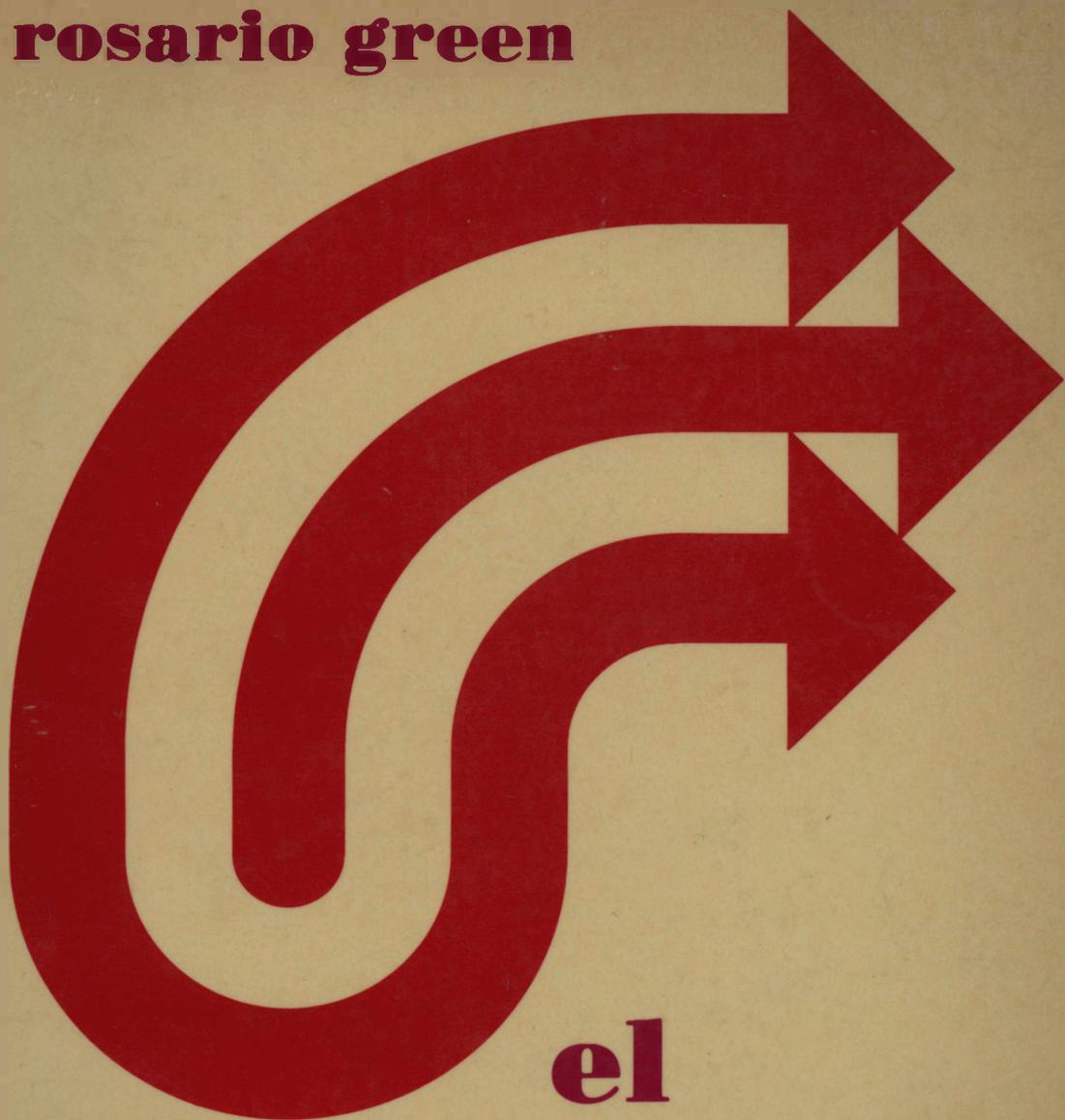


**rosario green**



**el**  
**endeudamiento**  
**público externo**  
**de méxico 1940-1973**

EL COLEGIO DE MEXICO

EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO  
DE MÉXICO, 1940-1973

**COLECCIÓN**  
**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**  
**XV**

**Primera edición, 1976**

**Derechos reservados conforme a la  
© 1976, EL COLEGIO DE MÉXICO  
Guanajuato, 125, México 7, D. F.**

**Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico***

# Índice

<i>Introducción</i>	1
<b>CAPÍTULO I:</b> El papel de las instituciones oficiales extranjeras de crédito en México .....	9
1. El Fondo Monetario Internacional (FMI) .....	18
2. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) .....	24
3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ..	43
4. La Agencia Internacional del Desarrollo (AID) .	58
5. El Banco de Exportación e Importación de Washington (EXIMBANK) .....	65
<b>CAPÍTULO II:</b> Los acreedores privados extranjeros del gobierno mexicano .....	77
1. La banca privada extranjera .....	83
2. Otras instituciones financieras privadas .....	90
3. Bonos internacionales en moneda extranjera emitidos por el gobierno de México .....	93
4. Créditos de proveedores .....	97
5. Las nacionalizaciones .....	103
<b>CAPÍTULO III:</b> Los problemas de la deuda pública externa de México .....	105
1. La capacidad de los países para hacer frente a los pagos de sus deudas con el exterior .....	107
2. Origen del endeudamiento público externo de México .....	117
3. Causas del crecimiento del endeudamiento público externo de México .....	123

<b>CAPÍTULO IV: La aceleración del endeudamiento público externo de México durante la administración del presidente Echeverría</b> .....	<b>167</b>
<i>Conclusiones</i> .....	<b>209</b>
<i>Anexos</i> .....	<b>221</b>
1. Organismos descentralizados .....	<b>223</b>
2. Empresas de participación estatal mayoritaria ..	<b>225</b>
3. Empresas de participación estatal minoritaria ..	<b>229</b>
4. Instituciones nacionales de crédito .....	<b>230</b>
5. Instituciones nacionales de seguros ... ..	<b>231</b>

**para Claude;  
para Gabriel, nuestro hijo**



El presente trabajo tiene como objetivo fundamental establecer el panorama de la deuda pública externa de México, tanto a través de su evolución histórica, principalmente a partir de la segunda Guerra Mundial, como a través del análisis de su actual situación. Busca señalar las razones y consecuencias de su crecimiento en las diversas etapas en las que el periodo en estudio se ha dividido. Por cierto que la demarcación de esas etapas puede, en ocasiones, dar la impresión de cierta rigidez, pues los acontecimientos no se gestan ni concluyen de manera abrupta. Sin embargo, como la finalidad de este estudio no es elaborar una detallada historia económica del país en los últimos treinta años, sino situar los hechos económicos que competen a la investigación, dentro de un contexto histórico y no aisladamente, esa división en etapas, materia de los dos últimos capítulos, resulta bastante funcional.

Por lo que toca al periodo de estudio seleccionado, éste se justifica porque a partir de la conflagración mundial surge en el escenario internacional una serie de instituciones de financiamiento de carácter público a las que México va a acudir de manera preferente, hasta alcanzar un límite que lo obligará a buscar otro tipo de financiamiento generalmente más costoso. Dentro de este periodo, el análisis de la última década permitirá obtener las conclusiones más significativas, por ofrecer una visión de mayor claridad y continuidad.

De manera general, se observó que 1973 es el último año para

el que existen series completas de datos, por lo que, deseando uniformar la presentación de las cifras, siempre es éste el último año registrado. Sin embargo, cuando ha sido posible hacer una referencia en el texto a cuestiones localizadas en fechas posteriores, sin que se rompa la estructura del trabajo, así se ha hecho.

Las fuentes de información estadística utilizadas en esta investigación son de diversa naturaleza. Se consultaron los informes anuales de todas aquellas agencias de financiamiento externo con sede en Washington, D.C. Se consultaron también diferentes compilaciones estadísticas para el caso concreto de México, realizadas por el Banco Mundial y la OEA. Se consultaron igualmente estudios del CIES y del mismo Banco Mundial sobre América Latina, y en general sobre el mundo en desarrollo. Todas esas fuentes están relacionadas con el problema concreto del endeudamiento público externo. Finalmente, y ante las limitaciones de acceso a las fuentes oficiales del gobierno mexicano (por la actitud de secreto y parcialidad de la información que se publica en torno a cuestiones como el nivel de la deuda pública externa de México), se abandonó la intención inicial de continuar el estudio del tema hasta la actualidad. Sin embargo, se tiene la seguridad de que el conocimiento detallado de la situación en 1974 y 1975 lejos de invalidar el análisis que aquí se desarrolla hasta 1973 lo confirmaría y nos haría concluir que las consecuencias anotadas en el trabajo serían aún más graves para el país en los últimos años, ya que algunas cifras nos indican niveles más elevados y crecientes de endeudamiento público externo para México en 1974 y 1975.

Este trabajo consta de cinco partes que se refieren tanto al hecho de que el gobierno de México contrata su deuda externa con entidades públicas y privadas, como al impacto de esa deuda causado en la economía mexicana.

En la primera parte, la deuda pública externa de México es analizada desde el punto de vista de las instituciones oficiales acreedoras, tanto multilaterales como bilaterales. Sobre cinco de estas agencias, por ser las relevantes, se concentra el análisis en esta primera parte: el Fondo Monetario Internacional; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus dos filiales: la Corporación Financiera Internacional y la Asociación Interna-

cional de Fomento; el Banco Interamericano de Desarrollo con sus tres ventanillas: su capital ordinario, su Fondo para Operaciones Especiales y su Fondo Fiduciario de Progreso Social; la Agencia Internacional del Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación de Washington.

Partiendo de ciertas consideraciones globales sobre la filosofía de cada una de esas instituciones y de la manera como actúan en su conjunto, se ha procedido a continuación a un análisis más detallado en cinco apartados. Así, se examinan los propósitos consagrados en sus respectivos acuerdos constitutivos; las condiciones financieras a las que sujetan sus créditos; las exigencias de política económica que éstos implican; el monto autorizado, acumulado a lo largo del periodo considerado y desglosado anualmente, y el monto vigente al 31 de diciembre de 1973; su canalización por sectores de actividad económica y renglones dentro de esos sectores; y su mayor o menor peso relativo como instituciones, dentro del conjunto.

Esa última consideración permitirá determinar la importancia que para el gobierno de México tiene el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, sobre todo con respecto al financiamiento oficial bilateral. También se pondrá de manifiesto que pese a que el financiamiento propiamente bilateral —en gran parte norteamericano— se ha mantenido a bajo nivel e inclusive ha disminuido frente al multilateral, no ha permitido anular, y ni siquiera reducir, la influencia del gobierno norteamericano en los condicionantes del financiamiento multilateral, ya que, en promedio, por lo menos un 40% de este financiamiento es atribuible al gobierno norteamericano, por ser de esa magnitud su contribución promedio a las diversas instituciones multilaterales de financiamiento desde su creación hasta el 31 de diciembre de 1973.

En la segunda parte, la deuda pública externa de México se analiza desde el punto de vista de las entidades privadas que proporcionan préstamos a México; se distinguen tres clases de financiamiento: préstamos de banco y otras instituciones financieras, préstamos de proveedores, y emisiones de bonos del gobierno de México.

Una vez que se distingue entre los varios acreedores, se señalan las condiciones financieras exigidas por ellos, se determina el vo-

lumen de los varios tipos de deuda acumulado a lo largo del periodo en estudio, desglosado anualmente y, por último, se determina la deuda en vigencia al 31 de diciembre de 1973. En esta secuencia se manifiestan dos cuestiones: el predominio de esta deuda, principalmente en los últimos años, sobre la contratada con entidades públicas; y el predominio, dentro de aquélla, de los préstamos provenientes de bancos y financieras privadas, donde el peso de los acreedores norteamericanos es determinante, por ser mayoritario.

En la tercera y cuarta partes, el problema se analiza desde el punto de vista del crecimiento de esa deuda pública externa y de lo que ésta representa para México, como país y como gobierno. Es decir, la carga real, y no solamente financiera, de una deuda que al iniciarse la década de los setentas ya había alcanzado niveles peligrosos, a pesar de las declaraciones de los funcionarios responsables de la política financiera del país. Esta deuda se vio incrementada en los años siguientes, convirtiéndose, necesariamente, si no en el único condicionante sí por lo menos en un factor de primerísima consideración en el diseño de las opciones, de las limitaciones, de las soluciones y en general de la política económica nacional.

En estas mismas páginas se compara el total de la deuda pública externa de México, autorizado para cada uno de los años estudiados, con el total de las erogaciones por concepto del servicio de la deuda anterior. De esto se desprende que el saldo, que representa la corriente neta de préstamos, es generalmente muy reducido y en ocasiones decreciente, llegando inclusive a ser negativo.

Si lo anterior no fuera suficiente para presentar un panorama que, como se verá, ha resultado desalentador para el país, se incluyen también cifras sobre lo que la carga del servicio de esa deuda representa para la balanza comercial mexicana; asimismo, se señala que dicho servicio absorbe cantidades tan importantes y, generalmente, crecientes de las entradas de divisas por concepto de exportación de bienes y servicios, que pone en grave peligro la capacidad del país para importar aquellos insumos que su proceso de industrialización exige.

Específicamente, en la cuarta parte se enfoca la atención sobre

los tres primeros años de la administración del presidente Echeverría, época en la historia de México en la que la deuda pública externa ha alcanzado los niveles más altos y en la que los criterios seguidos a fin de reducir su ritmo de crecimiento se han visto contrarrestados por prácticas viciadas e ineficientes.

Finalmente, se establecen algunas conclusiones que confirman las premisas más relevantes implícitas o explícitas en este trabajo. Por ejemplo, en algunas declaraciones oficiales se señala que México puede manejar, con más agilidad que otros países, los condicionantes de su deuda pública porque, o está contratada con entidades privadas, preocupadas tan sólo por la recuperación del capital prestado y el pago de los intereses sobre el mismo, o está contratada con instituciones públicas multilaterales, cuyos términos son menos concesionales que los de las bilaterales. La confianza que se percibe en estas declaraciones debe ser matizada no solamente con el hecho real del mayor poder de voto de un gobierno, el norteamericano, en esas instituciones, sino también con la aceptación de que, en última instancia, y como ya se apuntó anteriormente, aproximadamente el 40% en promedio de los créditos otorgados por las agencias multilaterales al país es atribuible a un solo gobierno, que de nueva cuenta es el norteamericano. Esta situación manifiesta, en toda su magnitud, el peso de este tipo de dependencia financiera, porque si bien la administración de ese 40% está multilateralizada, en el fondo sus objetivos reflejan una influencia importante del gobierno de Estados Unidos, la cual puede ser determinante en épocas de crisis, como lo prueban algunos casos ocurridos en la región.

Además se especifica que el recurso creciente, por parte del gobierno de México, al financiamiento otorgado por instituciones de carácter privado, predominantemente norteamericano, obedece fundamentalmente a su imposibilidad para captar más recursos provenientes de instituciones públicas multilaterales. Esta incapacidad relativa no ha impedido, sin embargo, que México se coloque como segundo deudor en la región, de una institución como el BIRF, precedido tan sólo y por un estrecho margen por Brasil. Pero dado un monto limitado de recursos, y una serie de regiones y necesidades que atender, se señala que México ha alcanzado ya el máximo nivel

de préstamos y existe una cierta renuencia por parte de esa y otras instituciones similares para ampliarlo. Como luego se verá, esta renuencia está justificada en ocasiones en términos de la ineficiencia de ciertos sectores nacionales. Además de insistir sobre criterios de eficiencia y apego a los compromisos de tiempo, costo, etc., los funcionarios del Banco Mundial y similares argumentan, al respaldar sus reservas para el otorgamiento de nuevos préstamos, el hecho de que México ha alcanzado ya un grado de madurez y estabilidad monetaria y financiera tal que tiene fácil acceso al mercado internacional de capitales. En última instancia, el financiamiento oficial multilateral es visualizado como un mero complemento del financiamiento privado.

Esas y otras consideraciones encuentran su lugar a lo largo del presente texto y esperan contribuir al esclarecimiento de un tema tan complicado como es el de la deuda pública externa de México, su origen, su evolución y las razones y consecuencias de su rápido crecimiento, sobre todo en los últimos años.

La idea de esta investigación evolucionó y se modificó rápidamente durante el proceso de realización. El proyecto inicial incluía diversos aspectos de las relaciones entre México y Estados Unidos, que íbamos a compartir, coordinados por Olga Pellicer de Brody, algunos profesores del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Poco a poco la información que sobre mi tema fui recogiendo, resultó tan vasta que desbordó el programa de conjunto, obligándome a analizar el tema del financiamiento externo de una manera independiente; asimismo, mi interés en este campo incluyó otras fuentes de financiamiento externo distintas a las norteamericanas. Durante la última etapa de mi investigación resultaron especialmente valiosos los múltiples comentarios y sugerencias de Víctor L. Urquidi, a quien agradezco profundamente su cuidadoso empeño en la lectura del manuscrito, de cuyo contenido asumo toda la responsabilidad.

Igualmente hago constar mi sincero agradecimiento a Alberto Dallal por la atención personal que prestó a mi investigación en las diversas fases de su edición. Finalmente, doy las más cumplidas gracias a Gabriela Sánchez Velasco y a Cristina García de Luna por su eficiente (y de mi parte insistente) trabajo mecanográfico.

El papel de las instituciones oficiales  
extranjeras de crédito en México



De manera general, puede afirmarse que el mundo de la posguerra, con todos los problemas que lo caracterizaron, exigió la creación de un buen número de instituciones oficiales de crédito para hacer frente a la gran demanda mundial de recursos financieros para el desarrollo económico y social de los pueblos menos favorecidos. Como consecuencia, algunas de las agencias de financiamiento ya existentes, como el Banco de Exportación e Importación de Washington (EXIMBANK), se reestructuraron, y otras se crearon inclusive antes de que terminara la conflagración mundial, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que datan de 1944; otras inmediatamente después, como la Agencia Internacional del Desarrollo del gobierno de Estados Unidos (AID); y otras incluso años más tarde, como las dos filiales del Banco Mundial: la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), así como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dentro de esa gama de instituciones es necesario distinguir, en primer lugar, aquellas de carácter bilateral, como el EXIMBANK y la AID, que dependen directamente del gobierno norteamericano; y aquellas de carácter multilateral, como las del Grupo del Banco Mundial, el FMI y el BID, las que sin llegar a depender del gobierno de Estados Unidos están sin embargo igualmente influenciadas por él, debido al mecanismo por el cual los derechos de voto, desigualmente distribuidos, están esencialmente determinados por el monto

de las cuotas y contribuciones de sus miembros. A su vez, estas cantidades se fijan, según pauta establecida por el FMI, en función de las reservas internacionales y del ingreso nacional de los países miembros. Esto explica el hecho de que el gobierno norteamericano, que en promedio ha aportado el 40% de las suscripciones y contribuciones al Grupo, al FMI y al BID, desde el establecimiento de dichas instituciones hasta el 31 de diciembre de 1973, tenga un peso decisivo en sus disposiciones, sobre todo cuando alrededor de otro 25% es proporcionado por sus asociados más importantes e incondicionales: Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia y Japón.

En el caso particular del BID, el peso de Estados Unidos en el proceso de toma de decisiones se explica no sólo en función de su contribución. Ésta, al ser la mayor en el ámbito interamericano, le otorga necesariamente mayores derechos de voto. Tampoco resulta fundamental el hecho de que, como sucede con las instituciones del Grupo y el FMI, los cuarteles generales de la organización se localicen en la capital norteamericana. En el caso del BID, la situación está mayormente determinada por tratarse de una agencia continental cuya acción se dirige principalmente al área de influencia norteamericana más tradicional: América Latina. En esta región los vínculos de dependencia con Estados Unidos se ven más claramente ilustrados, tanto a nivel del origen y destino de su comercio exterior, como a nivel de la nacionalidad de la gran mayoría de los inversionistas extranjeros que allí se instalan. Pero los vínculos de dependencia que se desean destacar se refieren a que los principales acreedores, oficiales y privados, con los que la parte más importante de la deuda pública externa latinoamericana se encuentra contratada, son norteamericanos.

La afirmación de que aproximadamente el 40% del financiamiento proporcionado a América Latina por las agencias multilaterales con sede en Washington, D. C., es atribuible al gobierno norteamericano, se sostiene aun si, como se ve en el cuadro 1, las contribuciones de dicho gobierno al 31 de diciembre de 1973 promediaban apenas un 35% (si bien fluctuaban entre el 100% para el Fondo Fiduciario de Progreso Social del BID y el 25% del Banco Mundial), pues se está hablando de un promedio ponderado y a lo largo de un periodo hasta de 24 años. De ahí que, cuando

## Cuadro 1

## SUSCRIPCIONES Y RECURSOS ADICIONALES DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES DE CRÉDITO CON SEDE EN WASHINGTON, D. C.

(1973, millones de dólares)

Organismos	Total	Estados Unidos	Porcentaje
BIRF	27 000.0	6 473.0	24
AIF	5 344.0	2 072.0	39
CFI	102.2	35.2	34
FMI	29 958.0	10 825.0	36
BID			
Capital ordinario	5 710.4	2 175.8	38
Operaciones especiales	4 383.0	3 040.4	69
Progreso social	525.0	525.0	100
Promedio aproximado de la participación norteamericana			35

FUENTE: Datos sacados del *Informe Anual* correspondiente a 1973, para cada una de las agencias citadas.

se busca calcular el monto del financiamiento externo proporcionado por el gobierno de Estados Unidos a un país de la región, o estimar la deuda pública de ese país o región contratada con el gobierno de Estados Unidos, no sólo debe tomarse en cuenta el 100% de los recursos proporcionados en forma de préstamos por el EXIMBANK y la AID, sino que debe añadirse el 40% del financiamiento multilateral autorizado por el FMI, el Grupo del Banco Mundial y el BID a ese país. Este método ha sido tradicionalmente aceptado y frecuentemente utilizado por la OEA.

En segundo lugar, debe distinguirse entre las instituciones de crédito, bilaterales o multilaterales, en función del criterio y las condiciones en base a los cuales ponen sus recursos a disposición de los países prestatarios. Es evidente que los fondos proporcionados no pueden considerarse neutrales o incondicionales, sino que están clara y directamente relacionados con los intereses del gobierno que los concede o que domina a la agencia internacional que los otorga. De esta manera, hay instituciones que con sus recursos buscan asegurar un determinado comportamiento político, bien

sea interno, externo o de ambos tipos. También intentan asegurar una cierta dirección del desarrollo económico del país recipiendario por considerarla adecuada a sus intereses particulares, permitiéndose así intervenir, abierta o veladamente, en el diseño de la política económica general de ese país. Asimismo, buscan asegurar el empleo de los recursos otorgados de una manera preestablecida, observando el estricto cumplimiento del proyecto específico para cuyo financiamiento fueron concedidos y cuya rentabilidad económica o política es a su vez garantizada. En ocasiones, pretenden asegurar el cumplimiento de compromisos financieros o políticos previamente adquiridos y muchas veces relacionados con la deuda contratada por el gobierno del país prestatario o con el trato que el mismo otorga a la inversión extranjera directa. También persiguen la colocación de excedentes básicamente agrícolas del país prestamista, así como la expansión de sus exportaciones de bienes de origen industrial. Finalmente, buscan asegurar el empleo de naves y servicios de determinado pabellón, generalmente perteneciente al país prestamista o a alguno de sus asociados, para transportar los bienes adquiridos con los recursos prestados.

En muchas ocasiones es imposible distinguir claramente entre estos criterios o condiciones, no solamente porque muchos de ellos se encuentran estrechamente vinculados entre sí y porque el umbral entre lo político y lo técnico o económico resulta a veces de muy difícil percepción, sino además porque las diversas instituciones generalmente imponen más de un criterio, si bien algunas de ellas parezcan sostener uno, prioritario. Pero cualesquiera que sean esos criterios o condiciones en base a los cuales se otorguen los recursos, puede decirse que, en todos los casos, las instituciones que los conceden buscan influir de una manera u otra en las decisiones de varios tipos del país deudor.

Aun si se parte del supuesto de que no se puede establecer de manera tajante la separación de los criterios en los que se basan las diversas instituciones para conceder sus préstamos, parecen existir ciertas prioridades de carácter muy general sobre las cuales podría afirmarse que instituciones como el Grupo del Banco Mundial, el FMI, y en cierta medida, la AID, independientemente de la diversidad de su naturaleza, buscan influir con sus créditos en las

políticas económicas de los países prestatarios, en particular de los en vía de desarrollo, donde la meta parece ser: lograr una cierta estabilidad financiera y monetaria que facilite el florecimiento de intereses extranjeros particulares.

