posibilidad del proyecto internacional de acumulación conducido por el conglomerado

<sup>8</sup> *Excélsior*, jueves 2 de septiembre de 1982.

rado trasnacional desde mediados de los sesenta, cuyo socio es el Fondo Monetario Internacional, que incide en la política mexicana desde 1976.

La presente crisis, manifiesta una de las más agudas en la historia de México, tiene sus antecedentes en los cambios ideológicos en la política económica impuesta, que ha ido variando de un esquema desarrollista a otro monetarista. En el proceso actual, el actor principal cuyos intereses sobresalen sobre las demás clases que conforman la nación al servicio de un proyecto trasnacional, es el Estado.

Queremos putualizar los lineamientos que dieron pie a dicho proceso:

a) El proceso de internacionalización del capital se inició con la trasnacionalización de las grandes empresas manufactureras en México y otros países subdesarrollados. Engarzó las economías nacionales al proceso de acumulación internacional. Ciertos sectores de estas economías se capitalizaron rápidamente alcanzando un mayor grado de desarrollo de sus fuerzas productivas permitiendo altas tasas de crecimiento. Dichos sectores dinámicos tuvieron el apoyo de los Estados. El crecimiento de los grandes bancos y su preocupación por invertir su capital a través del Estado, sentó las bases para dicho proceso. La sustitución de importaciones, con importación de bienes de capital, satisfizo un mercado interno urbano. Se formó una economía nacional próspera que, bajo los lineamientos del «desarrollismo», creció económicamente, pero se hizo fuertemente dependiente de insumos básicos procedentes del exterior, principalmente de los Estados Unidos.

En la década del sesenta, el endeudamiento externo abrió las puertas a los intereses del capital internacional. A tal grado, que es el endeudamiento uno de los principales causantes del rompimiento con el modelo desarrollista al que dio pie, que por más de dos décadas había puesto en marcha un periodo de estabilización.

De esta forma, México termina siendo un eslabón más de la producción mundial al servicio de la gran corporación trasnacional. Proceso que se presenta y se ratifica con los dos Convenios firmados con el Fondo Monetario Internacional en 1976 y 1982.

b) El Estado se presenta ante la crisis internacional como un regulador de la economía capitalista. Recoge el capital excedentario a nivel internacional (los petrodólares) para valorizarlo a nivel interno y ayuda a que los efectos de la crisis de sobreproducción

internacional se pospongan. El Estado se vuelve un socio garantizador de la banca trasnacional y además facilita la obtención de grandes ganancias y su libre exportación a las matrices. El Estado, a nivel interno, canaliza a los sectores de punta del proceso de producción nacional el mayor financiamiento. Y articula a su retorno con el proceso de acumulación internacional. El Estado se vuelve, y es un responsable de reproducción ampliada del capital; permite una mayor permeabilidad del capital externo en la producción.

Por último, el Estado canalizó gran parte de dicho financiamiento a la compra de bienes de capital en el exterior: los planes de inversión se ampliaron para dar empleo y garantizar la legitimidad. Pero además, incidió en el reparto del excedente nacional a favor del sector financiero, de una burocracia estatal y de sí mismo.

#### c) La deuda y el Estado Mexicano

El estudio de las etapas estructurales del proceso de endeudamiento en México permite visualizar el uso que el Estado ha hecho de un recurso exterior. El proyecto económico y político llevado por el gobierno posrevolucionario, desde la época cardenista hasta la segunda posguerra, creó un Estado nacionalista cuyas empresas paraestatales desarrollaron un crecimiento industrial en manos de una burguesía nacional capaz de solventar sus inversiones propias. Se paga la deuda de la Revolución, la deuda ferrocarrilera, la deuda petrolera.