En el caso concreto del Banco Mundial, por ejemplo, la filosofía que ha privado en los últimos años señala que la ayuda que el Grupo del Banco Mundial y otras instituciones similares proporcionan a los países menos desarrollados tiene un gran potencial de beneficio cuando facilita al gobierno del país que recibe esa ayuda la adopción de actitudes adecuadas y la instrumentación de políticas idóneas al desarrollo.<sup>1</sup>

En este sentido, el propio presidente del Banco Mundial, señor McNamara, ha señalado que cuando los países en vía de desarrollo adoptan políticas tendientes a asegurar que los beneficios del crecimiento sean distribuidos de manera más equitativa entre sus pueblos, es señal de que esos países necesitan y merecen la asistencia requerida a fin de lograr una tasa de crecimiento global razonable. "El papel del Grupo del Banco en todo esto es claro. Nuestro mandato es ayudar. Y esa ayuda debe darse en la forma tanto de consejo de políticas económicas conducentes a la implantación de programas adecuados y viables de desarrollo económico y social, como de corrientes incrementadas de apoyo financiero a esos programas."<sup>2</sup>

Por lo que toca al BID, puede decirse que, en la actualidad, su mayor preocupación reside en que los préstamos concedidos según su acuerdo constitutivo sean realmente empleados en los fines o proyectos específicos para los que fueron asignados. Es decir, aparentemente no existen en este momento condicionamientos de política económica exigibles a los países hacia los que el BID canaliza sus recursos, independientemente de que pueda reconocerse la existencia de un condicionamiento anterior, gestado en el momento de decidir si un proyecto determinado debía o no ser financiado por el BID. Resulta claro que en esta decisión intervienen una serie de consideraciones de índole tanto técnica como política. Sin embargo, durante una época en la historia del funcionamiento del BID en la

<sup>1</sup> Escott Reid, *Strengthening The World Bank*. Chicago, The Adlai Stevenson Institute, 1973, p. 2.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 34.

región, los recursos se prestaban con la condición de que se realizaran ciertas reformas en el país receptor, tales como la agraria, la educativa, la sanitaria y la fiscal. Esta época correspondió al surgimiento del programa conocido como la Alianza para el Progreso y fue, en realidad, de corta duración.

Como se recordará, el origen de la ALPRO, institucionalizada en la llamada Carta de Punta del Este de 1961 (definida como la expresión de un gran esfuerzo cooperativo de los pueblos y los gobiernos de las repúblicas americanas para acelerar el desarrollo económico y social de los países participantes de América Latina) puede localizarse en la Conferencia Económica de 1954, realizada en Petrópolis, Brasil, bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En esa reunión se establecieron principios, conceptos y recomendaciones sobre los cuales debía fundamentarse la cooperación intercontinental para ayudar a resolver los graves problemas enfrentados por el desarrollo latinoamericano. Si bien los resultados prácticos de esa reunión dejaron mucho que desear, debido principalmente a la falta de cooperación, interés y apoyo del gobierno de Estados Unidos, sus planteamientos teóricos fueron recogidos posteriormente por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek, quien en 1958 lanzó una iniciativa conocida como Operación Panamericana (OPA). Esta iniciativa subrayaba el carácter continental y fraternal de los programas de cooperación económica para el desarrollo que se solicitaban para la región, vinculando además el progreso de la zona con la seguridad norteamericana. El surgimiento y posterior desarrollo de la Revolución cubana, al poner ese último punto claramente de manifiesto, originó una reacción por parte del gobierno de Washington que quedó englobada en la ALPRO: enfrentar al cambio revolucionario cubano la transformación pacífica de las estructuras latinoamericanas. Este cambio se pretendía lograr mediante un esfuerzo interno de los propios países latinoamericanos que tendrían que comprometerse en una acción reformista, y un esfuerzo internacional comandado por Estados Unidos, en el que 20 000 millones de dólares se verterían a lo largo de 10 años, a fin de alcanzar el pleno desarrollo económico y social de la región.<sup>3</sup>

3 Para un análisis más detallado de estas cuestiones ver: Rosario Green, *La coope-*

Por lo que se refiere al EXIMBANK, éste se ha distinguido por el empleo del criterio de colocación de bienes y servicios norteamericanos, beneficiando doblemente a Estados Unidos: en primer lugar, al expandir las exportaciones norteamericanas, aligerando el déficit en la cuenta corriente de su balanza de pagos y, en segundo lugar, al exigir que dichos bienes sean transportados en naves de pabellón estadounidense, cuyos fletes constituyen un verdadero gravamen para los países importadores.<sup>4</sup>

Si bien es cierto que estos criterios podrían ser considerados, *grosso modo*, y pese a su evidente trasfondo político, como criterios o condiciones de carácter técnico, los mismos pueden ser abandonados o por lo menos relajados, en virtud de consideraciones de seguridad. Así, en presencia de una cuestión política o económica que tenga implicaciones de peligro para el concepto de seguridad que predomina en Washington en un momento dado, el gobierno de Estados Unidos puede pedir a sus agencias, la AID y el EXIMBANK, o a las agencias internacionales sobre las cuales ejerce un dominio *de facto*, como el FMI, el Banco Mundial y el BID, que resten importancia a los aspectos relacionados con la estabilidad monetaria y financiera, las reformas emprendidas, la colocación de excedentes y la expansión del comercio en general, el empleo de ciertas naves, etc. Estas medidas se tomarían para dar prioridad a otra clase de consideraciones, como el tipo de régimen que se ha instalado en un determinado país o el trato a la inversión extranjera, particularmente la norteamericana, para citar solamente dos instancias.<sup>5</sup>

Finalmente, en esta somera diferenciación de las instituciones oficiales de crédito público, es necesario distinguirlas en función del peso que su financiamiento ha tenido para las diversas regio-

*ración económica financiera internacional de la posguerra en América Latina: el caso de México.* Tesis de licenciatura, UNAM, 1966, pp. 82-94.

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de los diversos criterios aplicados por las instituciones que interesan a este estudio ver: Teresa Hayter, *Aid as Imperialism*. Londres, Penguin Books, 1971.

<sup>5</sup> La historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina abunda en ejemplos de ese tipo. La famosa Enmienda Hickenlooper, diseñada para castigar a aquellos países que observen una conducta poco satisfactoria para Washington, privándoles de las corrientes de recursos financieros que recibían en el pasado, ha sido aplicada más recientemente en los casos del gobierno de Allende en Chile y de Velasco Alvarado en Perú.

nes del mundo en general y para países concretos en particular, delimitando cuidadosamente el periodo del que se trata. Así, por ejemplo, resulta evidente la concentración, en una primera etapa, de los recursos del FMI y del BIRF en la reconstrucción de una Europa devastada por la guerra y su canalización, posteriormente, a otros fines, como el equilibrio de las balanzas de pagos de países tanto desarrollados como en vía de desarrollo, o como el financiamiento de ciertos aspectos del desarrollo de los países subdesarrollados.

A fin de poder apreciar con mayor claridad las diferencias anunciadas, resulta conveniente establecer someramente, en esta primera parte, algunas de las características principales de las instituciones a las que se ha hecho referencia, especialmente en lo que atañe a sus objetivos, su capital, las condiciones a las cuales sujetan sus préstamos, su peso para la región latinoamericana en su conjunto y, sobre todo, la importancia de sus préstamos para México.

### 1. *El Fondo Monetario Internacional (FMI)*

El Fondo Monetario Internacional fue constituido en la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de Bretton Woods en 1944. Su creación obedeció a la necesidad de contar con una institución que desempeñara tres clases de funciones internacionales: que estableciera las normas del sistema monetario internacional; que prestara asistencia financiera a corto plazo, en determinados casos, a los países miembros (con la capacidad de ampliar la liquidez internacional en la medida en que lo exigieran las necesidades del crecimiento del comercio mundial); y que actuara como órgano consultivo de los gobiernos.

La carta constitutiva del Fondo señala como sus propósitos: promover la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento balanceado del comercio internacional, contribuyendo así al mantenimiento de altos niveles de empleo a ingreso real y al desarrollo de los recursos productivos de los países miembros; promover la estabilidad cambiaria a fin de mantener acuerdos de cambio ordenados entre los miembros y evitar las devaluaciones competitivas; ayudar al establecimiento de un sistema

multilateral de pagos relativos a las transacciones corrientes entre los miembros, eliminando también las restricciones cambiarias que obstaculizan el crecimiento del comercio mundial; dar confianza a los miembros poniendo los recursos del Fondo, bajo ciertas condiciones, a su disposición a fin de ayudarlos a corregir los desajustes de sus balanzas de pagos; y, finalmente, acortar la duración y disminuir el grado de desequilibrio de las balanzas internacionales de los miembros.<sup>6</sup>

A fin de cumplir con esos propósitos, el Fondo exige a sus miembros fijar la paridad de cada moneda nacional con el oro y el dólar; ajustar todo cambio de paridad, por devaluación o revaluación, a determinados requisitos y previa consulta con el Fondo; y garantizar el comercio multilateral libre, sin restricciones de ninguna clase, así como la convertibilidad exterior de sus monedas.<sup>7</sup>

El capital ordinario del Fondo se integra con las cuotas de sus miembros, y ha pasado de 8 800 millones de dólares inicialmente, a 29 958 en 1973, en virtud tanto de los aumentos decretados en las contribuciones como de la creación de mecanismos adicionales de financiamiento y de la incorporación de nuevos países miembros, que en la actualidad suman 125.<sup>8</sup> Las cuotas son pagaderas en oro en un 25% y el resto se cubre en moneda nacional depositada en el banco central de cada país miembro.

La asistencia que en base a esos recursos proporciona el Fondo a sus miembros consiste en poner a su disposición hasta un 125% de su cuota, en forma de divisas convertibles en oro, contra la entrega de un valor equivalente de su propia moneda, para ayudar al país que efectúa este tipo de compra a alcanzar su estabilidad monetaria. Esto le permite cubrir el déficit de su balanza de pagos, causa de esa inestabilidad que se considera transitoria y no estructural, sin que el nivel de reservas internacionales de ese país caiga por debajo del punto peligroso que pudiera obligarlo a devaluar su moneda.

<sup>6</sup> U.S. Treasury, *The International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. Articles of Agreement*. Washington, D.C., 1944, pp. 1-2.

<sup>7</sup> Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*. Madrid. Alianza Editorial. 1970, pp. 105-106.

<sup>8</sup> International Monetary Fund, *Annual Report, 1973*. Washington, D.C., 1973, pp. 112-113.

Se trata pues, en pocas palabras, de proporcionar financiamiento compensatorio para problemas de corto plazo. Se espera que el miembro que efectuó la compra de divisas al Fondo recompre su moneda en un plazo que varía de tres a cinco años, pagando además intereses sobre las cantidades prestadas o compradas que fluctúan entre el 0.5% y el 5%, de acuerdo a la cantidad solicitada, la cuota del país miembro en cuestión y el periodo transcurrido desde la adquisición inicial de la moneda convertible.

Esa primera forma de asistencia proporcionada por el Fondo fue reforzada en 1953 con la creación de los llamados "créditos de contingencia" o *stand-by*, que consisten en la ampliación del tope inicialmente fijado en 125% de la cuota, mediante el consentimiento de la institución, para que en un momento dado el país que afronta dificultades de balanza de pagos, consideradas no transitorias, pueda girar contra el Fondo por una determinada cantidad de divisas, entregando a cambio el contravalor en moneda nacional y comprometiéndose a recomprar dicha moneda a mediano plazo.

Además de esos recursos, el Fondo auspicia una fuente adicional de liquidez internacional constituida por acuerdos bilaterales de crédito o créditos *swap*, que son operaciones que se practican exclusivamente entre los bancos centrales de los países miembros y fueron instituidas en 1962. A través de estos acuerdos se genera una liquidez complementaria resultante de la compra o venta de divisas al contado, contra la venta o compra de esas mismas divisas a plazo fijo. Esto permite a los países involucrados hacer frente a sus problemas de balanza de pagos, acogiéndose además a la protección del Fondo.

Una segunda fuente adicional de recursos que permite al Fondo cooperar con sus miembros en la solución de los problemas derivados del comercio mundial se inició también a partir de 1962. Se trata del Acuerdo General de Préstamos (GAB), por medio del cual los bancos centrales del llamado "grupo de los diez" que integran Estados Unidos, Gran Bretaña, la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Japón, Holanda, Canadá, Bélgica y Suecia (Suiza se unió posteriormente), se comprometieron a entregar al FMI hasta 6 000 millones de dólares en sus respectivas monedas, para que la institución pueda conceder préstamos financieros en

casos de emergencia, contando para ello con la previa autorización o visto bueno del "grupo".

Finalmente, en 1970, ante las crisis acumuladas a lo largo de la década anterior y provocadas principalmente por la paulatina pérdida de confianza en el dólar, cuya convertibilidad se ponía en duda, y una balanza de pagos norteamericana continuamente deficitaria, se decidió inyectar al FMI un componente adicional: los Derechos Especiales de Giro (SDR o DEG). Constituyen éstos simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el Fondo, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota, y que sólo pueden ser utilizadas en situación de déficit de balanza de pagos y pérdida de reservas. En realidad se trata de un trueque realizado entre un país en un momento dado, excedentario de divisas y otro deficitario. Una vez superada la crisis, el país inicialmente deficitario deberá estar dispuesto, llegado el momento, a hacer lo mismo que en su turno hizo el país inicialmente excedentario, a fin de auxiliar a algún otro país miembro que se encuentra en dificultades. Se trata, entonces, de una nueva línea de liquidez, distinta del oro y de las monedas de reserva, y basada en los excedentes de divisas de los países miembros, y cuya estabilidad se asegura mediante la asignación a cada unidad de DEG de un valor igual a aquel que tenía el dólar en 1946, o sea, de 0.888 671 gramos de oro.<sup>9</sup>

Si bien es cierto que el FMI fue creado con el fin primordial de promover condiciones ordenadas de intercambio, principalmente entre los países del Atlántico Norte, que desde los años treinta se enfrentaban a un sinnúmero de dificultades, a partir de la década de los cincuenta dedicó buena parte de su atención a las regiones menos desarrolladas que, como la latinoamericana comenzaron a presentar déficit crónicos en sus balanzas de pagos. Esta situación se debía al descenso rápido del precio de los productos primarios, causado por la extinción del auge que siguió a la segunda Guerra Mundial.

La importancia de la actividad del Fondo en América Latina puede verse desde varios ángulos. En primer lugar, la institución

<sup>9</sup> Raymond Mikesell, *Mecanismos de ayuda externa*. México, CEMLA, 1964, pp. 95-97; Ramón Tamames, *op. cit.*, pp. 112-115; International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, D.C., febrero, 1974, p. 7. Para fines de 1970 los DEG asignados a México, después de varios ajustes, se fijaron en 600 millones de dólares.

proporciona cerca del 25% del total del financiamiento público externo que recibe la región. En segundo lugar, América Latina absorbe más del 50% del total de los recursos que el Fondo canaliza hacia los países en vía de desarrollo. En tercer lugar, poco más de la mitad (163) de los créditos de contingencia concedidos por el Fondo a sus miembros, desde el establecimiento de esta línea de liquidez hasta 1973 (332), ha ido a la región, y la misma realizó el 15% de los giros brutos totales contra el Fondo, hechos desde 1948.

Buscando examinar un poco más de cerca dicha actividad del Fondo en América Latina se llega a la conclusión de que los recursos canalizados a la región, tanto en términos de los 163 créditos de contingencia concedidos, como de los giros brutos efectuados, han beneficiado principalmente a aquellos países que, como Brasil, Perú, Colombia y Bolivia, han acusado apremiantes dificultades de balanza de pagos, o que, como Argentina, Chile y Uruguay, se han encontrado en presencia de una estructura monetaria y financiera muy deteriorada.

Como puede observarse en el cuadro 2, México ha recurrido relativamente poco a la asistencia que proporciona el Fondo siendo

Cuadro 2

ACTIVIDAD CREDITICIA DEL FONDO MONETARIO  
INTERNACIONAL EN MÉXICO

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1947	22.5	Aumento de las importaciones como consecuencia de la demanda diferida de la guerra.
1954	22.5	Intento de respaldar la confianza en el peso, perdida después de dos devaluaciones: 1948 y 1954.
1959	22.5	Aumento en las importaciones, dentro del modelo del desarrollo estabilizador.
1961	45.0	Contrarrestar la contracción del comercio exterior mexicano.
<b>TOTAL</b>	<b>112.5</b>	<b>4 créditos</b>

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, pp. 116-117.

la última vez en 1961. El monto total de recursos proporcionados a México por el Fondo ascendía a 112.5 millones de dólares, mismo que el país cubrió a su debido tiempo.<sup>10</sup> Además, en marzo de 1959 el gobierno mexicano participó en un acuerdo de contingencia de 6 meses por 90 millones de dólares.<sup>11</sup> Finalmente, en julio de 1961, México entró en un acuerdo de este tipo por la misma cantidad de 90 millones de dólares pagaderos a un año.<sup>12</sup> Estos dos créditos no van a aparecer en los cuadros a lo largo de este trabajo porque se trata de préstamos a corto plazo, y la materia de este estudio es, propiamente, los créditos de origen tanto públicos como privados, concedidos al gobierno de México a plazo mayor de un año. Su mención aquí, sin embargo, pareció importante para completar el panorama.

A partir de 1962 México no ha vuelto a solicitar asistencia financiera al Fondo, en parte debido al papel que en el pasado ha desempeñado el renglón turismo como equilibrador de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que es la que tradicionalmente presenta dificultades en el caso de otros países miembros del FMI, y en parte debido a que México ofrece cierta estabilidad monetaria y financiera que de algún modo lo descalifica para recibir recursos de la asistencia que el Fondo otorga a países en vía de desarrollo. Este último elemento de estabilidad, en opinión del Fondo, y de las otras instituciones multilaterales de crédito sobre las que el juicio del Fondo ejerce importante influencia, ha colocado a México en una posición en la que cada vez le es más difícil conseguir financiamiento de carácter oficial, reservado en principio a países menos maduros, menos estables, menos avanzados. Lo ha obligado a tener que recurrir al financiamiento privado, necesariamente más oneroso, con los consecuentes problemas del servicio de una deuda pública externa que se acerca a un nivel peligroso.

<sup>10</sup> Rosario Green, *op. cit.*, pp. 30-33, Informes Anuales del Fondo Monetario Internacional, 1966-1973.

<sup>11</sup> Jorge del Canto, "Latin America and the Fund", *Finance and Development. The Fund and the Bank Review*. Vol. 1, N° 2, septiembre, 1964, p. 68.

<sup>12</sup> International Monetary Fund, *Annual Report, 1963*. Washington, D.C. Dic., p. 43.

## 2. *El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)*

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento fue constituido, junto con el FMI, en la Conferencia de Bretton Woods celebrada del 1º al 22 de julio de 1944. Sus propósitos se establecieron en términos de cooperar a la reconstrucción y al desarrollo de los países miembros, facilitando la inversión de capital con propósitos productivos; ayudar a restaurar las economías devastadas por la guerra y a la adaptación de las facilidades productivas a la necesidad del tiempo de paz; estimular el desarrollo de facilidades y recursos productivos en los países menos desarrollados; promover la inversión privada extranjera mediante garantías o participaciones en préstamos y otras inversiones hechas por inversionistas privados; complementar la inversión privada cuando el capital privado no esté disponible en términos razonables, proporcionando, en base a mejores condiciones, financiamiento para propósitos productivos; promover a largo plazo un crecimiento balanceado del comercio internacional y el mantenimiento de balanzas de pago equilibradas, alentando la inversión internacional para el desarrollo de los recursos productivos de los países miembros, ayudando para ello a elevar la productividad, los niveles de vida y las condiciones de trabajo en sus territorios; coordinar los préstamos otorgados o garantizados por éste con los préstamos internacionales provenientes de otras fuentes, a fin de que los proyectos más útiles sean los que primero se traten; y, finalmente, conducir sus operaciones respetando el efecto de la inversión internacional sobre las condiciones económicas de los países miembros y, en los años inmediatos a la posguerra, ayudar a suavizar la transición de una economía de guerra a una de paz.<sup>13</sup>

El BIRF inició sus operaciones en 1945, con un capital autorizado de 10 000 millones de dólares, integrado por las cuotas de los países miembros. Dichas cuotas eran pagaderas en un 2% en oro o en monedas convertibles listas para ser prestadas, y en un 18% en las respectivas monedas nacionales; quedaba el 80% restante sujeto a ser exigido sólo en caso de necesidad. Para fines de 1973,

<sup>13</sup> U.S. Treasury, *op. cit.*, pp. 51-52.

dicho capital se había expandido a más de 27 000 millones de dólares, en virtud del aumento decretado en las cuotas y de la ampliación del número de miembros, los cuales sumaban 124 para esa fecha.

Debido a que el Banco se creó con el objeto de ayudar, primero, a financiar la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra y, después, a estimular el desarrollo económico de las naciones miembros, la mayor parte de los préstamos concedidos hasta 1950 se destinó a Europa. Sin embargo, a partir de ese año, los créditos del BIRF han tenido como objetivo principal el desarrollo económico, especialmente de países no europeos, y de manera general se han destinado a financiar proyectos de infraestructura económica: transportes, electricidad, telecomunicaciones, riego y control de inundaciones. De carácter más reciente es la inversión del Banco en sectores como la agricultura, la educación y la industrialización. Igualmente nuevo es su interés por el comportamiento general de la economía del país al cual se canalizan los recursos. Sin embargo, ese interés reciente se encuentra plasmado en parte en los estudios que sobre países particulares y su funcionamiento realizan los funcionarios del Banco, y en parte en las misiones que el BIRF envía a diversos países. Ambos aspectos a menudo son vistos con desconfianza, y criticados abiertamente por algunos sectores nacionales en términos de que significan una intromisión en los asuntos internos de una nación y una flagrante violación de su soberanía. El Banco justifica su acción en ese terreno con el argumento de que, si bien es cierto que una mejoría del nivel general de actuación económica en un país determinado sólo puede ser llevada a cabo por el gobierno y el pueblo del país en cuestión (o sea, que no puede ser impuesta desde afuera), una corriente de capital proveniente del exterior puede, sin embargo, utilizarse como incentivo para que el gobierno tome las medidas necesarias a fin de mejorar la actuación económica del país. También puede servir para ayudar a ese particular gobierno a superar algunas de las presiones internas y realizar las reformas que considera necesarias, pero que es incapaz de llevar a cabo sin apoyo del exterior.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> World Bank, *Some Aspects of the Economic Philosophy of the World Bank*. Washington, D.C., septiembre, 1968, pp. 7-8, citado en Teresa Hayter, *op. cit.*, p. 59.

Dados los objetivos mediatos que persiguen los préstamos del BIRF, éstos por lo general se conceden a plazos mayores de cinco años, casi siempre de 15 a 25 años, con periodos de gracia de hasta 8 años y sujetos a tasas de interés que han fluctuado entre el 3%, más recientemente el 7 y hasta el 8%, siguiendo así la pauta hacia el alza que se registra en el mercado financiero internacional.

De las áreas en desarrollo hacia donde, a partir de los cincuentas, se han dirigido los recursos del Banco Mundial, América Latina resulta enormemente beneficiada. A fines de 1973, de los 965 préstamos concedidos por el Banco a todo el mundo en sus 18 años de existencia, por un total de 21 008.7 millones de dólares, 330, sumando 6 892.7 millones de dólares, es decir, más de la tercera parte del total, se canalizaron a la región latinoamericana. Entre los países del área, la prioridad a esa fecha la tenía Brasil, con 48 créditos y 1 742.2 millones de dólares. México seguía a Brasil muy de cerca en términos de monto, con 31 créditos por un total de 1 601.1 millones de dólares, corroborando la afirmación de que Brasil y México son de los mejores clientes del Banco, no sólo en la región sino en el mundo subdesarrollado en general.<sup>15</sup>

La distribución sectorial de los créditos concedidos por el Banco Mundial a México siguió muy de cerca el patrón latinoamericano de favorecer fundamentalmente los proyectos de infraestructura económica. Como se puede apreciar en el cuadro 3, el 70% de los créditos concedidos tuvo este destino: energía eléctrica, transportes y riego; el 30% restante fue absorbido por la agricultura y la industria. Estos últimos renglones, se señaló, reflejan un interés reciente del Banco como lo demuestra el hecho de que, para 1965, el 90% de los recursos proporcionados a México por dicha institución se invirtió en el financiamiento de servicios básicos tales como la energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones, y sólo un 6% se destinó a la agricultura. La industria, por su parte, había absorbido un porcentaje aún más insignificante. Para

Por lo que toca al caso de México, cabe decir que desde hace algunos años el Banco elabora un informe anual sobre "La situación actual y perspectivas económicas de México", en donde se analizan cuestiones relacionadas con las políticas sectoriales del gobierno, el sistema monetario mexicano, las finanzas públicas y la balanza de pagos.

<sup>15</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *Policies and Operations of the World Bank Group*. Washington, D.C., septiembre, 1974, pp. 104-107.

## Cuadro 3

## DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS CRÉDITOS DEL BIRF A MÉXICO, 1940-73

Sector	Créditos	Monto (millones de dólares)	% del total
Energía	10	704.8	45
Transporte	9	332.8	20
Riego	4	71.5	5
Agricultura	4	275.0	14
Industria	3	127.0	9
Otros <sup>2</sup>	1	90.0	7
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>1 601.1</b>	<b>100</b>

\* Este crédito se destinó a agua potable y alcantarillado y en concreto correspondió a un proyecto de agua potable para la ciudad de México. El crédito por 90 millones de dólares fue otorgado por el BIRF a la Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA), en 1973, y fue el origen de una controversia en mayo de 1975 entre el Banco y el gobierno mexicano, que aunque limitada, puso de manifiesto, según se dejará establecido más adelante, algunas cuestiones importantes en términos de la política que sigue el Banco frente a México como sujeto de crédito, así como de la eficiencia o ineficiencia con la que los recursos prestados se utilizan.

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 119; OEA, *México: cuadros estadísticos de financiamiento externo otorgados por las agencias oficiales con sede en Washington, D.C., al 30 de junio de 1974*. Washington, D.C., 1974, cuadro 5, pp. 10-12.

1973, estas proporciones ya se habían modificado de manera importante.

Una vez destacado el comportamiento intersectorial del financiamiento que proporciona el Banco Mundial a México, resulta conveniente llamar la atención sobre lo que sucede a nivel intrasectorial con esos recursos, es decir, el destino último de los créditos a nivel de cada sector, a fin de sacar alguna conclusión sobre el tipo de proyecto que recibe prioridad en cada uno de ellos.

### *Energía eléctrica*

Ya se ha señalado de manera general que, tradicionalmente, aunque en los últimos años empiece a perder importancia relativa frente a otros sectores como el de la agricultura, el sector de la

energía eléctrica ha acaparado buena parte de la atención del Banco y, consecuentemente, buena parte también de los recursos vertidos en el país. No deja de ser significativo que el primer crédito otorgado por el BIRF a México se haya destinado precisamente a este sector.

La razón de esta clara prioridad otorgada al sector de la energía eléctrica ha estado en función de las necesidades del país por hacerse de una infraestructura económica básica, donde dicho sector resulta clave. Esto explica el hecho de que, a partir del momento en que el gobierno del presidente López Mateos decretó la nacionalización de la energía eléctrica, fueron claramente mayores que antes las cantidades prestadas por el Banco al gobierno mexicano a través de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el organismo oficial encargado de la producción, transmisión y distribución de la electricidad a escala nacional. Esto, como se verá más adelante, se explica también en términos del consentimiento del gobierno mexicano de aumentar las tarifas de dicho servicio, condición exigida por el BIRF para continuar ese tipo de préstamos, y diferida por el gobierno en virtud de las presiones ejercidas por las compañías extranjeras, dueñas hasta entonces de una parte importante de la energía eléctrica del país.

Así, como puede apreciarse en el cuadro 4, mientras que hasta 1958 los cinco créditos otorgados al sector de la energía eléctrica mexicana, apenas sumaron 124.8 millones de dólares, incluidos los dos concedidos a la Mexican Light and Power Company —una de las antiguas copropietarias de ese importante sector de la economía mexicana—, a partir de esa fecha los cinco nuevos créditos otorgados a la CFE sumaron 580 millones de dólares, los cuales fueron empleados para ayudar a financiar los programas nacionales de electrificación del país.

### *Transporte*

Se señalaba también que el segundo renglón más importante para el BIRF, en términos de su financiamiento a México, es el de los transportes, hacia donde, hasta 1972, se habían canalizado nueve préstamos por más de 300 millones de dólares, cantidad

Cuadro 4

## FINANCIAMIENTO DEL BIRF AL SECTOR MEXICANO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA

Año	Monto (millones de dólares)	Destinatario y destino
1949	24.1	Comisión Federal de Electricidad (CFE). Instalación de más de 632 mil Kvs.
1950	26.0	Mexican Light & Power Co. (MEXILIGHT). Aumento de la capacidad en 250 000 Kvs.
1952	29.7	CFE. Completar proyecto anterior.
1958	11.0	MEXILIGHT. Completar proyecto anterior.
1958	34.0	CFE. Programa quinquenal de electrificación, 1958-1962.
1962	130.0	CFE. Programa 1962-1965 de electrificación del país.
1965	110.0	CFE. Programa 1965-1969 de electrificación del país.
1968	90.0	CFE. Electrificación rural.
1969	125.0	CFE. Programa 1969-1973 de electrificación del país.
1972 <sup>a</sup>	125.0	CFE. Programa de expansión de la electrificación.
<b>TOTAL</b>	<b>704.0</b>	<b>10 préstamos</b>

<sup>a</sup> A fin de que los totales en los cuadros de sectores cuadren con los totales del cuadro anterior, no se incluyen en ellos cifras posteriores a 1973.

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 120; OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 19-27.

que fue ampliada durante el primer semestre de 1974 gracias a dos nuevos créditos, uno por 90 millones para la construcción y el mejoramiento de carreteras, y otro por 25 millones de dólares para la construcción y ampliación de aeropuertos.

Como puede apreciarse en el cuadro 5 es justamente el renglón de carreteras, por lo que hace a su construcción, reconstrucción y mantenimiento, el más beneficiado por el financiamiento del Banco a este sector. Hasta 1973, seis de los nueve créditos otorgados se destinaron a proyectos relacionados con la red carretera y de

## Cuadro 5

## FINANCIAMIENTO DEL BIRF AL SECTOR MEXICANO DE TRANSPORTES

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1954	61.0	Rehabilitación y mejoramiento del Ferrocarril del Pacífico
1960	25.0	Programa cuatrienal para la construcción y reconstrucción de carreteras
1962	30.5	Camino de peaje
1963	40.0	Extensión del programa carretero
1965	32.0	Camino de peaje
1968	27.5	Expansión de la red carretera
1970	21.8	Expansión de la red carretera
1972	20.0	Programa de puertos
1972	75.0	Expansión de los ferrocarriles
<b>TOTAL</b>	<b>332.8</b>	<b>9 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 121; OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 19-27.

camino de peaje, siendo siete para 1974; dos al programa ferrocarrilero; y solamente uno al programa portuario.

*Riego*

En tercer lugar, el sector de riego que en este trabajo se considera separado del de la agricultura, y concebido como una parte de la infraestructura económica básica del país (gran favorita de las organizaciones multilaterales de crédito), había absorbido hasta 1968, como se aprecia en el cuadro 6, cuatro préstamos por un total de 71.5 millones de dólares. Durante el primer semestre de 1974, un nuevo crédito, esta vez por 77 millones de dólares, elevó a 148.5 millones de dólares el total invertido en el sector de riego. Finalmente, el Banco concedió un nuevo crédito a este sector por 150 millones de dólares para rehabilitar el distrito de riego del Bajo Río Bravo.<sup>16</sup> Este nuevo crédito es, sin duda, el más elevado concedido hasta entonces a este sector y hace que el total invertido

<sup>16</sup> *Excelsior*, 9 de mayo de 1975.

**Cuadro 6**  
**FINANCIAMIENTO DEL BIRF AL SECTOR MEXICANO DE RIEGO**

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1961	15.0	Rehabilitación de sistemas de riego en Culiacán, Fuerte, Mayo y Yaqui
1963	12.5	Rehabilitación de sistemas de riego en el Bajo Río San Juan y Bajo Río Bravo
1966	10.0	Programas de riego
1968	25.0	Programas de riego
<b>TOTAL</b>	<b>71.5</b>	<b>4 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 122; OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 19-27.

en el mismo se eleve a 298.5 millones de dólares, es decir, lo duplica a la fecha en relación con 1968, último año de otorgamiento de crédito a este sector, dentro del periodo sistemáticamente estudiado, que llega hasta 1973.

### *Agricultura*

Si bien el sector de la agricultura ocupa un lugar menos destacado que los otros sectores a los que se ha hecho referencia, debido a que el interés del Banco en estas cuestiones es relativamente reciente, el crecimiento de las cantidades involucradas en los cuatro

**Cuadro 7**  
**FINANCIAMIENTO DEL BIRF AL SECTOR MEXICANO DE LA AGRICULTURA**

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1965	25	Crédito a agricultores
1969	65	Crédito agrícola
1971	75	Desarrollo agrícola y ganadero
1973	110	Desarrollo agrícola
<b>TOTAL</b>	<b>275</b>	<b>4 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 122; OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5.

préstamos concedidos por el Banco hasta 1973, mostrados en el cuadro 7, habla de la importancia que la institución empieza a concederle a aquellas actividades que buscan ampliar el crédito agrícola y acelerar el desarrollo de este sector. Cabe señalar, además, que el crédito de 1973 marcó una desviación del tradicional patrón seguido por el Banco en sus préstamos relacionados con proyectos agrícolas. El préstamo de 110 millones de dólares incluyó 25 millones específicamente para un programa de crédito a largo plazo y asistencia técnica a ejidatarios y pequeños propietarios en los estados de Aguascalientes, Guerrero, Oaxaca y Querétaro.

En 1974, el total concedido fue ampliado a 322 millones de dólares, gracias al otorgamiento de un nuevo crédito cuyo objetivo fue el desarrollo agrícola de la región del Pánuco. En 1975, y a la luz de una polémica que se suscitó en mayo de ese año, entre autoridades del Banco y funcionarios del gobierno mexicano, surgió el hecho de que la institución ha concedido un nuevo crédito al sector agrícola mexicano —además del canalizado a obras de riego— esta vez por 110 millones de dólares destinados a promover el desarrollo rural de 30 microrregiones mexicanas, con miras a aumentar el empleo, el ingreso y la producción de las mismas.<sup>17</sup> Con esto, el total invertido por el Banco en la agricultura mexicana se elevó, en 1975, a 432 millones de dólares.

### *Industria*

El énfasis en el sector industrial es también bastante reciente en el ámbito de las actividades del Banco Mundial, a pesar de que de su convenio constitutivo se desprende que, al establecerse, el Banco buscaba en un primer momento promover el desarrollo de la empresa productiva privada. Los créditos a este sector se iniciaron en 1972, y para 1973 se habían concedido tres por un total de 127 millones de dólares, desglosados en el cuadro 8, la mayor parte de los cuales —105 millones involucrados en dos préstamos— se canalizó hacia el desarrollo del aparato industrial propiamente dicho, incluidos los 70 millones destinados a la planta siderúrgica

<sup>17</sup> *Idem.*

## Cuadro 8

## FINANCIAMIENTO DEL BIRF AL SECTOR MEXICANO DE LA INDUSTRIA

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1972	22	Proyecto de turismo, Zihuatanejo
1973	35	Desarrollo industrial
1973	70	Planta siderúrgica Lázaro Cárdenas
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>3 préstamos</b>

FUENTE: OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 19-27.

Lázaro Cárdenas, mientras que una parte relativamente menor se destinó a la expansión de la industria turística mexicana, y más concretamente, al financiamiento de un proyecto turístico en Zihuatanejo. Este último proyecto constituyó el primero en su género financiado por el BIRF, pues hasta entonces el sector turismo había sido dejado en manos de la Corporación Financiera Internacional, por lo que a su financiamiento oficial externo se refiere.

De las cifras presentadas hasta este momento, y de las que en el cuadro 9 expresan la evolución de las actividades del Banco Mundial en México desde sus inicios, se desprende la importancia de la institución como una de las principales fuentes de financiamiento oficial multilateral para el país. Este es un hecho reconocido y así fue confirmado por el entonces secretario de Hacienda, señor licenciado José López Portillo, en una conferencia celebrada en Oaxaca a principios de mayo de 1975, a fin de arrojar luz sobre la que fue presentada por la prensa nacional como una controversia entre el BIRF y el gobierno mexicano. La noticia que provocó el problema decía que el Banco suspendía los desembolsos de un crédito por 90 millones de dólares, concedido en 1973, para un proyecto de agua potable, a causa de diferencias no resueltas entre la Comisión de Aguas del Valle de México y el gobierno federal.<sup>18</sup> El origen de esta noticia era el informe presentado por el presidente del Banco Mundial a la Junta Anual de Directores Ejecutivos, en el cual se señalaba también el hecho de que cuatro proyectos de los quince en operación en México, realizados con créditos de esa

<sup>18</sup> *Excelsior*, 4 de mayo de 1975.

institución, tenían atrasos que iban desde un año a un año y medio en su ejecución.<sup>19</sup> Además se indicaba que tres obras del gobierno federal, financiadas también por el Banco Mundial, habían tenido fuertes incrementos en los costos calculados inicialmente, y dos de los sectores relacionados con tales proyectos, Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad, se hallaban en mal estado financiero.<sup>20</sup>

Al evaluar la situación de los créditos concedidos a México y actualmente en operación, el BIRF sacaba conclusiones de ineficiencia, irracionalidad, no rentabilidad y situaciones deficitarias a nivel de los sectores. Lo anterior causó irritación entre algunos segmentos de la opinión pública porque arroja pruebas tanto de la falta de capacidad de algunos sectores de la administración pública mexicana como de la interferencia del Banco Mundial en cuestiones que son de la exclusiva soberanía del Estado Mexicano.<sup>21</sup> Tanto el señor licenciado López Portillo como los señores Leandro Roviroso Wade, secretario de Recursos Hidráulicos, y Arsenio Farrell, director de la Comisión Federal de Electricidad, presentes también en la conferencia de prensa, defendieron la posición de sus respectivas dependencias y la del gobierno federal en su conjunto. Sin embargo, el resultado final de este incidente mostró la firme posición del Banco Mundial en lo que respecta a satisfacer sus requisitos de promoción del desarrollo, eficiencia, racionalidad, rentabilidad y apego a los compromisos de tiempo y costo.

A pesar del contenido del informe, que dio origen al incidente y corroborando la afirmación del entonces secretario de Hacienda de que México sigue siendo un sujeto de crédito aceptable para el

<sup>19</sup> Estos proyectos son: uno de 25 millones de dólares, concedido en 1968 para obras de riego; uno de 21.8 millones, concedido en 1970 para un programa carretero; uno de 125 millones, concedido en 1973 para obras de electrificación, y uno de 75 millones, concedido en 1972 para un proyecto ferrocarrilero.

<sup>20</sup> Estos proyectos son: los mencionados de riego y ferrocarriles y uno de 110 millones de dólares concedido en 1973 para desarrollo agrícola.

<sup>21</sup> Se reveló, por ejemplo, que el Banco exigió el aumento de las tarifas de los ferrocarriles como una condición para otorgar el crédito a ese sector en 1972, aumento que posteriormente se hizo efectivo, aunque nunca quedó claro si tal medida estuvo más en función de las presiones ejercidas por el Banco o de las necesidades reales del país y de las capacidades de los usuarios para hacer frente a los nuevos precios en momentos en que la inflación alcanzaba niveles cada vez más elevados.

BIRF, pocos días después se anunció la concesión de dos nuevos créditos al gobierno mexicano: uno por 150 millones de dólares y otro por 110 millones, cuyo destino es un proyecto de riego en el Bajo Río San Juan y el desarrollo integral de 30 comunidades en la cuenca del río Bravo, respectivamente; créditos a los que se había hecho referencia al hablar del riego y la agricultura.

La que parece una contradicción entre el resultado negativo del enjuiciamiento de la situación de los créditos del Banco actualmente en operación en México y la concesión de esos dos nuevos préstamos, puede tener varias explicaciones. La principal se relaciona con las declaraciones que McNamara, presidente del Banco Mundial, hiciera en el otoño de 1968, poco después de haber tomado posesión de su cargo. Señaló entonces que no sólo pensaba duplicar en los primeros cinco años de su mandato el volumen de préstamos concedidos por la institución, meta que por lo demás logró a entera satisfacción, sino que iba a convertir a la agencia en un motor de cambio. Insistió en que el Banco financiara, prioritariamente, aquellos proyectos que aumentarían la productividad, incrementarían el empleo y, además, redistribuyeran el ingreso.<sup>22</sup> Independientemente de la incompatibilidad de algunas de estas metas —como por ejemplo la de elevar la productividad, que generalmente se logra mediante la introducción de técnicas que ahorran mano de obra, y la de incrementar el empleo— o del costo político que conllevan y que hace que no siempre sean viables; e independientemente de que en la práctica se han financiado proyectos que no tienen nada que ver con esas metas, en el caso específico de México McNamara declaró con entusiasmo que los proyectos financiados en 1975 son de gran importancia para el país: "... demuestran la determinación del gobierno de México de luchar contra la pobreza rural con medidas prácticas destinadas específicamente a ayudar a que las familias de más bajos ingresos sean económicamente más productivas... [y éste pueda ser el camino a través del cual se llegue]... a la superación de la pobreza absoluta".<sup>23</sup> En otras palabras, los proyectos mexicanos ofrecieron al presidente del Banco Mundial la posibilidad de demostrar que

<sup>22</sup> Escott Reid, *op. cit.*, p. 36.

<sup>23</sup> *Excelsior*, 9 de mayo de 1975.

sus nuevas metas son viables; que es posible promover el desarrollo económico logrando a la vez el aumento en la productividad y en el empleo y una mayor justicia social a través de una política redistributiva del ingreso. Estas metas permitirían afianzar su prestigio como jefe de la institución y el de la institución misma, así como comprobar su afirmación de que si el cambio de política crediticia propuesto por él en 1968 no pareció surtir efectos de inmediato, se debió a que el procesamiento de un préstamo le lleva al Banco entre dos y tres años, en forma tal que para que una nueva medida empiece a dar frutos es necesario esperar cuando menos que ese plazo transcurra.

A pesar de esas declaraciones y de algunas otras, similares, no puede hablarse todavía de un nuevo patrón o estilo crediticio de parte del Banco Mundial; tampoco de una nueva filosofía. Todavía países como Brasil, Irán y Turquía, que no se distinguen por el apego a los nuevos objetivos de McNamara, constituyen con México las cuatro naciones que tradicionalmente absorben la mitad de los recursos prestados por el Banco. De nuevo parece existir una enorme brecha entre los preceptos y la práctica, que en última instancia se relaciona también con el prestigio de la institución y su dirigente máximo. Si el Banco se pusiera demasiado estricto y decidiera financiar solamente aquellos proyectos que redistribuyeran el ingreso y aumentarían la productividad y el empleo, podría darse el caso de que el volumen total de sus préstamos disminuyera, contrariamente a la meta trazada por su presidente, lo cual pondría en entredicho la validez de la existencia misma de la institución. Pero hay además otra explicación de la existencia de esa brecha entre preceptos y práctica, y es el hecho de que a pesar de las declaraciones que permiten entrever una tendencia hacia el establecimiento de una filosofía más o menos progresista, el Banco no ha podido sustraerse por completo a la influencia del grupo de países que aportan las dos terceras partes de sus recursos, particularmente de Estados Unidos. Estos países no solamente tienen en mente un modelo de sociedad que debe ser emulado por los miembros pobres del Banco, sino que en un momento dado pueden cancelar con sus acciones negativas de apoyo las metas que la institución busca en cada crédito.

Volviendo al caso de México, cabe señalar que a pesar de los 260 millones de dólares recientemente concedidos al país por el Banco, el gobierno mexicano ha indicado en repetidas ocasiones que es lamentable que no se reciban mayores corrientes de financiamiento de ésta y otras instituciones de crédito de carácter oficial y multilateral. Asimismo, se queja de que, para poder seguir creciendo, deba recurrirse cada vez más al financiamiento externo de carácter privado que es necesariamente más oneroso y menos generoso en cuanto a los plazos que otorga. A reserva de profundizar mucho más en este tema en otro capítulo, pero con ánimo de ilustrar hasta qué punto el financiamiento externo de carácter privado es importante cuantitativamente para México, baste señalar que hacia finales de 1972 la deuda pública externa de México alcanzó un total de 5 064.5 millones de dólares, de los cuales 2 750 millones (más del 50%) fueron contratados con la banca privada extranjera, primordialmente norteamericana; 717.8 millones con agencias oficiales de financiamiento del gobierno de Estados Unidos (EXIM-BANK y AID), y los 1 596.7 millones de dólares restantes con instituciones multilaterales de crédito (Grupo del Banco Mundial y BID). Durante los últimos años ha sobrevenido un incremento aún mayor de la importancia del capital privado dentro del total de la deuda pública contratada por el gobierno de México con el exterior.

Para el Banco Mundial, la explicación de acceso relativamente limitado del gobierno de México al financiamiento externo multilateral, proveniente en particular de dicha institución, radica en la prohibición, implícita en su convenio constitutivo, de financiar a aquellos países que tengan posibilidades de recurrir, en condiciones razonables, al mercado mundial de capitales. Sin embargo, si tal disposición se aplicara al pie de la letra, México y otros países en similar situación no habrían recibido recientemente ni un solo dólar proveniente del Banco, pues desde hace varios años su estabilidad monetaria y financiera y sus emisiones de bonos le han permitido el acceso a otras fuentes de financiamiento. Lo que realmente sucede es que se ha venido interpretando más liberalmente esa disposición, indicándose que son elegibles para recibir financiamiento *adicional* proveniente del Banco Mundial aquellos países

con acceso al mercado internacional de capitales, pero imposibilitados para captar en él los recursos necesarios para su desarrollo. El financiamiento del BIRF es visto entonces como un complemento del financiamiento privado y no como la fuente principal de créditos externos para un país.

Finalmente, otro factor que limita el acceso de México a mayores créditos provenientes del BIRF radica en el hecho de que éste no financia *programas* sino *proyectos* específicos, por lo que cuestiones de gran interés para el país como son algunos programas de inversión, el financiamiento del déficit comercial y el refinanciamiento de la deuda pública externa, escapan a la acción crediticia del Banco Mundial.

Al observar la actuación del Banco Mundial se concluye que en el caso de México sus aportaciones son, desde el punto de vista cualitativo, muy importantes para el país. Desde el punto de vista cuantitativo son bastante significativas, hecho que se halla en relación con el prestigio mismo de la institución, la cual puede infor-

Cuadro 9

## CRECIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL BIRF EN MÉXICO

<i>Año</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>	<i>Año</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>
1949	24.1	1962	160.5
1950	26.0	1963	52.5
1951	0.0	1964	0.0
1952	29.7	1965	167.0
1953	0.0	1966	19.0
1954	61.0	1967	0.0
1955	0.0	1968	142.5
1956	0.0	1969	65.0
1957	0.0	1970	146.8
1958	45.0	1971	75.0
1959	0.0	1972	277.0
1960	25.0	1973	270.0
1961	15.0		
<b>TOTAL</b>	<b>1 601.1 Promedio anual = 64.0 millones de dólares.</b>		

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, pp. 120-122; OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 1, p. 12.

mar a la opinión pública que, al mismo tiempo que aumenta sus volúmenes de operación, satisface metas de justicia social. También se vincula al prestigio del país como sujeto de crédito formal y confiable. Esta cualidad es a menudo proclamada con orgullo por las autoridades financieras mexicanas, pero cuyo trasfondo oculta importantes problemas que serán analizados más adelante.

En 1956, el BIRF amplió sus actividades con la creación de la Corporación Financiera Internacional (CFI), cuyo propósito es cooperar con el desarrollo económico de sus miembros, alentando el crecimiento de la industria productiva en ellos, particularmente en aquellos menos desarrollados.<sup>24</sup> Se complementan así las actividades del Banco, el cual si bien busca también estimular el desarrollo de la industria productiva, en la práctica ha dado prioridad a la construcción de la infraestructura económica básica en esos países, sin la cual la empresa privada no puede florecer. Por otra parte, en 1960 el Grupo del Banco Mundial quedó definitivamente integrado al crearse la Asociación Internacional de Fomento (AIF), cuyo propósito es promover el desarrollo económico incrementando la productividad y elevar el nivel de vida de las regiones menos desarrolladas del mundo. Este organismo se ha convertido en la agencia más liberal del Grupo, al conceder sus préstamos con condiciones bastanté ventajosas.<sup>25</sup>

Ese tipo de estructura tripartita del Banco Mundial lleva a la conclusión de que, si bien el Grupo está integrado por tres instituciones financieras teóricamente separadas, en la práctica constituyen una sola institución con tres ventanillas: 1) cuando el dinero es prestado en condiciones comerciales, más o menos convencionales por lo que se refiere a los plazos y tasa de interés, la institución actúa como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; 2) cuando presta sin interés y a plazos muy largos actúa como Asociación Internacional de Fomento; 3) cuando invierte dinero en la empresa privada —sin que, a diferencia de los otros

<sup>24</sup> International Financial Corporation, *Articles of Agreement*. Washington, D.C., 1956, pp. 3-4.