Posteriormente, la deuda en los años cincuenta y sesenta, será contratada fundamentalmente con los organismos financieros internacionales creados en Bretton Woods. Incluso agencias oficiales de los Estados Unidos, como el Eximbank y la AID, jugaron un papel muy importante en el suministro de préstamos a algunas empresas como la entonces Compañía de Luz y Comisión Federal de Electricidad. Más tarde, se incorpora el Banco Interamericano de Desarrollo.

El financiamiento externo, en el marco de la política cepalina y de la integración latinoamericana, se canalizó a obras de infraestructura.

Promovió el desarrollo del capitalismo mexicano. El endeudamiento será una de las palancas que sostendrá el llamado «milagro mexicano», entre 1956 y 1976. La política gubernamental sostendrá

tasas de crecimiento altas, estabilidad monetaria, y de precios y un tipo de cambio fijo frente al dólar. No obstante, el usar el ahorro externo como palanca de crecimiento limitó el mismo crecimiento. Se reconoce en 1976, oficialmente, lo negativo de dicho endeudamiento en función de los intereses de las clases poseedoras de la burguesía mexicana y se da fin a la salida especulativa de capitales con una devaluación. El tipo de cambio de 12.50 pasaría a formar parte de la historia del peso mexicano.

En la actualidad, el endeudamiento debe ser estudiado como la política anticrisis que siguió el gobierno mexicano pero en el marco de un monetarismo donde se da puerta abierta al gran conglomerado trasnacional.

La «carta» de intención firmada en 1976 y 1982 limitan el crecimiento del endeudamiento y la participación del Estado en sus inversiones y en su gasto público así como establecen la congelación de salarios y el saneamiento de la inflación. Pero en el fondo, su objetivo es la petrolización de la economía. Tan sólo una vez cumplido el primer plan de estabilización del FMI, la deuda de PEMEX en los tres últimos años del gobierno lopezportillista aumentó en un 1000 por ciento, siendo los principales bancos acreedores el *First National City Bank*, el *Bank of America*, *Morgan Guaranty Trust*, *Chase Manhattan* y otros bancos japoneses y europeos.

#### *Y el endeudamiento ¿para quién?*

Al usar el endeudamiento como una política anticrisis en un proceso de integración de facto al mercado financiero internacional tanto de los Estados Unidos como de los grandes bancos, el Estado fungió como un árbitro entre los intereses contradictorios tanto nacionales como extranjeros.

Por un lado, el no enfrentarse a una política monetaria, financiera y cambiaria incompatible con la fase ascendente de un sector privado en crecimiento de grupos privados como Alfa, Visa, Vitro y Cydsa, vio disminuir su poder relativo frente a una creciente especulación de los grupos financieros más poderosos de la nación (como los banqueros). A la libertad cambiaria había contribuido enormemente no sólo a la especulación sino para financiar su crecimiento. Por ello la salida fue el control de cambios y la nacionalización bancaria.

Por el otro lado, la financiación procedente del exterior se canalizó de la siguiente manera. La proveniente de los organismos financieros internacionales a crear una infraestructura de tipo agrícola para satisfacer la demanda de las trasnacionales agropecuarias y cumplir con la exportación de productos al mercado norteamericano. La financiación procedente de los organismos financieros trasnacionales principalmente se canalizó al petróleo y algunas empresas paraestatales del gobierno tanto como para el pago de la misma deuda.

Y, por último, el endeudamiento desde mediados de la década del setenta ha servido para romper un esquema nacionalista que se venía dando en el marco del desarrollismo y que, tanto, ha implantado una política económica bien definida dentro de los parámetros del monetarismo, al servicio de un proceso de acumulación comandado por el conglomerado trasnacional. En este ámbito, la participación popular deja de ser deseable; es cada vez menos cooperativa. Adjunta a ello la disminución constante del salario y del empleo dejan sólo algunas añoranzas de un pasado donde el nacionalista y populista correspondió a una realidad verdadera. Queda pues en el esfuerzo de los sectores populares de la contienda social la recuperación de un proyecto nacional cada vez más extenuante.