<sup>25</sup> Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *El Banco Mundial, la CFI y la AIF. Sus normas y operaciones*. Washington, D.C., 1974, p. 20.

dos casos, tenga que mediar la garantía del gobierno del país prestatario— actúa como Corporación Financiera Internacional.<sup>26</sup>

Al 31 de diciembre de 1973 las actividades de la CFI y de la AIF en América Latina alcanzaban un total de 361.8 y 256.7 millones de dólares respectivamente. Las cantidades que correspondían a México eran de 53 millones de dólares en el caso de la Corporación y de cero en el caso de la Asociación.<sup>27</sup> Esta última cifra puede explicarse en términos de los criterios que aplica la AIF para otorgar sus créditos, los cuales, además de contemplar el hecho de que el demandante no esté en posición de ser sujeto de crédito de instituciones como el propio BIRF, exigen, por así decirlo, un cierto grado de pobreza no compartido por México. Como se mencionó anteriormente, se trata de créditos otorgados en condiciones mucho más flexibles que las convencionales, tanto por lo que hace a los plazos de amortización que pueden ser hasta de 50 años, con periodos de gracia de 10 años, como por lo que se refiere a las tasas de interés que pueden ser de cero.<sup>28</sup>

Por su parte, las condiciones de los créditos otorgados por la CFI siguen muy de cerca a aquellas exigidas por el BIRF: se destinan fundamentalmente al financiamiento de proyectos específicos cuyo estricto cumplimiento se supervisa en forma aislada. A diferencia del BIRF y, en menor medida, de la AIF, el otorgamiento del crédito no implica necesariamente una evaluación del comportamiento general de la economía del país deudor, o del éxito o fracaso de ciertas políticas globales o específicas diseñadas por ese país. A semejanza de los créditos del BIRF, sin embargo, los de la CFI se otorgan sólo cuando no existe financiamiento privado en condiciones favorables o cuando es necesario; son reembolsables en dólares, están sujetos a tasas de interés comerciales y se conceden a plazos de más de 5 años.<sup>29</sup>

La CFI ha venido operando en México desde 1957, año en que concedió su primer préstamo a una industria privada en el país,

<sup>26</sup> Escott Reid, *op. cit.*, p. 74.

<sup>27</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *The World Bank Group in the Americas*. Washington, D.C., 1974, pp. 100-101.

<sup>28</sup> James H. Weaver, *The International Development Association. A new approach to aid*. New York, Praeger, 1965, pp. 123-134.

<sup>29</sup> International Bank for Reconstruction and Development, *Policies and...*, *op. cit.*, pp. 10-12.

Cuadro 10

## DESTINO Y MONTO DE LOS PRÉSTAMOS DE LA CFI A MÉXICO

Año	Monto (millones de dólares)	Destino
1957	0.8	Industrias Perfect Circle, S. A. Ampliación de instalaciones para fabricar equipo industrial.
1957	0.5	Bristol de México, S. A. Establecimiento de un taller de reparación de motores de avión.
1960	0.2	Acero Solar, S. A. Ampliación de instalaciones para producir brocas de alta velocidad.
1962	4.0	Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, S. A. Expansión de la producción de acero.
1962	1.0	Tubos de Acero de México, S. A. Producción de tubos para la industria nacional y para exportar.
1963	0.7	Química del Rey, S. A. Instalación de una fábrica de sulfato de sodio.
1964	6.4	Cía. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, S. A. Expansión de la producción.
1964	1.6	Industria del Hierro, S. A.
1965	5.8	Cía. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, S. A. Expansión de la producción.
1966	0.3	Industria del Hierro, S. A. Construcción de equipo.
1968	7.3	Cía. Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, S. A. Expansión de la producción.
1970	1.5	Mínera del Norte, S. A. Producción de hierro.
1971	12.0	Celanese Mexicana, S. A. Producción de fibras sintéticas.
1972	0.02	Promotora de Papel Periódico, S. A. Proyecto piloto para producir papel de bagazo de caña.
1973	10.5	Cementos Veracruz, S. A. Expansión de la capacidad productiva.
TOTAL *	52.6	15 préstamos

\* En 1974 la CFI contribuyó a la expansión de la industria turística mexicana, apoyando una inversión de 1.2 millones de dólares en Cancún, siendo el destinatario Consorcio Aristos, S. A.

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 124; informes anuales de la CFI: 1964-1974.

cumpliendo así con el objetivo estipulado en su convenio constitutivo de estimular a la empresa privada. A partir de entonces,

y hasta 1973, la CFI ha apoyado 15 proyectos, participando en estas inversiones y concediendo créditos por un total de 53 millones de dólares, cuyo desglose puede apreciarse en el cuadro 10.

El cuadro 11, por su parte, muestra la evolución de la participación de la CFI en el sector privado de la economía mexicana. Permite sacar como principal conclusión que, de la misma manera que los créditos concedidos por el BIRF a México en general su comportamiento ha sido bastante errático, arrojando cantidades superiores al promedio anual, como en 1962 o en 1968, o nulas, como en 1959 o en 1967 (excepción hecha de los años transcurridos de la presente década, periodo en el que se observa una franca y continua tendencia hacia el alza). Sin embargo, estas fluctuaciones se hallan en relación con el comportamiento del conjunto de la deuda pública externa de México y de la política oficial en torno de la misma seguida por las diversas administraciones, como se verá más adelante.

Cuadro 11

## EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LA CFI EN MÉXICO

<i>Año</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>	<i>Año</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>
1957	1.3	1966	0.3
1958	0.0	1967	0.0
1959	0.0	1968	7.0
1960	0.2	1969	0.0
1961	0.0	1970	1.5
1962	5.0	1971	12.0
1963	0.7	1972	0.2
1964	8.0	1973	10.5
1965	5.8		
		TOTAL	52.6

Promedio anual = 3.0 millones de dólares.

FUENTE: Rosario Green, *op. cit.*, p. 124; Informes anuales de la CFI: 1964-1974.

### 3. *El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*

El surgimiento de la idea de crear una institución financiera para servir los intereses de todos los países de este hemisferio, puede trazarse en los orígenes mismos del movimiento panamericano: 1889-1890. Sin embargo, la naturaleza de esta institución, tal y como fuera concebida inicialmente, sufrió, antes de hacerse realidad, profundas modificaciones que buscaban adaptarla a las necesidades particulares de las diversas ocasiones en que su establecimiento fue discutido. La idea original concebía al futuro BID como un banco comercial cuyas actividades se extenderían y serían reconocidas por todo el continente americano. Posteriormente, se pensó que sería más útil concebirlo como una especie de banco central para el hemisferio, es decir, como el banquero de los bancos centrales latinoamericanos. Tiempo después, adquirió importancia la idea de que tal institución, al crearse debería promover el cambio económico y social de la región. Finalmente, en 1959, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), de la Organización de Estados Americanos (OEA), decidió la creación del BID no obstante las opiniones adversas de algunos expertos que esgrimían, como principales argumentos, desde la falta de recursos suficientes para integrar el capital de dicha institución hasta el peligro de duplicar esfuerzos, dada la existencia de un sistema de financiamiento internacional.<sup>30</sup>

Tras prolongadas discusiones y consultas, el BID surgió, sin embargo, como la maquinaria más adecuada para complementar la acción del sistema financiero internacional existente y no para competir con él, enfocando su atención y sus recursos hacia América Latina y buscando como prioridad básica la promoción del desarrollo económico y social de los países del área. Así lo señala su convenio constitutivo al declarar que el propósito fundamental de la institución es el de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual o colectivo, de los países miembros. Con tal

<sup>30</sup> Rosario Green, *The Inter-American Development Bank and the Economic Integration of Latin American: The LAFTA case*. Tesis de maestría, Universidad de Columbia, Nueva York, 1968, pp. 40-64.

finalidad, el BID deberá: promover la inversión de capitales públicos y privados para el desarrollo; utilizar su propio capital y los fondos que obtenga en los mercados financieros, así como los demás recursos de los que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan mayormente al crecimiento económico de dichos países; estimular las inversiones privadas en proyecto, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables; cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio internacional; y proporcionar asistencia técnica para preparación, financiamiento y ejecución de sus planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos.<sup>31</sup>

El BID cuenta con tres ventanillas para financiar aquellos proyectos específicos que tienen su apoyo y cuyo cumplimiento al pie de la letra es exigido. Al otorgar financiamiento, no median necesariamente consideraciones más generales sobre la política económica del gobierno deudor, como en los casos señalados del FMI y del BIRF pese a lo que podría deducirse de las disposiciones de su convenio. Excepcionales son, en este sentido, los primeros momentos que siguieron al lanzamiento del programa de la ALPRO, cuando los recursos del BID, y muy particularmente los de su Fondo Fiduciario de Progreso Social, de creación netamente norteamericana como se verá más adelante, se sujetaron al requisito previo de la realización de una serie de reformas socioeconómicas y mejoras en la concepción de la política económica general.

Las tres ventanillas del BID son: su capital ordinario, integrado por suscripciones de los países miembros y concedido en préstamos sujetos a condiciones comerciales similares a las del BIRF; su Fondo para Operaciones Especiales, integrado igualmente por con-

<sup>31</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, D.C., 1961, p. 1.

tribuciones de sus miembros, pero cuyos créditos se sujetan a condiciones un poco más flexibles para evitar que agudicen los problemas de balanzas de pagos de los países prestatarios; y su Fondo Fiduciario de Progreso Social, cuyos recursos, que ascienden a 525 millones de dólares, y que provienen exclusivamente del gobierno de Estados Unidos, están sujetos a condiciones más flexibles aún, pudiendo inclusive su reembolso efectuarse en moneda nacional, por lo que, en última instancia, constituye una fuente de créditos llamados "blandos".<sup>32</sup>

De manera general puede afirmarse que los recursos de las dos primeras ventanillas del Banco son empleados básicamente para el financiamiento de proyectos que se relacionan con el desarrollo global del sector privado, con la realización de obras públicas de infraestructura, con las exportaciones de bienes de capital y con la asistencia técnica. El Fondo Fiduciario de Progreso Social, en cambio, otorga prioridad en su financiamiento a proyectos relacionados con la colonización, el mejor uso de la tierra, la vivienda para los sectores de bajos ingresos, las facilidades comunales sanitarias y el suministro de agua potable, la educación superior y el adiestramiento avanzado.<sup>33</sup>

Hacia finales de 1973, los recursos totales del Banco ascendían a 10 744 millones de dólares, los cuales se encontraban distribuidos de la siguiente manera: 5 710 millones constituían sus recursos ordinarios; 4 383 millones integraban el Fondo para Operaciones Especiales; 525 millones, el Fondo Fiduciario de Progreso Social; y 125 millones de dólares estaban destinados a otros usos. De esa cifra global, los préstamos otorgados a lo largo de los catorce años transcurridos desde que el Banco iniciara sus operaciones hasta 1973, representaban un monto de 6 308.5 millones de dólares, de los cuales 2 651.7 provenían del capital ordinario; 3 063.7 del Fondo para Operaciones Especiales; 494.2 del Fondo Fiduciario de Progreso Social, y 98.9 de otros recursos.

México se ha beneficiado de manera relativamente importante de las actividades del BID en ese periodo, pues en 65 créditos ab-

<sup>32</sup> Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp. 40-44.

<sup>33</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual, 1964*. Washington, D.C., 1964, pp. 17, 64-96, 102.

## Cuadro 12

## OPERACIONES DEL BID CON MÉXICO, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973

Origen	Monto (millones de dólares)	Créditos
Capital ordinario	406.1	32
Fondo para Operaciones Especiales	362.0	24
Fondo Fiduciario de Progreso Social	36.0	9
TOTAL <sup>a</sup>	804.1	65

<sup>a</sup> Durante el primer semestre de 1974, se concedió un crédito más, destinado a la agricultura, por 43 millones de dólares, lo que elevó a 66 el número de créditos y a 847.2 millones de dólares el monto total.

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, p. 127; OEA., *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 1-17.

sorbió 804.1 millones de dólares, es decir, el 13% del total destinado a la región, lo cual lo colocó como el segundo deudor en importancia, siendo superado por Brasil con un total de 96 créditos por un monto de 1 523.0 millones de dólares, el 24% del total.

De los 65 créditos concedidos por el BID a México, 32 provinieron de su capital ordinario y representaron 406.1 millones de dólares; 24 de su Fondo para Operaciones Especiales sumando un total de 362.1 millones de dólares; y solamente 9, por un total de 36.0 millones de dólares provinieron de su Fondo Fiduciario de Progreso Social.<sup>34</sup> Las condiciones a las que estos préstamos, resumidos en el cuadro 12, se sujetan, siguen muy de cerca, sobre todo por lo que toca al capital ordinario, como ya se indicó, las normas de instituciones como el BIRE, haciéndose un poco más flexibles en el caso del Fondo para Operaciones Especiales y mucho más todavía en el caso del Fondo Fiduciario de Progreso Social. Este último, por ser una creación norteamericana, y a pesar de que formalmente es administrado por el BID, se presta a un mayor grado de manipulación para fines específicos, gran cantidad de los cuales distan mucho de perseguir el desarrollo social, objetivo para

<sup>34</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe anual, 1973*. Washington, D.C., pp. 14, 22-23.

el que en principio este Fondo fue creado, y se concentran en la obtención de ciertos beneficios de naturaleza francamente política.

Por lo que se refiere a la canalización de los créditos otorgados por el BID a México, cabe señalar que ésta difiere según se analice globalmente o por tipo de ventanilla. Globalmente considerada, la distribución sectorial de los créditos del BID a México sigue patrones tradicionales que otorgan prioridad a la infraestructura económica básica, la que en este caso absorbe el 58% del total asignado al país; concede el segundo lugar de importancia al conjunto del desarrollo agrícola e industrial, que acaparó el 35% de los recursos prestados; y dirige el 7% restante al conjunto de los otros sectores, donde destacan los renglones de agua potable y alcantarillado y promoción de exportaciones.

Cuando se analiza la canalización de los recursos prestados por el BID al nivel de cada una de las tres ventanillas que lo integran, se observa que con los recursos del capital ordinario se financian proyectos que se relacionan, prioritariamente, con el desarrollo agrícola y el industrial. Es tan alta la prioridad de estos dos renglones que juntos absorben el 50% de los recursos de esta ventanilla, lo que contrasta, además, de manera notable, con la situación de estos dos mismos renglones en el financiamiento del Banco Mundial. Tal vez puede explicarse el fenómeno en función de los objetivos de las sociedades en desarrollo en 1949, cuando el BIRF inició sus operaciones en ese tipo de países, y de lo que dichos objetivos habían llegado a ser en 1961, cuando el BID empezó a funcionar. Resulta evidente que, al iniciarse la década de los sesentas, México contaba ya con una infraestructura económica básica desarrollada, y esto influyó en la decisión de que, además de continuar estimulando a este sector, una parte importante de los recursos que el BID proporcionaba al país (por lo menos la mitad de los que gira con base en su capital ordinario) se destinara al financiamiento de proyectos agrícolas e industriales, éstos, por lo demás, responden mejor, por su naturaleza productiva, al carácter comercial de las condiciones a las que los préstamos provenientes de la ventanilla se sujetan. Lo anterior puede explicar, a su vez, el hecho de que proyectos de desarrollo social, de rendimiento bajo y a muy largo plazo, como los relacionados con la vivienda,

el agua potable y la educación avanzada, reciban tan escasa atención por parte de la ventanilla.

El Fondo para Operaciones Especiales, a diferencia de la ventanilla anterior, dedica el 70% de los recursos vertidos en México, al financiamiento de obras de infraestructura, fundamentalmente obras de riego y transportes. Estas obras, por otra parte, se ajustan a las condiciones más favorables a las que esta ventanilla sujeta sus créditos, pues las tasas de interés son más bajas que en el caso anterior, e igualmente los periodos de gracia y aun los de amortización pueden ser más amplios. Secundariamente, se financian ciertos proyectos de desarrollo agrícola e industrial y, como en el caso de los recursos ordinarios, el Fondo para Operaciones Especiales concede reducida atención a cuestiones relacionadas con el desarrollo social. Este último renglón es prácticamente exclusividad del Fondo Fiduciario de Progreso Social, el cual dirige el 75% de sus recursos prestados a México a financiar obras de infraestructura llamada "social", es decir, relacionadas con vivienda,

Cuadro 13

DESTINO DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BID A MÉXICO,  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973

(Monto autorizado en millones de dólares)

<i>Destino</i>	<i>Capital ordinario</i>	<i>Operaciones</i>	<i>Progreso social</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Desarrollo agrícola <sup>a</sup>	84.5	53.2	9.0	146.7	18.0
Irrigación	92.3	211.8	0.0	304.1	39.5
Desarrollo industrial <sup>b</sup>	110.5	26.3	0.5	137.3	17.0
Promoción de exportaciones	16.5	0.0	0.0	16.5	2.0
Transportes	93.5	66.0	0.0	159.5	19.0
Educación avanzada	0.0	1.0	2.5	3.5	0.5
Agua potable y alcantarillado	8.8	3.7	14.0	26.5	2.5
Vivienda	0.0	0.0	10.0	10.0	1.5
<b>TOTAL</b>	<b>406.1</b>	<b>362.0</b>	<b>36.0</b>	<b>804.1</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluye colonización, mejor uso de la tierra y crédito a los agricultores.

<sup>b</sup> Incluye estudios de preinversión.

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, p. 128; OEA., *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 1-17.

agua potable y educación avanzada. Éstos, en última instancia, son los objetivos para los que fue diseñado el Fondo al amparo de la Alianza para el Progreso.

Un análisis más a fondo de la actividad sectorial del BID en México permite llegar a ciertas conclusiones:

### *Sector agrícola*

Si se incluye en este sector no solamente a aquellas actividades financiadas que se relacionan con el desarrollo agrícola propiamente dicho, sino que se añaden las relacionadas con los proyectos de riego que hacen posible ese desarrollo, se observa que de 1961 a 1973, treinta créditos, por un total de 450.8 millones de dólares, fueron canalizados a ese sector. Durante el primer semestre de 1974 se concedió uno más, por 43 millones de dólares, lo que hizo subir el total para ese sector a 493.8 millones de dólares. En esta cifra total de los recursos de las tres ventanillas del BID canalizados a la agricultura, destacan aquellos destinados a financiar obras de riego y a habilitar un número importante de hectáreas de tierra para el cultivo. Además, como puede apreciarse en el cuadro 14, los créditos a agricultores y los programas de colonización y otras mejoras a la tierra absorbieron recursos importantes.

### *Sector industrial*

Colocado en segundo lugar en la distribución por sectores de actividad económica, este financiamiento incluye proyectos de lo más variado. Desde aquellos relacionados con la industria turística y el financiamiento de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, en el Estado de Michoacán, hasta aquellos que se refieren a estudios de preinversión y proyectos de desarrollo industrial propiamente dichos. A lo largo de los trece primeros años del financiamiento del BID a México, quince créditos provenientes de las tres ventanillas, por un total de 137.3 millones de dólares han sido canalizados a este sector, según se aprecia en el cuadro 15; se ha buscado, principalmente, además de los fines antes mencionados, el fomento de la pequeña y mediana industria nacional.

Cuadro 14

FINANCIAMIENTO DEL BID AL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO

Año	Monto (millones de dólares)	Destino
<i>Recursos ordinarios</i>		
1961	13.0	Proyecto de riego en Durango, Oaxaca, Chihuahua y Baja California.
1962	5.7	Obras de riego en Zacatecas, Colima y Guerrero.
1962	1.2	Obras de riego en el Estado de México.
1963	25.5	Financiamiento del 50% del Provento El Limón para colonizar el Estado de Tabasco.
1963	20.0	Financiamiento del 20% de un programa de desarrollo regional en el noreste de México.
1966	13.0	Proyecto de riego.
1968	10.5	Crédito a agricultores
1968	27.5	Crédito a agricultores
1969	8.2	Proyecto de riego en Colima.
1969	5.5	Proyecto de riego en Sinaloa.
1970	11.7	Proyecto de riego en el Centro.
1972	21.0	Crédito a agricultores.
1973	14.0	Proyecto de riego en San Juan.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>176.8</b>	<b>13 préstamos</b>
<i>Recursos del fondo para Operaciones Especiales</i>		
1964	9.8	Proyecto de riego en Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, México, Zacatecas y Nayarit.
1966	11.0	Proyecto de riego.
1967	13.0	Proyecto de riego.
1967	34.1	Proyecto de riego.
1967	20.0	Crédito a agricultores.
1968	1.2	Crédito a agricultores.
1969	9.6	Proyecto de riego en Colima.
1969	10.4	Proyecto de riego en Sinaloa.
1970	5.8	Proyecto de riego en el Centro.
1970	26.0	Pequeña irrigación.
1971	32.0	Crédito a agricultores.

<i>Año</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1972	35.0	Plan Nacional de Irrigación.
1972	23.1	Proyecto de riego.
1973	34.0	Desarrollo Agrícola del Noreste de México.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>265.0</b>	<b>14 préstamos.</b>
1962	1.0	Proyecto de riego en Yucatán.
1963	3.0	Proyecto de riego en Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, México, Zacatecas y Nayarit.
1963	5.0	Colonización del Estado de Tabasco.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>9.0</b>	<b>3 préstamos</b>
<b>TOTAL</b>	<b>450.8</b>	<b>30 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp. 129-131; OEA., *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 1-17.

### Cuadro 15

#### FINANCIAMIENTO DEL BID AL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO

<i>Año</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
<i>Recursos ordinarios</i>		
1961	3.0	Pequeña y mediana industria.
1963	5.0	Pequeña y mediana industria.
1963	0.5	Planta de sulfato de sodio, Química del Rey, S. A.
1963	3.0	Fabricación de maquinaria pesada, Industria del Hierro, S. A.
1966	8.0	Fomento Industrial.
1970	5.0	Fomento Industrial.
1971	22.0	Desarrollo de la infraestructura turística.
1972	10.0	Fomento industrial.
1973	54.0	Siderúrgica Lázaro Cárdenas.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>110.5</b>	<b>9 préstamos</b>
<i>Recursos del Fondo para Operaciones Especiales</i>		
1963	3.8	Estudios de preinversión.
1966	5.0	Estudios de preinversión.

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
1968	2.5	Estudios de preinversión.
1970	5.0	Fomento industrial.
1973	10.0	Estudios de preinversión.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>26.3</b>	<b>5 préstamos</b>
<i>Recursos del Fondo Fiduciario de Progreso Social</i>		
1966	0.5	Estudios de preinversión.
<b>TOTAL</b>	<b>137.3</b>	<b>15 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, p. 131.

### *Transporte*

Por lo que toca al sector transporte, cabe afirmar que en el periodo estudiado, como se observa en el cuadro 16, son siete los créditos, el último en 1972, que las tres ventanillas del BID han otorgado a México para financiar básicamente los programas de expansión de carreteras y su conservación; estos préstamos han alcanzado un total de 159.5 millones de dólares, lo que coloca a este sector en uno de los lugares más bajos en la escala de prioridad del BID, si se le aísla de otras obras de infraestructura como las vinculadas a los programas de riego.

### *Fomento de las exportaciones*

Se trata aquí de un interés bastante reciente en el ámbito de los préstamos de las instituciones multilaterales de crédito. Fue iniciado por el BID en 1963, siendo 1971 el último año dentro del periodo estudiado en el que se concedió un crédito de este tipo. Busca fomentar las exportaciones, principalmente entre los países latinoamericanos, como medio de promover el desarrollo de las industrias que las producen y de promover la integración económica del área mediante la intensificación del comercio interregional. Este interés del Banco está, además, conectado con el papel que ha buscado desempeñar como banco de la integración latinoamericana,

## Cuadro 16

## FINANCIAMIENTO DEL BID AL SECTOR MEXICANO DE TRANSPORTE

<i>Año</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Destino</i>
<i>Recursos ordinarios</i>		
1965	21.0	Expansión de la red carretera.
1969	22.5	Expansión de la red carretera.
1970	14.0	Expansión de la red carretera.
1972	25.0	Mantenimiento de carreteras.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>93.5</b>	<b>4 préstamos</b>
<i>Recursos del Fondo para Operaciones Especiales</i>		
1965	33.0	Programa carretero.
1969	11.0	Programa carretero.
1970	22.0	Programa carretero.
<b>SUBTOTAL</b>	<b>66.0</b>	<b>3 préstamos</b>
<b>TOTAL</b>	<b>159.5</b>	<b>7 préstamos</b>

FUENTE: OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 1-17.

tanto por lo que hace a la asistencia financiera como a la técnica. Con este propósito, en el periodo en estudio se concedieron cinco créditos, todos ellos a base de recursos ordinarios y por un total de 16.5 millones de dólares, según puede apreciarse en el cuadro. 17.

*Infraestructura social*

Como se señaló anteriormente, en este sector se incluyen aquellos proyectos relacionados con renglones como la educación avanzada, la vivienda para los sectores de bajos ingresos y el agua potable y alcantarillado. Hasta 1969, último año significativo en el periodo estudiado, eran ocho los créditos de este tipo concedidos a México, integrados, como se desprende del cuadro 18, principalmente con

## Cuadro 17

## FINANCIAMIENTO DEL BID A LAS EXPORTACIONES MEXICANAS

Año	Monto (millones de dólares)	Destino
<i>Recursos ordinarios</i>		
1963	3.0	Exportaciones de bienes de capital.
1968	4.9	Fomento de las exportaciones en general.
1968	4.3	Exportaciones de bienes de capital.
1969	2.4	Fomento de las exportaciones en general.
1971	1.9	Exportaciones de bienes de capital.
TOTAL	16.5	5 préstamos

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, p. 132; OEA., *México: cuadros...*, *op. cit.*, pp. 1-17.

recursos provenientes del Fondo Fiduciario de Progreso Social, sumando un total de 40 millones de dólares.

Por lo que se refiere a la evolución y crecimiento de los créditos concedidos a México por el BID, se puede concluir que éstos, como en el caso de los del BIRF y la CFI, tampoco han seguido una tendencia regular, ya que los movimientos al alza o a la baja no suelen prolongarse por más de tres años, lo que indica que unos y otros obedecen más bien a factores coyunturales. A veces son resultado de la política interna, como el movimiento hacia la baja de 1971, año en que se suponía debía observarse una disminución en la deuda pública de México contratada con el exterior. El presidente Echeverría lo había anunciado así al tomar posesión de su cargo. Consecuencia política interna fue también el impresionante crecimiento del ciento por ciento de la deuda para los dos años siguientes, resultante del déficit presupuestal del gobierno mexicano y de la necesidad de echar a andar el programa de obras públicas que se había detenido, a propósito, el año anterior y que tuvo serias repercusiones en términos de empleo e ingresos. Pero los factores coyunturales también pueden ser de índole externa, como se desprende del he-

Cuadro 18

## FINANCIAMIENTO DEL BID A LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL DE MÉXICO

Año	Monto (millones de dólares)	Destino
<i>Recursos ordinarios</i>		
1969	8.8	Agua potable y alcantarillado.
<i>Recursos del Fondo para Operaciones Especiales.</i>		
1965	1.0	Educación avanzada: Asociación Civil de Enseñanza e investigación superior, Monterrey.
1969	3.7	Agua potable y alcantarillado.
SUBTOTAL	4.7	2 préstamos
<i>Recursos del Fondo Fiduciario de Progreso Social.</i>		
1962	9.2	Proyecto de agua en la Península de Yucatán.
1962	0.4	Educación superior: Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas.
1963	10.0	Vivienda.
1964	2.1	Educación superior: Centro Nacional de Agricultura de Chapingo (creación de).
1965	4.8	Agua y alcantarillado.
SUBTOTAL	26.5	5 préstamos
TOTAL	40.0	8 préstamos

FUENTE: Rosario Green. *La cooperación...*, op. cit., pp. 130-132; OEA., *México, cuadros...*, op. cit., cuadro 5, pp. 1-17.

cho de que para 1964, cuando "los peligros de la Revolución cubana" estaban conjurados, los recursos proporcionados por el BID a México cayeron a su más bajo nivel, según puede observarse en el cuadro 19.

## Cuadro 19

CRECIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DEL BID A MÉXICO  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Recursos ordinarios	Operaciones especiales	Progreso social	Total
1961	16.0	0.0	0.0	16.0
1962	6.9	0.0	13.6	20.5
1963	54.0	3.8	17.1	74.9
1964	3.0	9.8	0.0	12.8
1965	21.0	34.0	4.8	59.8
1966	21.0	16.0	0.5	37.5
1967	0.0	67.0	0.0	67.0
1968	47.2	3.7	0.0	50.9
1969	58.4	34.7	0.0	93.1
1970	30.7	58.8	0.0	89.5
1971	23.9	32.0	0.0	55.9
1972	58.0	58.1	0.0	114.1
1973	68.0	44.0	0.0	112.0
<b>TOTAL</b>	<b>406.1</b>	<b>362.0</b>	<b>36.0</b>	<b>804.1</b>
<b>PROMEDIO ANUAL</b>	<b>31.2</b>	<b>27.8</b>	<b>2.7</b>	<b>61.8</b>

FUENTE: OEA., *México: cuadros...*, op. cit., cuadro 5, pp. 1-17.

Finalmente, y a juzgar por el monto vertido por el BID en México en comparación con el del BIRF, la conclusión que parece saltar a la vista es que, en términos de financiamiento externo, el segundo es el verdaderamente importante para el país. Sin embargo, la importancia real y potencial que México asigna al BID, institución creada básicamente gracias a la insistencia y esfuerzo latinoamericano, quedó de manifiesto en la defensa que el entonces secretario de Hacienda, licenciado López Portillo, hiciera en Santo Domingo, durante la reunión anual de gobernadores del Banco, de los países de mayor desarrollo relativo en la región, a los que se pretende negar créditos a largo plazo y bajas tasas de interés por considerar que, dadas su madurez y estabilidad financiero-moneta-

ria, están en posición de acudir al mercado internacional de capitales.<sup>35</sup> Ésta es una interpretación limitada del articulado del convenio constitutivo del BID. Esta consideración sostiene que los préstamos de la institución deben ser concedidos sólo si el país solicitante no cuenta con financiamiento privado alternativo. Parece dejar de lado que, si bien los países de mayor desarrollo relativo de la región han alcanzado niveles más elevados de vida y progreso en general, el recurso a capitales privados, mucho más onerosos que los multilaterales podría cancelar, básicamente por consideraciones de tiempo y costo, algunos, si no todos, los frutos de ese progreso.

En ese sentido, el licenciado López Portillo propuso concretamente: un aumento importante en los fondos del BID a fin de sostener una tasa real de crecimiento de las operaciones de crédito a un nivel no inferior al 7% anual durante los próximos años; la participación equitativa de los países miembros del Banco en ese volumen real adicional de recursos, sin discriminaciones que sólo redundarían en la postergación del logro de ciertas metas y la realización de nuevos programas; decidida la asignación de fondos, cuidar muy de cerca las condiciones de desembolso, de manera que se observen las reglas del juego libremente convenidas por todos los países miembros y no sean intereses particulares los que determinen la asignación o la distribución de los fondos; que no se limite la acción crediticia a determinadas circunstancias generales de países determinados, y que se tome muy en cuenta que los países más poblados de América Latina —que son justamente los más grandes, de mayor desarrollo relativo y contra los cuales precisamente se pretende una cierta discriminación crediticia— requieren una colaboración internacional más efectiva que les permita continuar su rápido avance con equilibrio y los libere del riesgo del retroceso.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> *Excelsior*, 21 de mayo de 1975.

<sup>36</sup> *Idem*.

#### 4. *La Agencia Internacional del Desarrollo (AID)*

Los orígenes de la Agencia Internacional del Desarrollo se localizan en los primeros años de la posguerra. Desde entonces ha experimentado muchas alteraciones, tanto en su esfera principal de actividad como en sus métodos de operación. Inclusive su nombre se ha modificado varias veces. Su evolución propiamente dicha se inicia a partir de 1948, año en que se estableció, gracias a una ley del Congreso norteamericano, con el nombre de Administración de Cooperación Económica (ECA), encargada de manejar el recién creado Plan Marshall para la reconstrucción europea. La ECA se denominó sucesivamente: Administración de Seguridad Mutua (MSA), Administración de Operaciones Extranjeras (FOA), Administración de Cooperación Internacional (ICA) y, finalmente, en 1961, Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).

La historia de las operaciones de la actual AID, y de las organizaciones que la precedieron, ha sido la historia del interés norteamericano. La atención ha pasado de Europa, en el momento de su reconstitución después de la guerra, a la región asiática donde se buscaba conjurar la llamada "amenaza comunista", y a otras regiones subdesarrolladas, como la latinoamericana, cuando se comprendió que la verdadera amenaza radica en el atraso económico y social en el que viven muchos de los países que conforman la parte no privilegiada, si bien mayoritaria, del mundo.

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

La AID constituye una fuente de créditos blandos llamados

“Cooley”, autorizados bajo el amparo de la Ley Pública 480, cuyas condiciones son más flexibles que las comerciales en términos de plazos e intereses, y cuyo reembolso puede hacerse en moneda local, ya que el origen de los recursos así prestados es la compra de excedentes agrícolas norteamericanos cuyo pago se efectúa justamente en moneda local, quedando una parte importante de esa suma a cargo de la AID para que conceda préstamos de ese tipo al gobierno y a empresas del país comprador, así como a empresas filiales de compañías norteamericanas que operan en ese territorio. Al mismo tiempo, la AID constituye una fuente de préstamos llamados “atados”, cuya autorización está condicionada a la aceptación, por parte del país prestatario, del requisito de destinar su importe a la adquisición de productos norteamericanos, llegándose inclusive, en ocasiones, a especificar qué productos deben adquirirse.

Pero sea cual sea la forma que tomen los préstamos otorgados por la AID, éstos están sujetos a condiciones que reflejan en todo momento el interés nacional norteamericano; de ahí que la AID sea considerada como un importante instrumento de política exterior norteamericana y se encuentre, como tal, sometida a la jurisdicción del Departamento de Estado de Estados Unidos.<sup>37</sup>

Lo anterior explica también que los créditos que otorga se ciñan tan estrechamente a lo establecido en el *Foreign Assistance Act* de 1961. Este documento condiciona la ayuda externa del gobierno norteamericano no sólo a cuestiones de índole técnica, como la rentabilidad del proyecto, la capacidad de pago del país deudor, etc. También condiciona dicha ayuda a cuestiones de índole política claramente vinculadas a lo que constituía el concepto norteamericano de seguridad hemisférica en ese importante momento de la Guerra Fría en el plano mundial y de disidencia cubana en el ámbito latinoamericano. Así, el referido documento de legislación norteamericana señalaba entre los requisitos políticos que debían ser llenados por un país que aspirara a recibir asistencia económica del gobierno de Washington: en primer lugar, que el solicitante hubiera mostrado conformidad con las prohibiciones de proporcionar asistencia a Cuba y a cualquier país que prestara ayuda

<sup>37</sup> Raymond Mikesell, *Mecanismo de ayuda externa*, México, CEMLA, 1964, pp. 10-11. 54-55, 59.

a Cuba; en segundo lugar, la asistencia norteamericana se proporcionaría solamente a los gobiernos de aquellos países no controlados por el movimiento comunista internacional y decididos a evitar que tal cosa pudiera suceder; en tercer lugar, la ayuda se otorgaría solamente a los países cuyos gobiernos se hubieren mostrado conformes con las prohibiciones relativas a proporcionar asistencia a cualquier país comunista. Finalmente la asistencia se proporcionaría a aquellos países que se hubieren mostrado de acuerdo con las regulaciones y procedimientos adoptados para asegurarse contra el uso de la asistencia en forma adversa a los intereses de Estados Unidos, no cooperando con los programas de ayuda externa y otras actividades de los países del bloque comunista.<sup>38</sup>

Independientemente de que los objetivos últimos que persiguen los créditos de la AID sean: la colocación de excedentes agrícolas norteamericanos, la promoción del desarrollo económico y social, garantizar la estabilidad monetaria y financiera del país al que se dirigen o asegurar el apoyo político o militar; independientemente de que en muchos casos dichos objetivos tengan que ser establecidos por la AID a un nivel de claridad superior al de las otras instituciones aquí estudiadas, a fin de convencer al Congreso, del que proviene buena parte de las asignaciones, de la utilidad de la ayuda norteamericana; independientemente de que los créditos de la AID se ajustan a los tres principios básicos que regulan la distribución de esa ayuda (efectividad de su empleo en la promoción del desarrollo económico del país deudor, la importancia para Estados Unidos del desarrollo de ese país y la capacidad de este último para captar otros recursos externos en condiciones favorables); en última instancia puede hablarse de una mayor flexibilidad en la negociación por parte de la AID en comparación con otras instituciones como el FMI y el BIRF. Esta mayor flexibilidad está

<sup>38</sup> Si bien en la actualidad, dada la consolidación de la Revolución cubana y la distensión que ha caracterizado las relaciones Este-Oeste durante la presente década, los condicionamientos políticos del *Foreign Assistance Act* de 1961 se sostienen con dificultad, éstos tenían plena vigencia en la década pasada. De ahí que quedarán, como era de rigor, claramente explicitados en el crédito concedido a México por la AID en 1965. Este crédito por 21.5 millones de dólares fue destinado a la agricultura, según puede constatarse en el cuadro estadístico correspondiente, incluido en este trabajo. US Department of State. AID. *Mexico Supervised Agricultural Credit Program (second loan)*. Washington, D.C., 1965, Anexo 8. pp. 1-8.

muy vinculada al hecho de que es muy probable que, en un momento dado, las verdaderas razones del apoyo financiero de Washington a un gobierno y a un proyecto en particular, sean de naturaleza política y no tengan ninguna relación con consideraciones de eficiencia económica, estabilidad monetaria o algún otro requisito de naturaleza técnica. Esto explica por qué algunas de las condiciones a las que se sujetan los préstamos de la AID en ocasiones resultan ambiguas, en otras introducen condiciones que no tienen nada que ver con el crédito —como un cierto tratamiento a la inversión privada norteamericana o el otorgamiento de ciertas concesiones comerciales— así como que en ocasiones se prometa ampliar las líneas de crédito o reducirlas, por razones ajenas al empleo que el gobierno deudor le dé a los recursos obtenidos e independientemente del éxito o fracaso del proyecto con ellos financiado.<sup>39</sup>

Por lo que respecta a la participación de la AID en América Latina, cerca del 16% del total de los créditos concedidos por la institución a las varias regiones del mundo se canaliza hacia la latinoamericana. Así, desde su establecimiento hasta 1973, la AID vertió en la región 7 425.4 millones de dólares en forma de donaciones y créditos sujetos a condiciones más favorables, desde el punto de vista exclusivamente financiero, que las que manejan otras instituciones crediticias internacionales con sede en Washington, ya que los plazos de amortización que llegan a ser hasta de 30 años van precedidos por periodos de gracia de 10 y están sujetos a intereses de aproximadamente el 2.5% anual en promedio.<sup>40</sup>

Por lo que respecta a los países de la región a los que los recursos de la AID se han dirigido, puede decirse que tradicionalmente se favorecía a aquellos países medianos o pequeños a los que, como Colombia y en menor grado Costa Rica y Panamá, buscaba Estados Unidos convertir en *show-cases* de la democracia a principios de la década de los sesenta. La excepción sería sin duda Brasil, donde el financiamiento de la AID ha sido siempre relativamente importante y obedece, en buena parte, a consideraciones de tipo

<sup>39</sup> Teresa Hayter, *op. cit.*, pp. 87-98.

<sup>40</sup> OEA-CIES, *La cooperación económica de Estados Unidos con América Latina*. Washington, D.C., 1974, p. 206.

político que llevan implícito el deseo de no despertar al gigante brasileño y mantenerlo como aliado.

México, que hasta 1966 había recibido créditos provenientes de la AID por un total de 87.3 millones de dólares, es decir, aproximadamente el 12% del financiamiento de esa agencia a la región durante ese periodo, en los últimos años ha acabado por prescindir de ese tipo de financiamiento. Esta situación puede obedecer en parte, y más adelante se explotará esta hipótesis, a la renuncia del gobierno mexicano a recurrir en mayor medida a una agencia oficial norteamericana que en el fondo tiene una pobre reputación en la región en virtud de los condicionamientos políticos que acompañan a muchos de sus créditos, y sobre los cuales no se guarda secreto alguno en las reuniones del Congreso norteamericano en las que se discute el presupuesto de la nación y, más concretamente, la partida de "ayuda externa".

Pero es indudable que un segundo elemento al que puede atribuirse la relativamente escasa participación de México en los créditos de la AID cobra también gran importancia. Se trata del criterio de la propia institución según el cual el financiamiento que se dirige hacia los países más desarrollados de la región: Argentina, Brasil y México, debe ir declinando hasta desaparecer por

Cuadro 20

## PRÉSTAMOS DE LA AID A MÉXICO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973

<i>Programas</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>Préstamos</i>	<i>%</i>
Préstamos "Cooley" (Ley Pública 480)	6.7	18	7
Préstamos para desarrollo económico (Ley Pública 480)	14.1	2	18
ALPRO (Carta de Punta del Este)	66.5	5	75
<b>TOTAL</b>	<b>87.3</b>	<b>25</b>	<b>100</b>

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp. 136-142. OEA., *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 17-19.

completo, mientras que el que se dirige hacia los países de menor desarrollo relativo debe funcionar a la inversa, es decir, debe ir aumentando progresivamente.

El monto prestado por la AID a México, según puede apreciarse en el cuadro 20, se ha otorgado en un 75% en base a los términos establecidos en la Carta de Punta del Este, como era de esperarse por lo mucho que insistió Washington en hacer de México un ejemplo para el resto de los países, sacando provecho de su estabilidad, su grado de desarrollo y de la circunstancia de no tener un verdadero problema inflacionario. Los recursos así prestados se destinaron a satisfacer, según se aprecia en el cuadro 21, tres importantes metas de la estrategia financiera norteamericana en México: promover el desarrollo rural, ayudar a asegurar la implantación de un programa de construcción de vivienda de bajo costo y ayudar a ciertas universidades en el entrenamiento de futuros líderes, especialmente en el campo de las ciencias sociales.

Cuadro 21

DESTINO DE LOS PRÉSTAMOS DE LA AID A MÉXICO BAJO LOS TÉRMINOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Año	Monto (millones de dólares)	Destino
1962	20.0	Agricultura: créditos a mediano y largo plazo para el mejoramiento de unidades agrícolas pequeñas y medianas.
1964	20.0	Vivienda: construcción de 23 000 viviendas para familias de bajos ingresos.
1964	2.0	Educación avanzada: Centro Nacional de Agricultura de Chapingo.
1965	21.5	Agricultura: crédito a ejidatarios.
1966	3.0	Educación avanzada: Universidad Autónoma de Guadalajara.
<b>TOTAL</b>	<b>66.5</b>	<b>5 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp. 136-142. OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5, pp. 17-19.

Un 18% del monto prestado por la AID a México se ha otorgado al amparo de lo establecido por la Ley Pública 480, pero con la especificación de que los recursos se conceden para financiar proyectos que tienen que ver con el desarrollo económico, y cuyo monto y destino se describen en el cuadro 22.

Cuadro 22

DESTINO DE LOS PRÉSTAMOS DE LA AID A MÉXICO BAJO LOS TÉRMINOS  
DE LA LEY PÚBLICA 480  
(Préstamos para el desarrollo)

Año	Monto (millones de dólares)	Destino
1957	13.6	Proyecto de asistencia.
1963	0.5	Salud Pública: adquisición de equipo de hospital.
<b>TOTAL</b>	<b>14.1</b>	<b>2 préstamos</b>

FUENTE: Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp. 136-142.

Finalmente, el 7% restante se ha otorgado bajo la forma de préstamos "Cooley", que han tenido como destinatario último según lo estipulado, a empresas privadas y a filiales de empresas norteamericanas y se han concedido en base a los recursos que provienen de la venta de excedentes agrícolas norteamericanos al país deudor. Entre las empresas beneficiadas se encuentran: Sears Roebuck de México, S. A.; Grau y Compañía de México, S. A.; General Electric de México, S. A.; John Deere de México, S. A.; Compañía Mexicana de Refractarios; Ralston Purina de México, S. A.; Industrial Pecuaria, S. A.; etc.<sup>41</sup>

La evolución anual de la actividad de la AID se describe en el cuadro 23, donde se aprecia con mayor claridad su relativamente escasa importancia.

<sup>41</sup> Rosario Green, *La cooperación...* *op. cit.*, p. 138.

## Cuadro 23

ACTIVIDAD CREDITICIA DE LA AID EN MÉXICO  
(Autorizaciones en millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Monto</i>	<i>Crédito</i>
1957	13.6	1
1962	20.0	1
1963	0.5	1
1964	22.0	2
1965	21.5	1
1966	3.0	1
<b>TOTAL *</b>	<b>80.6</b>	<b>7</b>

\* A este total hay que agregar los 6.7 millones de dólares en la forma de "préstamos Cooley" para obtener el total de 87.3 millones de dólares en 25 créditos.  
FUENTE: Cuadros anteriores.

### 5. El Banco de Exportación e Importación de Washington (EXIMBANK)

El Banco de Exportación e Importación de Washington fue establecido en 1934 como una corporación bancaria en el Distrito de Columbia, y en 1945 fue reestructurado como organismo gubernamental independiente. Su función principal es cooperar al financiamiento de las importaciones y las exportaciones de Estados Unidos, facilitándolas en esa forma. Las actividades del EXIMBANK son de tres tipos. En primer lugar proporciona garantías a sus exportadores frente a posibles pérdidas. En segundo lugar, los asegura contra riesgos indebidos o no previstos. En tercer lugar, concede préstamos a largo plazo a países y empresas extranjeras considerados como clientes reales o potenciales para las exportaciones norteamericanas, operando en este campo como cualquier institución internacional de crédito. Es decir, en el fondo el EXIMBANK funciona como dos instituciones: una que asegura y da garantías a los exportadores norteamericanos, convirtiéndolos además en sujetos de crédito seguro para otras instituciones; y otra que concede préstamos a largo plazo a compradores extranjeros, bajo la

condición expresa de que los recursos así proporcionados sean gastados en la obtención de bienes y servicios norteamericanos.

Es decir, se trata de una fuente de créditos atados tanto por lo que hace a la mercancía como a su transporte y manejo. Este aspecto constituye, sin embargo, una de las formas en las que el EXIMBANK asegura contribuir al desarrollo de los países receptores, pues pone a su disposición los recursos, los bienes y los servicios que necesitan esos países. Otorga además créditos compensatorios para nivelar las balanzas de pagos y estabilizar las monedas, y préstamos para financiar tanto las exportaciones de bienes agrícolas como la producción de materiales estratégicos en el extranjero. Pero sea cual fuere la finalidad para la que el crédito se conceda, no puede negarse que la mayor parte de las operaciones del EXIMBANK constituyen, en última instancia, una forma de incentivar a la propia economía norteamericana y de ayudar a resolver sus problemas de balanza de pagos, sobre todo en el caso de los créditos otorgados a sus clientes, ya que cada dólar prestado en esas condiciones representa, cuando menos, un dólar de exportaciones norteamericanas de bienes y servicios, para no hablar del efecto multiplicador que al interior de Estados Unidos tiene ese mismo dólar sobre el ingreso y el empleo.

El capital con el que cuenta el EXIMBANK asciende a 1 000 millones de dólares, con la opción de, a su vez, solicitar préstamos a la Tesorería del gobierno de Estados Unidos hasta por 6 000 millones más, y teniendo como límite de sus actividades el que sus préstamos, seguros y garantías en un solo año no sobrepasen los 9 000 millones de dólares. Las peticiones de asistencia al Banco pueden provenir de exportadores norteamericanos o de gobiernos y firmas extranjeras. Es requisito estatutario del EXIMBANK que sus créditos complementen y estimulen al capital privado, pero que no compitan con él. Las condiciones de sus préstamos son absolutamente comerciales y se consideran no solamente como préstamos atados, según se señaló, sino también como préstamos duros, pues su reembolso debe hacerse total y obligadamente en dólares.<sup>42</sup>

El Banco se ha mantenido muy activo en América Latina, sobre todo desde su conversión en una dependencia oficial del gobierno

<sup>42</sup> Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp 45-46.

de Estados Unidos. A las demandas latinoamericanas de mayores niveles de financiamiento oficial externo, presentadas al gobierno norteamericano prácticamente año con año a partir de 1945, Washington contestó siempre exaltando, por un lado, las virtudes del capital privado extranjero, presente desde tiempos inmemorables en la región y, por el otro, señalando que si bien era cierto que las recientemente creadas instituciones internacionales de crédito, el FMI y el BIRF, apenas empezaban a dirigir su atención a la región, el EXIMBANK venía proporcionando una asistencia creciente a América Latina desde su establecimiento. Nada se decía, sin embargo, acerca de que las actividades del EXIMBANK benefician sobre todo la expansión del comercio exterior norteamericano.

Para dar un ejemplo del nivel de la actividad del EXIMBANK en América Latina baste señalar que, para 1973, el total acumulado de los préstamos, garantías y seguros para la región ascendía a 9 604.5 millones de dólares, lo que representaba poco más del 35% mundial.<sup>43</sup> Los principales beneficiados han sido tradicionalmente los países más desarrollados de la región como Brasil y México y, en menor grado, pero también significativamente, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela. El resto resulta más o menos marginal.

En el caso de México, concretamente, se debe señalar que a este país se destinaron más de 1 150 millones de dólares, es decir, cerca del 12% del total acumulado para América Latina en ese periodo. Por lo que toca a su canalización, ésta se resume en el cuadro 24, del que se desprende la importancia que el financiamiento del EXIMBANK ha tenido, a lo largo de su funcionamiento en el país, para el sector de las comunicaciones y transportes. Cabe señalar que dentro de este sector, que ha absorbido el 38% del total, particular atención se ha dado a la rehabilitación del sistema ferroviario, renglón que a su vez ha absorbido prácticamente el 50% de los recursos de este sector; un 45% se ha destinado al programa aéreo desarrollado durante la última década; y el 5% restante se ha distribuido entre los programas carretero y portuario y el sistema de comunicaciones.

El segundo sector en importancia es el de la industria, al cual

<sup>43</sup> OEA-CIES, *La cooperación...*, op. cit., p. 206

## Cuadro 24

**MONTO Y DESTINO DE LOS PRÉSTAMOS AUTORIZADOS  
POR EL EXIMBANK A MÉXICO**  
(Acumulado al 31 de diciembre de 1973)

<i>Destino</i>	<i>Préstamos</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>	<i>%</i>
Transportes y comunicaciones <sup>a</sup>	39	384.7	38.0
Industria <sup>b</sup>	92	330.8	30.0
Energía eléctrica	18	196.7	14.0
Financiamiento compensatorio <sup>c</sup>	2	180.0	13.0
Minería	8	37.8	3.0
Agua y alcantarillado	1	3.8	0.4
Educación	1	1.1	0.1
Diversos	7	16.3	1.5
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>	<b>1 151.2</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluye la rehabilitación de las líneas y la compra de equipo para su mejora.

<sup>b</sup> Incluye desde prospectos de ampliación de plantas hasta compra de productos norteamericanos, básicamente maquinaria y equipo, para su funcionamiento.

<sup>c</sup> Refinanciamiento de la deuda pública.

FUENTE: OEA., *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 5. pp. 28-74.

se ha canalizado el 30% de los recursos otorgados por el EXIMBANK. Dentro de este sector, los recursos se encuentran divididos de manera prácticamente equitativa entre la compra de equipo —lógicamente norteamericano— y la expansión de las diversas plantas a las que se ha otorgado el financiamiento, entre las que destacan empresas como: Altos Hornos de México, S. A.; Azucarera Mexicana, S. A.; Carbonífera Unida de Palao, S. A.; Guanos y Fertilizantes de México, S. A.; Hojalata y Lámina, S. A.; etc.

El tercer lugar está ocupado por los sectores de energía eléctrica, que ha absorbido el 14% del total y lo ha destinado a la compra de equipo y ampliación de las facilidades; de financiamiento compensatorio, que absorbió el 13% del total en dos préstamos solamente, uno por 90 millones de dólares, concedido en 1965, y otro por el mismo monto, concedido al año siguiente, y que si bien tuvieron por destino original el refinanciamiento de la

deuda mexicana, en realidad nunca llegaron a utilizarse, siendo cancelados en 1966 y 1968 respectivamente.

Por último, el 5% restante del total se distribuyó entre la minería, la educación, el agua potable y alcantarillado y otros proyectos.

Pese a que el EXIMBANK inició sus operaciones en México en 1945, no es sino a partir de 1956 cuando puede hablarse de una presencia continua, si bien variable, de la institución en el país. La variabilidad de esta presencia queda descrita en el cuadro 25, donde se observa que, al igual que en el caso de las otras organizaciones estudiadas, el financiamiento del EXIMBANK no ha mostrado una clara tendencia, sino que más bien ha observado un comportamiento cíclico que sin duda obedeció, en su momento, a ciertos factores de índole tanto interna como externa. Así por ejemplo, se pueden observar, por un lado, los efectos de la ALPRO en el incremento de 1961 a 1966, y en el movimiento en el mismo sentido de los años que siguieron a la contracción general de 1970-1971. O el ritmo más moderado que se registró a partir de 1966 y que reflejó el desinterés por parte de Washington hacia la región latinoamericana en general.

Finalmente, al tratar de establecer la importancia que el financiamiento del EXIMBANK tiene para México, dos conclusiones saltan a la vista con la ayuda del cuadro 26. En primer lugar, está el hecho de que el EXIMBANK es la segunda institución crediticia con sede en Washington en importancia para el país, precedida solamente y no por un margen muy amplio, por el BIRF. En segundo lugar, que a nivel del financiamiento oficial bilateral, el EXIMBANK constituye la fuente más importante al proporcionar más del 90% del total de los recursos de ese tipo.

Una vez realizado el análisis institución por institución, caben ciertas reflexiones sobre el conjunto. A lo largo de toda esta primera parte, el enfoque que se mantiene es el de las instituciones como fuentes de recursos; en la segunda parte del problema se considerará desde el punto de vista de la deuda pública contratada por el gobierno mexicano con instituciones privadas de crédito, mientras que en la tercera y cuarta partes se señalarán las consecuencias de la política mexicana de endeudamiento externo.

Una primera reflexión de carácter global es que la cifra de

## Cuadro 25

EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS DEL EXIMBANK A MÉXICO  
(Millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Monto</i>	<i>Préstamos</i>
1945	20.0	1
1946	0.0	0
1947	0.0	0
1948	0.0	0
1949	0.0	0
1950	14.2	2
1951	0.0	0
1952	0.0	0
1953	0.0	0
1954	0.0	0
1955	0.0	0
1956	72.8	5
1957	16.0	1
1958	39.5	4
1959	21.2	2
1960	39.0	6
1961	23.6	26
1962	15.1	6
1963	31.9	7
1964	49.2	10
1965	106.3	4
1966	201.6	13
1967	75.2	9
1968	63.7	9
1969	30.8	8
1970	22.6	12
1971	35.0	12
1972	118.1	16
1973	155.0	15
<b>TOTAL</b>	<b>1 150.9</b>	<b>168</b>
<b>Promedio anual</b>	<b>39.6</b>	

FUENTE: OEA., *México: cuadros...*, op. cit., cuadro 5, pp. 28-74.

## Cuadro 26

INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL  
ACTIVAS EN MÉXICO

<i>Institución</i>	<i>Autorizaciones hasta 1973 (millones de dólares)</i>	<i>% del total</i>
<i>Multilaterales</i>		
FMI	342.5	9
BIRF	1 601.1	40
AIF	0.0	0
CFI	53.0	1
BID (ordinario)	406.1	10
Operaciones especiales	362.0	9
Progreso Social	36.0	1
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2 800.7</b>	<b>70</b>
<i>Bilaterales</i>		
AID	87.3	2
EXIMBANK	1 150.9	28
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1 238.2</b>	<b>30</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4 038.9</b>	<b>100</b>

FUENTE: cuadros anteriores.

4 039.1 millones de dólares cuyo desglose se ofrece en el referido cuadro 25, representa el total acumulado de los recursos autorizados por las varias instituciones de financiamiento con sede en Washington, D.C., a lo largo de un periodo de 30 años. Es decir, la cifra no sólo no representa el total verdaderamente desembolsado, sino que, lo que es más importante, tampoco representa la deuda vigente. Lo único que quiere decir es que la capacidad mexicana para contratar deudas con esas instituciones, a lo largo del periodo considerado, fue de 4 038.9 millones de dólares.

Una segunda reflexión indica que la cifra que interesa para un análisis sobre deuda externa, que refleja una situación real

y significativa en términos de sus conclusiones, es la que se refiere a aquella parte del total acumulado que se mantiene vigente en un momento dado; en otras palabras, la que está pendiente de amortización y pago de intereses. Es decir, constituye un compromiso financiero real para el país prestatario y un condicionante de importancia para el diseño y ejecución de su política económica.

Finalmente, una tercera reflexión global es que sólo a partir de esa cifra será posible llegar a determinar lo que constituye una de las preocupaciones colaterales del presente trabajo, o sea la deuda contratada por el gobierno de México con instituciones públicas y privadas norteamericanas, pendiente de pago en la actualidad. A esta cifra se llegará sumando la deuda oficial bilateral vigente (porque básicamente se trata de la contratada con el EXIMBANK y la AID, organismos ambos de nacionalidad norteamericana) con el 40% del total de la deuda multilateral pendiente, pues ya se ha señalado que es un factor aceptable para cálculos de este tipo, por ser justamente al 40% la contribución promedio del gobierno de Estados Unidos a las agencias internacionales de financiamiento con sede en Washington, desde el momento de su constitución hasta el 31 de diciembre de 1973, año en que alcanza su nivel más bajo —35%— debido a las mayores contribuciones de otros países y a la adición de nuevos miembros. Esa proporción del 40% se mantiene inclusive para instituciones como el BID, donde las contribuciones varían desde el 50% en el caso del capital ordinario, hasta el 70% en el caso del Fondo para Operaciones Especiales y el 100% en el caso del Fondo Fiduciario de Progreso Social, pues no se debe olvidar que se trata de un promedio global. A este total se añadirá, como se verá posteriormente, la deuda contratada con instituciones norteamericanas de origen privado.

Del cuadro 27 se desprende que, al 31 de diciembre de 1973, la deuda pública pendiente de México con instituciones oficiales de carácter propiamente bilateral —EXIMBANK, AID— ascendía a 583.6 millones de dólares, mientras que la contratada con instituciones multilaterales, el BIRF, la CFI, el capital ordinario del BID, su Fondo para Operaciones Especiales y su Fondo Fiduciario de Progreso Social —pues con el FMI no hay nada pendiente y la AIF jamás ha otorgado préstamos a México— sumaba 2 088.6 millones

## Cuadro 27

## DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE CRÉDITO, PENDIENTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973\*

<i>Institución</i>	<i>Monto (millones de dólares)</i>
<b>Bilaterales</b>	
AID	68.8
EXIMBANK	514.8
<b>SUBTOTAL</b>	<b>583.6</b>
<b>Multilaterales</b>	
FMI	---
BIRF	1 315.2
AIF	---
CFI	29.3
BID (capital ordinario)	374.0
Fondo para Operaciones Especiales	344.7
Fondo Fiduciario de Progreso Social	25.4
<b>SUBTOTAL</b>	<b>2 088.6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 672.2</b>

\* Incluidos: el monto por pagar y la parte autorizada pero no desembolsada aún.  
FUENTE: OEA, *México: cuadros...*, op. cit., cuadro I, pp. 1-6..

de dólares. De ahí que se diga que, para fines de 1973, la deuda pública de México contratada con las instituciones de crédito con sede en Washington y pendiente de servicio, incluida la parte no desembolsada todavía pero contratada, ascendía a 2 672.2 millones de dólares.

La determinación, a partir de ese total, de la parte de la deuda contratada con el gobierno norteamericano, aparece desglosada en el cuadro 28, de donde se desprende que pese a que uno de los argumentos a menudo invocados al tratar las cuestiones de la deuda pública externa de México sea su no dependencia de un solo gobierno, en el fondo poco más del 50% del total de la deuda

## Cuadro 28

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON EL GOBIERNO DE ESTADOS  
UNIDOS, PENDIENTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 1973 <sup>a</sup>

<i>Institución</i>	<i>Monto</i> <i>(millones de dólares)</i>
AID	68.8
EXIMBANK	514.8
BIRF	526.0
CFI	11.7
BID (capital ordinario)	149.6
Fondo para Operaciones Especiales	137.8
Fondo Fiduciario de Progreso Social	10.2
<b>TOTAL</b>	<b>1 418.9</b>

<sup>a</sup> Incluidos: monto por pagar y parte no desembolsada.

FUENTE: cuadro anterior, aplicando el factor 40% para el caso de las organizaciones multilaterales.

pública mexicana con instituciones internacionales de crédito, puede ser atribuible al gobierno norteamericano. En el segundo capítulo de este trabajo se analizará, de manera general, la deuda pública externa de México, de origen privado, y se señalará el predominio del capital de origen norteamericano, lo cual viene a gravar la conclusión anterior que nos habla de una dependencia real del gobierno de México respecto del financiamiento público externo de origen norteamericano.

Para terminar, vale la pena esbozar algunas conclusiones que serán ampliadas en la parte final de este trabajo:

a) En las páginas precedentes se ha analizado la situación real del país en cuanto a la deuda pública contratada por el gobierno de México con instituciones de carácter público u oficial, tanto multilaterales como bilaterales.

b) Se han presentado series históricas que permiten tener una idea de la evolución de los montos prestados por las varias instituciones de ese tipo con sede en Washington, D.C., a partir de los diferentes momentos en que iniciaron su actividad en el país,

indicando también los sectores y renglones de la economía mexicana a los que los recursos por ellas proporcionados se han canalizado.

c) Se ha obtenido el total acumulado de las autorizaciones de las varias agencias a México, a lo largo de los veintiocho años transcurridos desde el final de la segunda Guerra Mundial, hasta 1973, indicándose que la cifra obtenida no refleja lo que realmente debe el país a esas organizaciones en estos momentos, sino hasta dónde ha utilizado el gobierno mexicano su capacidad de endeudamiento. Es decir, el monto de los recursos concedidos a lo largo del periodo analizado.

d) Se ha señalado que la cifra de la deuda realmente vigente en la actualidad es diferente a la del total autorizado acumulado, aunque por el momento no se han hecho apreciaciones sobre lo que representa la magnitud —de todas formas impresionante si bien inferior al total autorizado acumulado— del compromiso financiero vigente para México.

e) También se ha indicado, en términos generales, cuáles son las condiciones a las que las diversas instituciones estudiadas sujetan sus préstamos en términos de interés, periodos de gracia y plazo de amortización. Se ha adelantado, sin profundizar demasiado por el momento en esa conclusión, que esos términos se han ido endureciendo para México, no tanto porque se hayan apartado demasiado de las condiciones promedio para la región, para la cual los términos también se han endurecido, sino porque, por un lado, México no tiene prácticamente acceso a créditos blandos, como lo prueba su dependencia de los préstamos del BIRF, por lo que toca a las instituciones multilaterales, y del EXIMBANK, por lo que se refiere a las bilaterales; por el otro, el país encuentra dificultades incluso para obtener todo el financiamiento público, sobre todo multilateral, que necesita para sostener su crecimiento, según lo han señalado las correspondientes autoridades mexicanas.

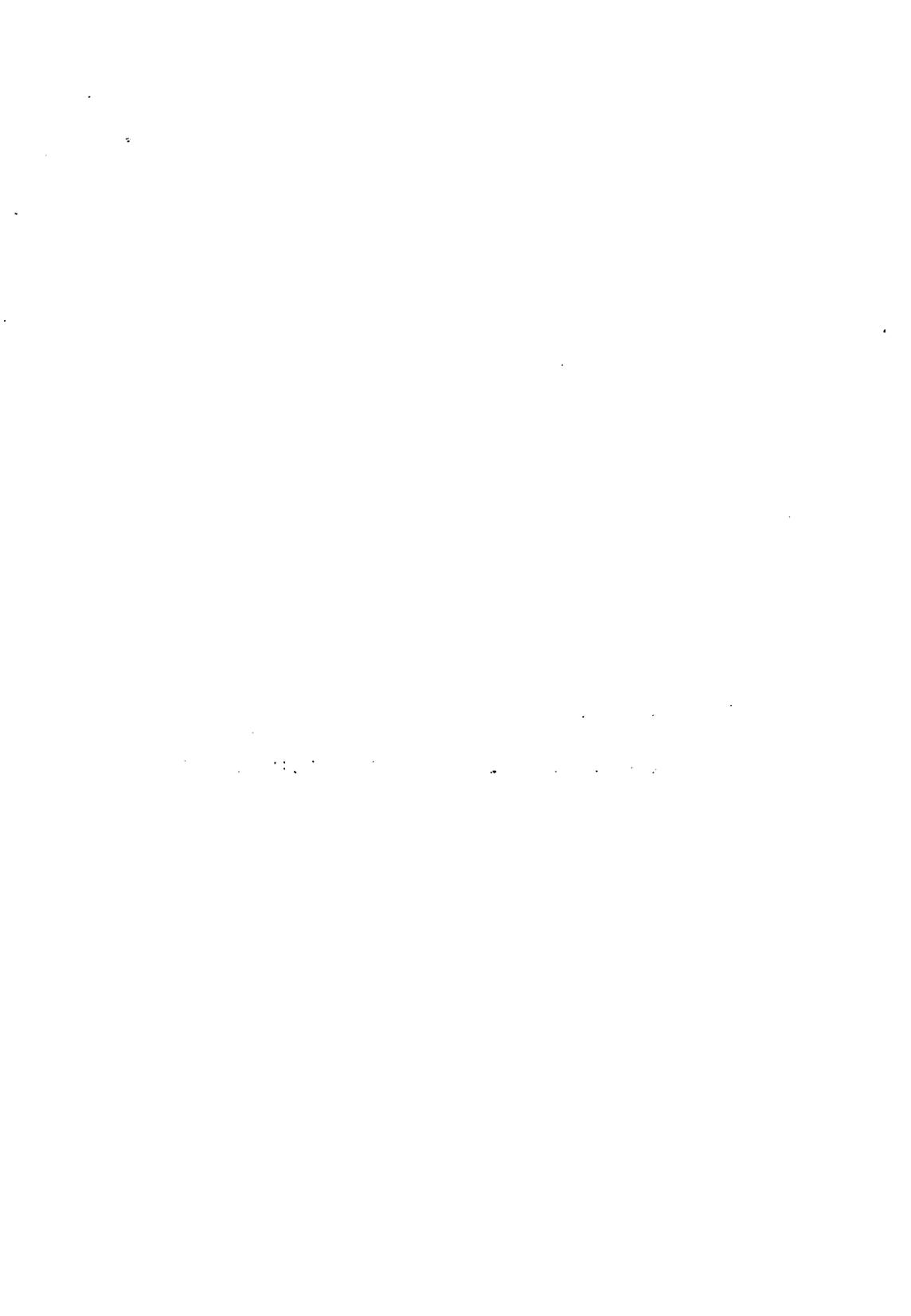
f) Ahora bien, según los funcionarios responsables del otorgamiento de crédito en las instituciones de referencia, la razón de ese endurecimiento de los términos de los préstamos para México, radica en el grado de madurez y estabilidad monetaria y financiera alcanzado por el país, lo que, en su opinión, lo habilita para captar

crecientes volúmenes de recursos en el mercado internacional de capitales.

g) La política seguida por las instituciones públicas de financiamiento descrita en el párrafo anterior, ha contribuido para que el gobierno de México, como se verá más adelante, se haya visto obligado a contratar cantidades crecientes de deuda con instituciones privadas de financiamiento, donde predominan las norteamericanas, cuyas condiciones han resultado, necesariamente, más gravosas para el país.

h) En un primer intento para determinar la importancia de la deuda pública de México, contratada con el gobierno de Estados Unidos —una de las preocupaciones colaterales de este trabajo—, se ha partido de la cifra que representa para cada institución el total de la deuda del gobierno de México pendiente al 31 de diciembre de 1973. Así, se ha denominado deuda pendiente con el gobierno norteamericano al total vigente en el caso del EXIMBANK y la AID, instituciones ambas de carácter oficial bilateral. A esa cifra se ha sumado el 35% del total vigente en el caso de las organizaciones multilaterales de financiamiento, por considerarse que a ese porcentaje ascendía en promedio, al 31 de diciembre de 1973, la contribución del gobierno de Washington a dichas instituciones.

i) De esa manera se ha resuelto una primera parte del problema: determinar la deuda pública de México pendiente de pago con instituciones oficiales de crédito, destacando, adicionalmente, la proporción contratada con el gobierno de Estados Unidos. La segunda parte del problema es objeto del siguiente capítulo: determinar la deuda pública de México pendiente con instituciones crediticias privadas, llamando la atención sobre el predominio de las norteamericanas.



## II

# Los acreedores privados extranjeros del gobierno mexicano

Hasta ahora se ha expuesto la importancia cuantitativa que para el gobierno de México tiene el financiamiento externo proveniente de instituciones oficiales, multilaterales y bilaterales. Sin embargo, en los últimos años, y muy concretamente en la última década, no han sido estas últimas el principal acreedor del gobierno de México. Como se desprende fácilmente del cuadro 1, las entidades

Cuadro 1

IMPORTANCIA DEL COMPONENTE PRIVADO EN LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO  
(En millones de dólares)

Año	Autorizaciones públicas	Autorizaciones privadas	Pendiente público (al final de cada año)	Pendiente privado (al final de cada año)
1965	356.6	258.3	1 167.5	1 110.4
1966	263.5	333.4	1 284.3	1 159.4
1967	143.7	604.5	1 357.6	1 187.1
1968	258.5	667.0	1 444.8	1 503.1
1969	196.3	659.6	1 554.8	1 766.0
1970	262.6	504.1	1 725.1	2 037.3
1971	194.5	760.8	1 789.6	2 157.1
1972	514.6	869.0	2 674.8	2 492.8
1973	556.8	1 914.4	2 642.9	2 820.8
<b>TOTAL</b>	<b>2 747.1</b>	<b>6 571.1</b>		

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op. cit.*, cuadro 4.2, pp. 2-7. OEA., *México: cuadros...* *op. cit.*, cuadro 1, pp. 1-16.

## Cuadro 2

### DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS (Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos públicos	Bonos en manos privadas	Nacionali- zaciones	Otras institu- ciones finan- cieras	Total
1966	105.8	166.7	45.0	---	---	15.9	333.4
1967	112.8	316.3	85.2	---	49.5	40.7	604.5
1968	159.9	310.0	126.7	---	---	70.4	667.0
1969	126.0	301.8	46.9	---	---	184.9	659.6
1970	69.7	267.4	---	---	---	167.0	504.1
1971	77.3	560.0	44.8	---	---	78.7	760.8
1972	65.2	551.3	115.0	61.5	---	76.0	869.0
1973	50.2	1 439.6	103.1	---	---	321.5	1 914.4
<b>TOTAL</b>	<b>766.9</b>	<b>3 913.1</b>	<b>566.7</b>	<b>61.5</b>	<b>49.5</b>	<b>955.2</b>	<b>6 312.8</b>

FUENTE: BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*. Washington, D.C., 1974, cuadro 4.2, pp. 2-7.

privadas extranjeras han pasado a ocupar el lugar más importante, sobre todo en términos de autorizaciones anuales, pues en términos de montos pendientes alcanzan volúmenes más o menos similares. Así, por ejemplo, para 1973, más de las dos terceras partes del total autorizado a México por entidades públicas y privadas correspondía a estas últimas. Ahora bien, según se desprende del cuadro 2, que muestra las autorizaciones otorgadas por las varias entidades privadas y que serán retomadas individualmente en las próximas páginas, entre los acreedores privados del gobierno de México predominan los bancos comerciales que en 1973 proporcionaron cerca de 70% del financiamiento de este tipo. Los siguen en importancia otras instituciones financieras privadas como las industriales, las de ventas al consumidor, las de arrendamiento, etc., que a finales de ese mismo año proporcionaron cerca del 20% del total. De aquí se puede concluir que las instituciones financieras privadas, bancos y otras, proporcionaron cerca del 90% de las autorizaciones que en 1973 tuvieron como destino al sector público mexicano. Otras fuentes como proveedores, bonos públicos y privados y nacionalizaciones representaron el resto de la deuda pública de México contratada con entidades privadas. Este tipo de proporciones se mantiene, según se observa en el cuadro 3, aun cuando el análisis se realice a nivel de los montos pendientes al 31 de diciembre de 1973.

Las varias fuentes privadas a las que se ha hecho referencia tienen como denominador común el que se basan en condiciones netamente comerciales, tanto por lo que hace a las tasas de interés, de aproximadamente 9% en promedio —aunque en su extremo superior han sobrepasado el 10%—, como por lo que se refiere a los periodos de gracia y a los plazos de amortización, que promedian aproximadamente entre 3 y 7 y medio años respectivamente. Otro elemento en común es el hecho de que, por lo general, no pretenden transformar al país con los recursos que aportan, sino que en muchos casos se concretan a poner a disposición del sector público mexicano los recursos solicitados sin hacer demasiadas consideraciones sobre el comportamiento de la economía nacional en su conjunto, o sobre el del sector en particular hacia el cual los recursos se dirigen. Señalan ciertas especificaciones de carácter

Cuadro 3

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS  
PENDIENTE AL FINAL DE CADA AÑO <sup>a</sup>  
(En millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos públicos	Bonos en manos privadas	Nacionalizaciones	Otras instituciones financieras	Total
1966	317.4	454.1	137.2	13.0	43.9	194.2	1 159.4
1967	341.0	436.1	172.0	12.1	38.3	187.6	1 187.1
1968	370.1	585.3	243.9	11.1	82.9	209.8	1 503.1
1969	437.1	703.2	356.0	10.0	28.6	231.1	1 766.0
1970	456.0	783.8	394.8	8.9	23.7	370.4	2 037.3
1971	423.8	857.6	377.6	7.7	18.8	469.6	2 157.1
1972	388.4	1 219.7	389.7	6.5	14.6	473.9	2 492.8
1973	349.0	1 497.0	435.8	66.7	10.4	461.9	2 820.8

<sup>a</sup> Incluye la parte no desembolsada.

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op. cit.*, cuadro 4.2, pp. 2-7.

técnico y financiero y se dan por satisfechas con el cumplimiento de los términos del contrato de préstamo.

### 1. *La banca privada extranjera*

Es necesario iniciar esta parte del trabajo señalando que la última década ha significado para América Latina una notable expansión de las actividades de la banca privada extranjera en todas sus formas. Una de las más importantes ha sido la multiplicación de sucursales de los llamados bancos internacionales de Estados Unidos, Gran Bretaña y Europa Continental. Dentro de esta expansión, la más notable ha sido la de la banca privada norteamericana, que aumentó el número de sus sucursales en la región de 78 en 1964 a 133 en 1967.<sup>1</sup> Pero a esta expansión física ha correspondido también, como se verá más adelante, una expansión de sus actividades crediticias.

La operación de la banca norteamericana en América Latina data de la primera Guerra Mundial. A partir de entonces ciertas disposiciones legales favorables, establecidas por el gobierno de Estados Unidos, y el auge del comercio exterior norteamericano, permitieron el crecimiento acelerado de la banca norteamericana en el exterior, hasta que la depresión de 1929, unida a la fuerte competencia por parte de otros servicios bancarios europeos en el área, llevaron a una disminución del ritmo de crecimiento de los intermediarios financieros norteamericanos y sus actividades, mismo que posteriormente volvió a expandirse a medida que Estados Unidos se convertía en la potencia mundial por excelencia y dejaba claramente establecida su hegemonía continental.

El grueso de la expansión de la banca privada extranjera en la región ha correspondido, en los últimos años, a tres grandes bancos norteamericanos, el First National City Bank, el primero en instalarse en América Latina entre 1915 y 1929, y que en 1968 contaba con 110 sucursales instaladas en 17 países de la región; el Chase Manhattan Bank, establecido en 1925, pero cuya expan-

<sup>1</sup> Miguel S. Wionczek, *La banca extranjera en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969, p. 2.

sión en el área data de 1962, y que para 1968 contaba con un sistema regional integrado por 6 bancos asociados a él con 241 sucursales y agencias, además de sus 11 sucursales directas; y el Bank of America, el más reciente en la región, con actividades en 16 repúblicas latinoamericanas, que, para 1968, había logrado establecer 37 sucursales. Además de estos tres grandes bancos, operan en la región más de una decena de bancos norteamericanos cuya aparición en el área, en casi todos los casos, data de mediados de la década de los sesenta.<sup>2</sup>

Según cifras del Banco Mundial, al 31 de diciembre de 1969, la deuda pendiente latinoamericana con la banca privada extranjera ascendía a 1 537.5 millones de dólares, de los cuales 239 millones, cerca del 15% del total, estaban integrados por créditos a plazo mayor de un año, que comprometían a la región directamente con la banca privada norteamericana.<sup>3</sup> En términos de la deuda pública latinoamericana con la banca privada extranjera, la mexicana era en ese año la primera en importancia, representando un monto pendiente de 719.9 millones de dólares, prácticamente la mitad del total regional.<sup>4</sup> Para 1970, la cifra para México subió a 783.8 millones de dólares, de los cuales cerca de 500 millones se adeudaban a la banca privada norteamericana,<sup>5</sup> es decir, aproximadamente el 65%, lo que permite suponer una diversificación bastante menor en las fuentes, para el caso mexicano.

Se ha sostenido que, en general, el volumen de actividades crediticias de la banca norteamericana en el exterior es superior al que reflejan las cifras publicadas tanto por el Sistema de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos como por el Banco Mundial, porque parece existir cierta evidencia de que, a partir de 1965, la banca privada norteamericana empezó a proporcionar a las autoridades correspondientes información sólo sobre una parte de sus créditos. Esto se debió al establecimiento, en ese año, del Programa Voluntario de Restricción

<sup>2</sup> *Idem*, pp. 12-14.

<sup>3</sup> *Federal Reserve Bulletin*. Washington, D.C., enero, 1972, cuadro 10. pp. 4-82.

<sup>4</sup> Rosario Green "Deuda pública externa y dependencia: el caso de México", *Foro Internacional*, Vol. XIII, núm. 2, octubre-diciembre, 1972, p. 158.

<sup>5</sup> BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*. Washington, D.C., 1971, cuadro 4.1.

de Créditos al Extranjero (PVRCE), dirigido supuestamente a reducir el déficit en la balanza de pagos norteamericana, mediante el freno a la salida de dólares desde Estados Unidos. El PVRCE impedía a los bancos norteamericanos, durante 1965, incrementar sus préstamos al extranjero en más de 5% sobre sus niveles de diciembre 1970. En 1971, el PVRCE eximió del límite del 3% a todos los préstamos vigentes a la misma fecha base, diciembre de 1964. Sin embargo el continuo deterioro de la balanza de pagos norteamericana llevó, en 1968, a la reducción de ese nivel hasta el 3% sobre la base de 1964, situación que se mantuvo sin cambios en 1969 y 1970. En 1971, el PVCE eximió del límite del 3% a todos los préstamos de exportación para extranjeros.<sup>6</sup> Se comprende que este estímulo a la exportación constituía uno de los elementos de mayor peso para intentar nivelar la balanza de pagos norteamericana, en la medida en que, como se verá más adelante, dichos créditos son atados y garantizan a los proveedores la compra de sus productos.

Parece ser, sin embargo, que el establecimiento de dicho programa no se tradujo, como se esperaba, en una disminución real de las actividades de préstamos al extranjero de la banca privada norteamericana, sino que se produjo solamente un cambio en la estructura de su pasivo. Los fondos captados en el extranjero para ser vueltos a prestar en el mercado interno fueron registrados, como en el pasado, en la estructura de pasivos de las oficinas matrices o de las oficinas nacionales de los bancos norteamericanos. Por su parte, los fondos captados en el exterior para ser prestados nuevamente en el mercado extranjero ya no fueron registrados en la estructura de pasivos de las oficinas matrices o ramas internas de los bancos norteamericanos, sino que para evitar las restricciones del programa, se registraban en la estructura de pasivos de las ramas extranjeras, subsidiarias o afiliadas de bancos norteamericanos. Esto explica por qué, a partir de 1965, los bancos norteamericanos se dedicaron a abrir ramas extranjeras, subsidiarias y afiliadas en el extranjero, especialmente en las Bahamas, Londres, Luxemburgo, Jamaica, Islas Cayman, Frankfurt y otros lugares.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Edmundo Sánchez Aguilar, *México: deuda externa y operación de la banca privada americana*. Tesis doctoral Harvard, 1973, pp. 34-38 (traducción oficiosa).

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

La banca inglesa tiene, a diferencia de la norteamericana, mayor antigüedad en la región. Los primeros bancos establecidos en el área, el River Plate Bank, el London and Brazilian Bank y el London Bank of Mexico and South America, se fundaron entre 1860 y 1865. Sus actividades pretendieron cubrir desde el financiamiento del comercio exterior y la participación en la inversión inglesa directa, hasta las operaciones de créditos directos a los gobiernos latinoamericanos. El apogeo de la banca inglesa en América Latina sobrevino entre 1880 y 1914, y estuvo fuertemente vinculada a las inversiones británicas en los ferrocarriles y otros servicios públicos, llegándose a contar con 120 sucursales de nueve bancos ingleses que cubrían prácticamente los requerimientos de todas las repúblicas latinoamericanas. A partir de entonces, una serie de dificultades de todo tipo, derivadas en principio de la primera Guerra Mundial, y posteriormente de la depresión de 1929, llevó a la fusión paulatina de los distintos bancos ingleses en la región, misma que culminó en el hecho de que, de 1936 a 1958, un solo banco británico, el Anglo South American Bank, operara en el área, dando cabida a actividades financieras necesariamente muy diversificadas. En 1958, el Banco de Londres y Sudamérica, junto con el Bank of Montreal, importante institución canadiense, estableció un nuevo banco para América Latina, el Banco de Londres y Montreal, y juntos se dedicaron a abrir nuevas sucursales en el Caribe, Centro y Sudamérica. Esta política expansionista los condujo a una situación de auge tal que, hacia finales de 1968, el Banco de Londres y Sudamérica contaba con 85 sucursales y agencias en América del Sur, Europa y Estados Unidos; y el Banco de Londres y Montreal con 51 sucursales y agencias en América Central, el Caribe y la parte norte de Sudamérica, sin incluir el Banco La Guaira Internacional en Venezuela, afiliado al segundo. Esta situación, unida a la asociación del Banco de Londres y Sudamérica con el Mellon Bank of Pittsburgh en 1965, convirtió a aquél en una corporación financiera privada de alcance mundial semejante al de los tres principales bancos norteamericanos a los que se hizo referencia anteriormente.<sup>8</sup>

Además de la banca norteamericana y la inglesa, cabe mencionar

<sup>8</sup> Miguel Wionzcek, *op. cit.*, pp. 15-19.

a la Banque Française et Italienne, que hacia finales de 1968 contaba con 27 sucursales y 109 agencias concentradas en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. También al Royal Bank of Canada, que opera en la región desde 1925 y tiene en la actualidad sucursales o subsidiarias en cinco países de Sudamérica: Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, así como en el Caribe. La banca alemana, por su parte, está representada en la región por tres bancos que cuentan con varias filiales y agencias y cubren diversos tipos de operaciones en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Finalmente, cabe señalar que operan en la región bancos de otras nacionalidades muy diversas: europeos, como los de España y Holanda, y extraeuropeos, como los de Japón, Bahamas, Líbano y Hong Kong, pero cuya importancia relativa es bastante menor que la de los anteriores.<sup>9</sup>

Explicada la presencia de la banca privada extranjera en América Latina cabe señalar, para el caso de México, que si bien los primeros bancos comerciales establecidos en el país durante los inicios del porfiriato fueron de origen inglés y francés, ya para el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales puede hablarse de una banca netamente nacional que fue consolidándose y fortaleciéndose en función de la reticencia de las autoridades mexicanas frente a los bancos extranjeros que, de manera general, los ha mantenido alejados del país. La única excepción es, en todo caso, el First National City Bank, que se estableció en México en 1929 y cuenta a la fecha con cinco sucursales en la capital, ya que por su antigüedad es el único que escapó a las reformas de 1965 hechas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, que tendieron a excluir por completo al capital extranjero de toda clase de intermediarios financieros que operan en México.

La prohibición de la entrada abierta o subrepticia de capital extranjero en las empresas bancarias y compañías de seguros, introducida en dichas reformas, no ha impedido, sin embargo, el establecimiento de oficinas de representantes de la banca extranjera, recurso al que han acudido todos los bancos norteamericanos

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 50-54.

## Cuadro 4

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON LA BANCA PRIVADA EXTRANJERA  
(En millones de dólares)

Año	Autorizaciones	Monto pendiente de pago al final de cada año
1966	166.7	454.1
1967	316.3	436.1
1968	310.0	585.3
1969	301.8	703.2
1970	267.4	783.8
1971	560.0	857.6
1972	551.3	1 219.7
1973	1 439.6	1 497.0
<b>TOTAL</b>	<b>3 913.1</b>	
<b>Promedio anual:</b>	<b>489.1</b>	

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op cit.*, (1974), cuadro 4.2, pp. 2-7.

y europeos de importancia en los últimos años. En esta forma, a principios de 1969 existían en la capital del país 26 oficinas de representantes de bancos extranjeros: 11 norteamericanas, 4 alemanas, 3 españolas, 2 inglesas, 2 canadienses, 2 francesas, una italiana y una suiza.<sup>10</sup>

Lo anterior da una idea de la expansión física de la banca privada extranjera en México, misma que data, en realidad, de 1967-1968. Sin embargo, el punto realmente interesante para los fines de este trabajo es el monto de recursos que canaliza hacia el país, y muy particularmente, hacia el sector público mexicano.

Se ha señalado ya que en el total de la deuda pública de México contratada con acreedores extranjeros privados, la parte más importante es sin duda aquella proporcionada por la banca privada extranjera. Dentro de este universo se ha señalado también la particular relevancia, por lo menos en los últimos años, de la banca norteamericana, indicándose que, para 1973, más de las dos terceras partes de la deuda pública pendiente de pago de México con la banca extranjera que, como se aprecia en el cuadro 4

<sup>10</sup> *Idem*, pp. 50-54.

era de 1 497 millones de dólares, correspondían a la deuda del gobierno de México con la banca norteamericana.

Englobando el financiamiento proveniente tanto de la banca privada extranjera como de otras instituciones financieras en el extranjero, básicamente financieras industriales, financieras de ventas al consumidor y compañías de arrendamientos, se concluye que, según se aprecia en el cuadro 5, el panorama existente al 31 de diciembre de 1970, seguía indicando el predominio norteamericano, seguido en importancia por las instituciones francesas e inglesas.

Cabe señalar, sin embargo, que la importancia que el gobierno de México concede a la banca comercial norteamericana encuentra su contrapartida en la importancia que ésta concede al primero. Si bien el Gobierno Federal propiamente dicho pocas veces ha solicitado préstamos a la banca privada norteamericana, las 426 agencias

Cuadro 5

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS  
PRIVADAS, POR PAÍSES  
(Al 31 de diciembre de 1970)

<i>Pais</i>	<i>Monto pendiente millones de dólares <sup>a</sup></i>	<i>%</i>
Bahamas	57.5	5.0
Bélgica	29.1	2.0
Canadá	54.5	4.0
Francia	211.0	14.0
Alemania (Rep. Federal)	56.5	5.0
Japón	0.1	0.1
Holanda	2.9	0.3
Suiza	39.7	3.6
Reino Unido	164.5	12.0
Estados Unidos	550.9	50.0
Prestamistas múltiples	20.0	2.0
Otros	21.2	2.0
<b>TOTAL</b>	<b>1 207.7</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluida la parte no desembolsada.

FUENTE: BIRE, *Current Economic...*, *op. cit.* (1971), cuadro 4.1.

e instituciones financieras y no financieras que integran el sector público mexicano han absorbido una parte considerable del total vertido, y la opinión generalizada entre la banca privada norteamericana es que el gobierno y sus varias dependencias oficiales no sólo son sujetos de crédito confiables, sino que constituyen un buen negocio.<sup>11</sup>

La tendencia del gobierno de México a contratar cada vez más financiamiento con la banca comercial extranjera puede apreciarse en el mencionado cuadro 4, donde se ve que en ocho años el total autorizado aumentó en más de siete veces, alcanzando un promedio anual de aproximadamente 500 millones de dólares. El incremento importante se produjo, sin embargo, de 1972 a 1973, periodo en el que pasó de 550 millones a cerca de 1 500, ilustrando sin duda el mayor endurecimiento por parte de las instituciones multilaterales de financiamiento, al que ya se ha hecho referencia de las condiciones crediticias para México y para el resto de la región. Dicho incremento reflejó también, en parte, la decisión del gobierno de México a la que ya nos referimos antes, de acelerar la recuperación que sucedió a la recesión de 1971 provocada en gran medida por el deseo expresado por el presidente Echeverría al asumir el poder, de reducir los niveles de deuda pública externa, lo que llevó a frenar la contratación de créditos fundamentalmente para el financiamiento de obras públicas y tuvo como principal repercusión la llamada "atonía" del principio de su administración.

Finalmente, por lo que se refiere a las condiciones de contratación de este tipo de deuda, cabe señalar que para 1973 la tasa de interés había alcanzado el 10.22%, los periodos de gracia eran de 5.25 años y los plazos de amortización de 11.22.<sup>12</sup>

## 2. Otras instituciones financieras privadas

Se señalaba que el segundo lugar en importancia dentro de la deuda pública de México de origen privado, a lo largo de la última década y, muy particularmente, en 1973 —último año estu-

<sup>11</sup> Edmundo Sánchez Aguilar, *op. cit.*, p. 111.

<sup>12</sup> OEA, *México: la cooperación financiera externa: evolución y perspectivas*, Washington, D.C., 1974, p. 162.

diado en este trabajo a nivel de series estadísticas— estaba ocupado por otras instituciones financieras privadas distintas de los bancos comerciales, siendo éstas, fundamentalmente, las llamadas financieras industriales, de ventas al consumidor y las compañías de arrendamiento.

Al igual que los bancos comerciales, discutidos en el apartado anterior, este tipo de instituciones financieras privadas se rige por términos netamente comerciales, con tasas de interés ligeramente superiores al 10% en los últimos tiempos, y periodos de gracia y plazos de amortización de aproximadamente 5 y 11 años respectivamente.

La evolución en el tiempo de los totales anuales autorizados por estas instituciones revelan, como en el caso de los bancos comerciales, una tendencia creciente a lo largo de los ocho años considerados en el cuadro 5, aunque tal vez un poco menos clara en virtud de la presencia de ciertos ciclos; pero lo que sí resulta evidente es el brusco salto de 1972 a 1973, periodo en el que el total autorizado pasa de 76 millones de dólares a 321.5 millones, rebasando

Cuadro 6

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON OTRAS INSTITUCIONES  
FINANCIERAS EXTRANJERAS  
(En millones de dólares)

Año	Autorizaciones	Monto pendiente al 31 de diciembre de cada año
1966	15.9	194.2
1967	40.7	187.6
1968	70.4	209.8
1969	184.9	231.1
1970	167.0	370.4
1971	78.7	469.6
1972	76.0	473.9
1973	321.5	461.9
TOTAL	955.2	
Promedio anual:	119.4	

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op cit.* (1974), cuadro 4.2, pp. 2-7.

con mucho el promedio anual hasta 1972, calculado en 60 millones de dólares, y haciendo que las autorizaciones aumentaran en más de 10 veces a lo largo del periodo observado.

Independientemente de que este tipo de cuestiones serán tratadas más a fondo en los próximos capítulos, baste señalar por el momento que este recurso continuo y creciente, por parte del gobierno de México, a la contratación de deuda con bancos comerciales y otras instituciones financieras privadas extranjeras, ha obedecido a varias razones. Por un lado, es necesario considerar no solamente el tipo de argumentación a menudo empleado por los prestamistas sobre cómo México, en virtud de su madurez y estabilidad monetaria y financiera, ha ido encontrando cada vez más difícil el acceso al financiamiento público, principalmente a aquel de carácter multilateral, y cómo ha tenido que acudir cada vez más al financiamiento de tipo privado, bien sea a través de emisiones de bonos (materia del próximo apartado), bien sea, como ha sido la tendencia prioritaria, a través de la contratación de empréstitos con bancos comerciales y financieras privadas en el extranjero. Pero, por otro lado, existe otro tipo de razones que se relacionan con ciertas condiciones en el interior del país. En primer lugar, la insuficiencia del ahorro interno mexicano o la incapacidad de las instituciones de crédito mexicanas para proporcionar el volumen necesario de fondos requeridos por sus grandes clientes industriales. En segundo lugar, que las tasas de interés exigidas por las instituciones de crédito mexicanas, que fluctúan entre el 13 y 20%, están muy por encima del promedio exigido por la banca comercial y otras instituciones privadas extranjeras que, como se indicó, es inferior al 11%. Finalmente, es necesario señalar también que las condiciones de la banca comercial y otras instituciones privadas extranjeras, por lo que hace a periodos de gracia y plazos de amortización, resultan más cómodas a los prestatarios mexicanos que las impuestas por la banca del país.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Edmundo Sánchez Aguilar, *op. cit.*, pp. 136-137.

### 3. *Bonos internacionales en moneda extranjera emitidos por el gobierno de México*

Las emisiones de bonos en los mercados internacionales de capitales fueron, en otros tiempos, el principal canal para la inversión privada extranjera. Actualmente su importancia ha disminuido frente a otras fuentes privadas de financiamiento externo como la propia inversión directa y, para la gran mayoría de países, los créditos de exportación.

En los últimos años, sólo unos cuantos países en desarrollo, entre los que destaca México, han sido capaces de colocar emisiones de importancia en el mercado mundial de capitales.

Varios son los obstáculos que han impedido a los países en desarrollo una participación mayor, tanto cuantitativa como cualitativamente en dicho mercado. En primer lugar, muy pocos de estos países han logrado establecer una reputación como buenos sujetos de crédito. En segundo lugar, una serie de restricciones legales, establecidas en muchos de los países desarrollados, limitan las cantidades que los inversionistas institucionales pueden colocar en valores extranjeros. En tercer lugar, muchos países desarrollados obstaculizan el acceso de valores extranjeros a sus mercados de capitales, aduciendo razones relacionadas con sus balanzas de pagos. Finalmente, cabe señalar que no siempre los requerimientos de capital y los rendimientos del proyecto que se desea financiar, se ajustan a las condiciones a las que los bonos deben sujetarse para resultar atractivos a los inversionistas extranjeros.

Cualquiera de los obstáculos anteriores sería suficiente para explicar el limitado volumen de recursos obtenido por los países en desarrollo en los mercados internacionales de capitales en los últimos años, pero en realidad el factor operativo más directo ha sido la pobre capacidad crediticia de casi todos los países en desarrollo.

Puede suponerse que a medida que los países en desarrollo de ingreso medio establezcan y aumenten su propia capacidad de crédito —como en la región latinoamericana lo han hecho México, Brasil y Argentina— se verán incrementadas sus posibilidades para acudir al mercado mundial de capitales y obtener recursos. Sin em-

bargo, será justamente para este tipo de países para los que las restricciones impuestas por los países desarrollados pasarán a convertirse en el más importante obstáculo para captar volúmenes crecientes de recursos a través de emisiones públicas de bonos. De ahí que la Comisión Pearson, que en 1968 recibiera el mandato del presidente del Banco Mundial, señor McNamara, de elaborar un estudio sobre el estado actual y las perspectivas futuras del desarrollo internacional, estableciera entre sus conclusiones y recomendaciones la necesidad de que los países desarrollados eliminen las barreras legales y de todo tipo —incluidas las de balanza de pagos— que dificultan la emisión y colocación de bonos internacionales de los países en desarrollo.<sup>14</sup>

De manera general puede afirmarse que las emisiones públicas de bonos son aquellas colocadas por: un gobierno o sus dependencias; una subdivisión política, como un estado, provincia, departamento o municipalidad; un banco central; o una institución autónoma, como una corporación, un banco de desarrollo o una empresa de servicios públicos, en la que el presupuesto de la institución se halle sujeto a la aprobación del gobierno o en la que éste posea más del 50% de las acciones con derecho a voto o esté representado por más de la mitad de los miembros del Consejo de Administración, o que, en caso de incumplimiento, el Estado sea responsable por la deuda de la institución.<sup>15</sup> En pocas palabras, se trata aquí, como en los otros tipos de financiamiento, oficiales y privados, de deudas contraídas directamente o garantizadas por el gobierno de un determinado país.

Los bonos internacionales en moneda extranjera emitidos públicamente se negocian en las bolsas de valores de los países interesados, y pueden cotizarse a precios inferiores al valor nominal. Como dichos bonos pueden ser repatriados, es decir adquiridos por residentes del país deudor, y seguir constituyendo deuda pública externa (ya que siguen comprometiendo al sector público que los emitió y su redención debe necesariamente hacerse en la mo-

<sup>14</sup> Lester B. Pearson, *Partners in Development Report of the Commission on International Development*. Londres, Pall Mall Press, 1969. pp. 115-116.

<sup>15</sup> IX Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano. *Las estadísticas del Banco Mundial sobre la deuda externa*. Lima, 1969, p. 4.

neda extranjera de su emisión), se observa que el adeudo pendiente por concepto de emisiones de bonos puede ser de dos tipos: el denominado pendiente de emisiones públicas que está colocado en el extranjero, y el denominado pendiente en manos privadas, que está en poder de residentes del país emisor, según se ejemplifica para el caso mexicano.

La historia de los bonos mexicanos en moneda extranjera es relativamente reciente. Puede afirmarse que se inició en 1963, ya que antes sólo se habían hecho unas cuantas colocaciones de bonos privados con inversionistas norteamericanos.

La emisión pública de 1963, suscrita por el First Boston Corporation y Kuhn Loeb y Cía., fue por 40 millones de dólares, colocados a un plazo de 15 años, con pagos de amortización obligatorios y sujetos a una tasa de interés anual de 6.75%.<sup>16</sup> La operación tuvo tal éxito que, a partir de entonces, el gobierno de México ha sido un emisor regular de bonos en los mercados de capitales norteamericanos.

Pero México ha incursionado también en el mercado de capitales del Eurodólar, colocando por primera vez, en 1966, dos emisiones públicas de bonos. Una de ellas, por 25 millones en dólares norteamericanos, de valor establecido, y la otra por 20 millones equivalentes en unidades de cuenta. Desde entonces, el gobierno de México ha sido un emisor regular de bonos también en los mercados del Eurodólar. Las emisiones se han denominado en dólares norteamericanos, unidades de cuenta, marcos alemanes y francos suizos.

Durante el periodo 1966-1973, México colocó emisiones públicas de bonos, tanto en los mercados de capitales norteamericanos como en los del Eurodólar, por un total de 566.7 millones de dólares, cuyo movimiento anual puede apreciarse en el cuadro 7.

La mayor parte de esas emisiones del gobierno de México fueron colocadas a plazos de 15 años, con pagos de fondo de amortización obligatorios y tasas de interés superiores, en promedio, al 8% anual. Las emisiones fueron hechas no solamente por el Go-

<sup>16</sup> Edmundo Sánchez Aguilar, *op. cit.*, pp. 118-119.

## Cuadro 7

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO EN LA FORMA DE BONOS PÚBLICOS  
(En millones de dólares)

Año	Autorizaciones	Pendiente al final de cada año
1966	45.0	137.2
1967	85.2	172.0
1968	126.7	243.9
1969	46.9	356.0
1970	—	394.8
1971	44.8	379.6
1972	115.0	389.7
1973	103.1	435.8
TOTAL	566.7	
Promedio anual:	70.8	

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op. cit.* (1974), cuadro 4.2, pp. 2-7.

bierno Federal, sino también por algunas de sus dependencias, como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.

Dados los vencimientos y requerimientos de fondo de amortización de los bonos mexicanos, el total pendiente de redención al 31 de diciembre de 1973, era de 435.8 millones de dólares.

Además de esto, en 1972 se hizo una emisión de bonos que involucraron directamente al gobierno de México y que se colocaron privadamente, por un total de 61.5 millones de dólares, suma que unida a la antigua deuda pública, de este tipo arrojó, a finales de 1973, un saldo pendiente de pago de 66.7 millones de dólares, cuya evolución se presenta en el cuadro 8.

Adicionando ambos tipos de bonos, las emisiones públicas y los bonos que se encuentran en manos privadas, se llega a la conclusión de que su monto pendiente de pago que a finales de 1973 era de 502.5 millones de dólares, los sitúa en importancia como la tercera fuente privada de financiamiento externo para el gobierno de México.

## Cuadro 8

## DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO EN LA FORMA DE BONOS EN MANOS PRIVADAS

*(En millones de dólares)*

<i>Año</i>	<i>Autorizaciones</i>	<i>Pendiente al final de cada año</i>
1966		13.0
1967		12.1
1968		11.1
1969		10.0
1970		8.9
1971		7.7
1972	61.5	6.5
1973		66.7
<b>TOTAL</b>	<b>61.5</b>	

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op. cit.* (1974), cuadro 4.2, pp. 2-7.4. *Créditos de proveedores*

Los créditos de proveedores a plazo medio y largo constituyen una modalidad relativamente nueva de financiamiento internacional. En esencia, estos créditos están relacionados con las actividades comerciales de proveedores privados que desean efectuar ventas. Se trata, en última instancia, de un tipo de créditos de exportación. Se otorgan directamente por los proveedores de los países desarrollados a sus clientes en los países en desarrollo, bien sea que pertenezcan al sector privado o que se trate de organismos públicos o semipúblicos. Son, en el fondo, créditos del tipo llamado atados. Como es de suponerse, estos créditos pueden ser financiados con los recursos provenientes de los proveedores mismos, con fondos provenientes de préstamos bancarios obtenidos por ellos para sus actividades comerciales generales o para las transacciones específicas de exportación de que se trate.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> BIRF, *Créditos de proveedores de los países industrializados a los países en desarrollo*. Washington, D.C., 1967, p. 5.

Aunque las transacciones relacionadas con la utilización de créditos de proveedores suelen efectuarse con fines comerciales, aun en los casos en que una de las partes interesadas —específicamente el deudor— no sea una entidad privada, las autoridades públicas de los países de que se trate, deudores y acreedores, suelen tener alguna intervención en la concesión o uso de dichos créditos. En términos generales, el grado de participación estatal en los créditos de proveedores ha ido aumentando a medida que éstos han ido adquiriendo mayor importancia como instrumentos de financiamiento internacional, hasta llegar a convertirse en una parte importante del endeudamiento público externo de muchos de los países en desarrollo.

Un factor de importancia que ha influido en el incremento considerable de los créditos de proveedores ha sido, en el caso de los países en desarrollo, las necesidades de importación impuestas por su proceso de industrialización unidas a su incapacidad real para generar, a través de sus exportaciones, las divisas requeridas. En el caso de los países industrializados, su deseo de fomentar sus exportaciones de bienes de capital y ganar en la competencia entre proveedores constituye una razón fundamental de ese incremento.

Además de ese factor, está el hecho de que tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, los créditos de proveedores han constituido un instrumento conveniente para reemplazar el financiamiento privado proveniente de las instituciones y del mercado, que han sufrido desde los efectos de la guerra hasta la implantación de diversos controles.

Finalmente, también cuenta la realidad de que no existen otras alternativas a escala adecuada, pues por un lado los créditos oficiales bilaterales se conceden por lo general en términos concesionales bastante gravosos, políticamente hablando, para los prestatarios; mientras que por el otro, los créditos provenientes de organizaciones multilaterales tienen como límite a su expansión su determinada dotación de recursos y como tope para cada país, además de su grado de madurez, estabilidad y capacidad de pago, la existencia de otros países que demandan, a su vez, proporciones crecientes de esos recursos. Otras fuentes privadas de financiamiento como los bancos privados o las emisiones de bonos, tienen sus propias limi-

taciones bien en términos de su elevado costo económico, bien en términos de la falta de un prestigio adecuado que respalde una colocación de cierta importancia. Podría argumentarse, finalmente, que la inversión extranjera directa representa una alternativa importante. La fuerza de un argumento de este tipo, sin embargo, disminuye no solamente frente a consideraciones teóricas en torno a la consecuente acentuación del grado de dependencia externa del país en cuestión, sino frente a la adopción real, por parte de varios países en desarrollo, de una política marcadamente nacionalista.

En algunos casos la utilización de los créditos de proveedores ha tenido consecuencias costosas para los países en desarrollo. Por un lado, no siempre se han obtenido los beneficios que se esperaban de la competencia entre proveedores, pues en ciertas instancias se desconocía la existencia de otras fuentes de abastecimiento o eran prácticamente inaccesibles. Por el otro, el deseo del proveedor de protegerse contra riesgos no cubiertos por las garantías extendidas, bien por el gobierno del país receptor, bien por el del propio país proveedor, o por ausencia misma de garantía, se ha traducido en ocasiones en costos efectivos más elevados por concepto de intereses. Finalmente, y es aquí donde la acción de los gobiernos ha fallado en ocasiones, se ha seguido una política que lejos de restringir o por lo menos seleccionar aquellos créditos de este tipo que, contratados por sus nacionales, benefician al país, ha dejado demasiado suelta la rienda de este importante aspecto crediticio internacional. Como consecuencia, el endeudamiento excesivo por concepto de estos créditos no solamente distorsionó la utilización de los recursos internos, sino que ejerció una fuerte presión sobre la balanza de pagos de los países receptores, que afectó desfavorablemente su capacidad para hacer frente al servicio de su deuda e hizo inevitable el reajuste de sus vencimientos. Todo lo cual ha llevado a hacer más gravosa la carga del servicio de la deuda, y también, en el caso de algunos países en desarrollo, a hacer más difícil su acceso a fuentes de financiamiento externo alternativas.

El mayor problema ha sido, sin embargo, el que se deriva de la utilización inadecuada de los créditos de proveedores. Esto ha llevado a la propia UNCTAD a sugerir, en un estudio sobre este tipo de créditos elaborado a petición del BIRF, que dada la importancia

actual y futura de los créditos de proveedores como instrumentos de financiamiento externo, especialmente en lo que respecta a la industria manufacturera, los países deudores, los acreedores y los organismos internacionales se unan para diseñar una política equilibrada que reduzca al mínimo las distorsiones producidas por ciertas decisiones, públicas y privadas, de este tipo de endeudamiento. En otras palabras, se recomienda que se busque la forma de aprovechar al máximo las fuerzas que impulsan la afluencia de este tipo de financiamiento y de ajustar dicha afluencia a las exigencias del desarrollo económico armónico del país receptor, a su flujo total de capital internacional y a su situación de endeudamiento.<sup>18</sup>

El estudio de referencia señala que si bien no existen series completas de datos estadísticos, hay pruebas de que la importancia como instrumento de financiamiento internacional, de los créditos de proveedores concedidos a los países en desarrollo, ha venido aumentando paulatinamente desde que comenzaron a utilizarse en volúmenes apreciables a principios de la década de los cincuenta. Como ejemplo baste señalar que entre 1960 y 1965 se registró un incremento anual del 60% en la afluencia neta de este tipo de créditos a los países en desarrollo. De ahí que una proporción importante de la deuda externa pendiente de esos países, aun a nivel público —para no mencionar el privado— corresponda a los créditos de proveedores. Se calcula que, en 1965, más de una tercera parte del servicio total estimado de la deuda externa contraída o garantizada por las autoridades públicas de los países en desarrollo correspondía a créditos de exportación obtenidos de entidades privadas de los países acreedores, es decir, a créditos de proveedores.<sup>19</sup>

La experiencia ha demostrado que los países en desarrollo han utilizado los créditos privados de exportación para financiar la adquisición de bienes de capital necesarios, en gran medida, para modernizar, ampliar o construir instalaciones manufactureras. De manera importante también, este tipo de créditos se ha empleado para financiar la adquisición de bienes de capital involucrados en proyectos de infraestructura tales como la energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones, especialmente en los últimos años.

<sup>18</sup> *Idem*, pp. iv, 3.

<sup>19</sup> *Idem*, pp. 15-16.

Por lo que toca al caso de México, al 31 de diciembre de 1965 el país era, entre los de América Latina, el segundo receptor en importancia de créditos de proveedores —precedido sólo y por un pequeño margen por Brasil— con un monto pendiente de pago de poco más de 285 millones de dólares, que representaban el 14% del total de su deuda pública externa pendiente a esa fecha.<sup>20</sup>

De 1966 a 1973 el monto de créditos de proveedores autorizados al sector público mexicano fue de cerca de 800 millones de dólares, según puede observarse en el cuadro 9. Allí se observa también que, a diferencia de lo que ha sucedido con el financiamiento

Cuadro 9

CRÉDITOS DE PROVEEDORES AL GOBIERNO DE MÉXICO  
(En millones de dólares)

Año	Autorizaciones	Pendiente al final de cada año
1966	105.8	317.4
1967	112.8	341.0
1968	159.9	370.0
1969	126.0	437.1
1970	69.7	456.0
1971	77.3	423.8
1972	65.2	388.4
1973	50.2	349.0
TOTAL	766.9	
Promedio anual:	95.8	

FUENTE: BIREF, *Current Economic...*, *op. cit.*, cuadro 4.2, pp. 2-27.

proporcionado al sector público por las otras entidades privadas en el exterior, a las que se ha hecho referencia en este estudio, la importancia cuantitativa de este tipo de financiamiento externo ha disminuido sensiblemente en los últimos años, pasando de 105.8 millones de dólares autorizados en 1966, e incluso de 159.9 millones autorizados en 1968, a 50.2 millones de dólares en 1973.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> *Idem*, cuadro 2.

<sup>21</sup> OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, p. 162.

Lo anterior puede tener una explicación en términos de la tendencia del gobierno de México, señalada ya en otra parte del trabajo, a contratar, en ausencia de mayor acceso a las instituciones multilaterales, volúmenes crecientes de empréstitos con la banca privada y otras instituciones privadas de financiamiento externo, que no atan o condicionan sus recursos como en el caso de los créditos de proveedores, a su empleo en la adquisición de bienes de determinados productores.

Por lo que toca al volumen pendiente a finales de 1973, según se aprecia en el cuadro 9, ascendía a 349 millones de dólares, monto que inició un descenso notable a partir de la década de los setentas y que, según predicciones del Banco Mundial, presenta una pronunciada tendencia hacia la baja.

De manera general, estos créditos han sido otorgados al gobierno de México —por lo menos ésas fueron las condiciones promedio de las autorizaciones de este tipo en 1973— con plazos de amortización inferiores a cuatro años, periodos de gracia ligeramente superiores a un año y tasas de interés apenas mayores del 6%.<sup>22</sup> Sin embargo los plazos de estos créditos y los niveles de sus tasas de interés pueden variar, rebasando por un lado el límite de 5 años establecido en un momento dado por la Unión de Berna —la cual reúne a las 26 más importantes instituciones de seguro de créditos de exportación, tanto públicas como privadas, y que son las que, en última instancia, permiten el funcionamiento de los créditos de exportación en general— y sobrepasando, por el otro, el 8% anual en términos de interés.

Finalmente, cabe señalar que la conclusión que permitió determinar, para el caso de las instituciones financieras privadas que proporcionan financiamiento al sector público mexicano, el predominio de las norteamericanas, resulta válida también para el caso de los créditos de proveedores. Como se desprende del cuadro 10, la deuda mexicana de mayor peso en este tipo de financiamiento, era la que estaba pendiente de pago con proveedores norteamericanos al 31 de diciembre de 1970 y que representaba poco más del 35% del total de los créditos de proveedores.

<sup>22</sup> OEA, *México: la cooperación...*, *op. cit.*, p. 162.

Cuadro 10

CRÉDITOS DE PROVEEDORES AL GOBIERNO DE MÉXICO POR PAÍSES,  
PENDIENTE EN MILLONES DE DÓLARES  
(Al 31 de diciembre de 1970)

<i>País</i>	<i>Monto <sup>a</sup></i>	<i>%</i>
Bélgica	11.6	2.0
Canadá	6.4	1.3
Dinamarca	5.2	1.0
Francia	70.0	12.0
Alemania (Rep. Fed.)	47.6	9.0
Italia	4.8	1.9
Japón	40.7	8.0
Holanda	3.5	1.7
Suecia	0.4	0.01
Suiza	7.9	1.2
Reino Unido	110.8	20.4
Estados Unidos	166.8	35.3
Otros	31.0	6.2
<b>TOTAL</b>	<b>506.8</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluida la parte no desembolsada.

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op. cit.*, (1971), cuadro 4.1.

### 5. *Las nacionalizaciones*

Finalmente, el último renglón de la deuda pública mexicana con entidades privadas extranjeras es el de las nacionalizaciones. Se trata de pagos que debe hacer al gobierno de México por concepto de indemnizaciones a consecuencia de actos de nacionalización o mexicanización de empresas. Como puede observarse en el cuadro 11, el monto autorizado en los años estudiados no llega a los 50 millones de dólares y se ubica en el tiempo en 1967, lo cual tuvo como consecuencia que al año siguiente el monto pendiente de este tipo diera un salto hacia arriba, como lo muestra el mismo cuadro. Ambos movimientos tienen su origen en la mexicanización de la industria azufrera realizada en 1966.

## Cuadro 11

NACIONALIZACIONES REALIZADAS POR EL GOBIERNO DE MÉXICO  
(En millones de dólares)

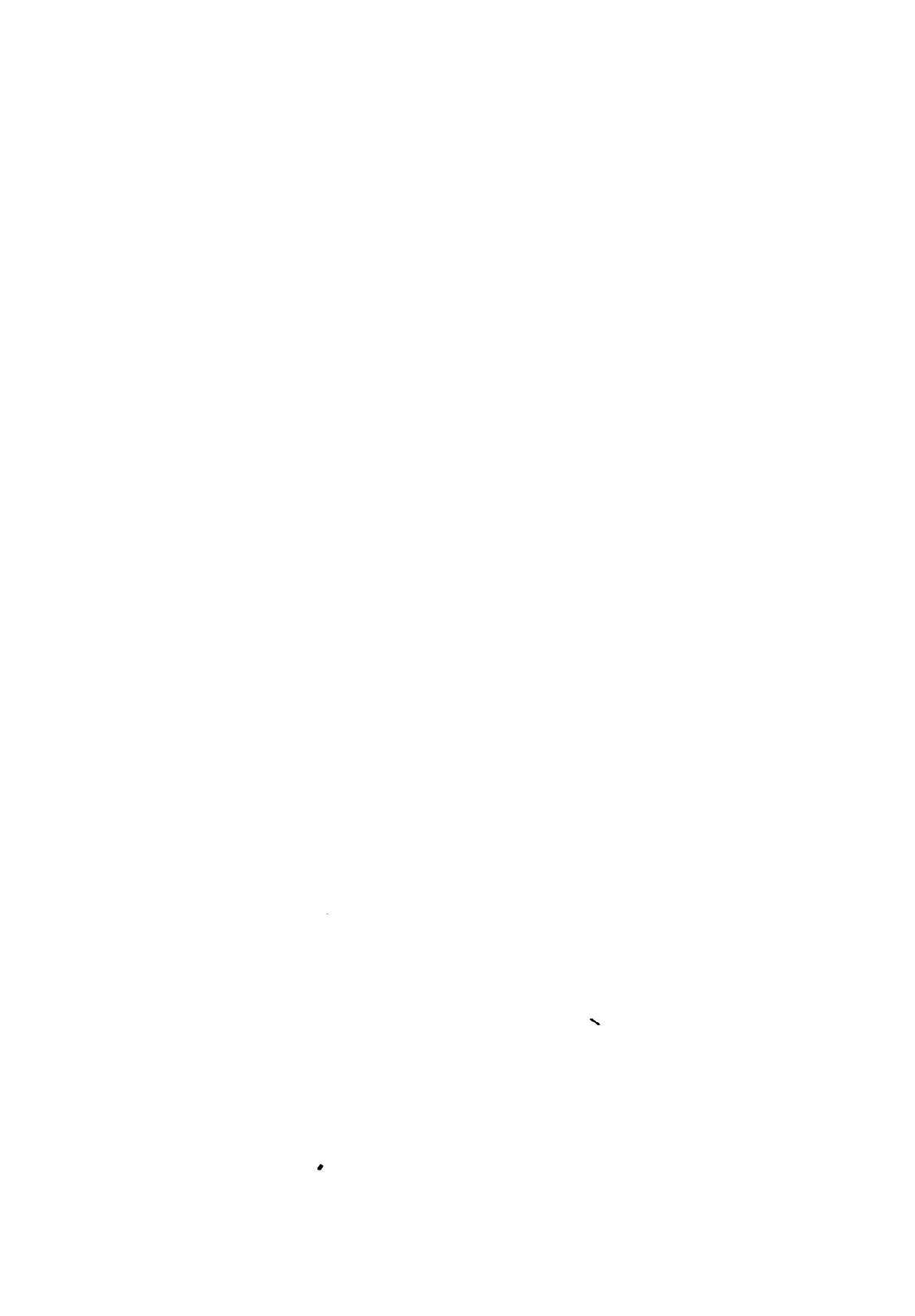
<i>Año</i>	<i>Monto autorizado</i>	<i>Monto pendiente al final</i>
1966		43.9
1967	49.5	38.3
1968		82.9
1969		28.6
1970		23.7
1971		18.8
1972		14.6
1973		10.4
<b>TOTAL</b>	<b>49.5</b>	

FUENTE: BIRF, *Current Economic...*, *op. cit.* (1974), cuadro 4.2, pp. 2-7.

Sin embargo, la constancia en los pagos al extranjero por este concepto, ha llevado al monto pendiente a disminuir del tope de 82.9 millones de dólares alcanzado en 1968, a 10.4 millones al 31 de diciembre de 1973. Esto permite suponer que, de no darse otra autorización, al menos este renglón de la deuda pública de México será pronto eliminado.

### III

Los problemas de la deuda pública externa  
de México



### *1. La capacidad de los países para hacer frente a los pagos de sus deudas con el exterior*

Tradicionalmente, el endeudamiento externo en el que han incurrido los países en desarrollo se ha explicado, si no justificado, en términos de las exigencias de financiamiento planteadas por su crecimiento económico.

Es un hecho que el proceso de crecimiento económico y la diversificación de la producción dependen, entre otras cosas, del proceso mismo de formación de capital interno. Sin embargo, en la mayor parte de los países en desarrollo, las posibilidades de formación interna de capital se encuentran limitadas por la baja productividad y la demanda creciente de consumo, tanto en el sector privado como en el público, debido al crecimiento rápido de la población. En estas condiciones, y ante la situación real de que para acelerar su crecimiento económico, la mayoría de esos países necesita urgentemente importar bienes de capital, materias primas, conocimientos técnicos, etc., que no pueden financiarse exclusivamente con sus exportaciones, tanto por su insuficiencia como por su menor valor relativo, ha sido necesario complementar el proceso de formación de capital interno con un flujo continuo, e inclusive creciente, de capital proveniente de países industrializados. Las dos formas principales adoptadas por este flujo de capitales externos a los países en desarrollo han sido: la inversión extranjera directa y el endeudamiento con el exterior.

El recurso creciente al endeudamiento externo ha sido la forma como los gobiernos de los países en desarrollo han buscado, preferentemente, cubrir sus déficit en cuenta corriente en los últimos años. Ya en 1965, por ejemplo, la AID publicó un estudio en el que podía observarse con claridad el considerable incremento registrado a partir de 1956 en la utilización de préstamos para cubrir los déficit en cuenta corriente de los países en desarrollo, en comparación con la utilización de recursos procedentes de otras fuentes, principalmente la inversión extranjera directa.<sup>1</sup>

Lo anterior significa que la economía internacional ha contemplado, en los últimos años, un alarmante crecimiento de la deuda externa de los países en desarrollo, una parte importante de la cual involucra a los gobiernos de esos países, directamente por haberla contratado, o indirectamente por haberla garantizado.

Como era de esperarse, tal crecimiento de la deuda pública externa de estos países ha repercutido en cargas muy pesadas por concepto de su servicio, es decir, del pago de su amortización e intereses, para esos países y sus balanzas de pagos. Esta situación ha alcanzado niveles tan graves que el endeudamiento externo ha acabado por perder, en gran medida, su razón de ser original: complementar el ahorro interno de los países en desarrollo, convirtiéndose básicamente en la principal forma de captación de recursos externos para hacer frente a la liquidación y exigencias de la deuda antigua. Es decir, se ha alcanzado el punto en el que la mayor parte de los fondos provenientes del endeudamiento externo de estos países se destina al servicio de la deuda externa contratada en años anteriores, y el remanente que queda disponible es tan insignificante, que necesariamente tiende a limitar la adquisición de los insumos importados que requiere su proceso de crecimiento, con las consabidas consecuencias que tal hecho tiene sobre las inversiones al interior de esos países y el crecimiento mismo de sus economías. Inclusive se ha llegado a afirmar, como lo hizo la Comisión de Desarrollo Internacional, encabezada por Pearson, y a la que ya se ha hecho referencia en este trabajo, que el enorme incremento registrado en los últimos años por la deuda

<sup>1</sup> Citado en: Pictet Lieftinck, *Deuda externa y capacidad de endeudamiento en los países en desarrollo*, FMI, BIRF y CEMLA, México, 1970, p. 4.

exterior de los países en vía de desarrollo, y de los pagos por su servicio, ha acabado por limitar la política económica a corto y largo plazo de muchos de esos países en desarrollo.<sup>2</sup>

A pesar de que lo anterior plantea un panorama poco alentador en su conjunto, no puede inferirse de ahí la total invalidación del principio según el cual el endeudamiento externo, al complementar el deficiente ahorro interno de los países en desarrollo, redundará en beneficio de los países prestatarios, pues les permite, en presencia de una política económica general eficiente y racional, llevar a cabo una serie de inversiones que redundarán en mayores niveles de empleo y de ingreso nacional.

Esto conduce, necesariamente, a hablar de la capacidad de pago de los países, definida como la habilidad de un gobierno para utilizar eficientemente el capital prestado, de manera que se satisfagan las necesidades de consumo y de inversión de la comunidad nacional y se generen fondos suficientes para atender al pago de la deuda, y como su posibilidad de convertir dicha cantidad en divisas extranjeras. En otras palabras, no se trata solamente de satisfacer las demandas y crear un excedente de ingreso, vía utilización productiva del capital prestado y políticas que, como la fiscal, entre otras, aumenten el nivel de ahorro interno de manera suficiente como para pagar el interés y la amortización de la deuda; se trata también de crear un margen suficientemente amplio en la balanza de pagos en cuenta corriente mediante el aumento de las exportaciones, para realizar las transferencias requeridas.

Con respecto a la primera cuestión, la de la habilidad del país para generar los fondos suficientes para atender al pago de la deuda, cabe señalar tres aspectos importantes. El primero de ellos está en relación con el hecho de que, en principio, el propósito de las importaciones de capital extranjero por parte de los países en desarrollo es ayudar a acelerar el proceso de crecimiento económico, aumentando el nivel de inversión.<sup>3</sup> Así por ejemplo, cuando se contrata un préstamo para financiar un proyecto industrial o minero, es probable que si se determina acertadamente su

<sup>2</sup> Lester B. Pearson, *op. cit.* p. 67.

<sup>3</sup> Pieter Lieftinck, *op. cit.*, p. 19.

viabilidad técnica y su rentabilidad económica y financiera, los ingresos que se deriven de esas nuevas actividades servirán para atender a los pagos de la deuda. Esos ingresos, inclusive, pueden darse en la forma de divisas si los productos derivados se destinan, al menos parcialmente, a la exportación. O pueden significar un ahorro de divisas si los productos resultantes vienen a sustituir bienes que anteriormente se importaban, aunque este último caso, como se verá más adelante, debe ser considerado con reservas, pues generalmente los proyectos destinados a disminuir las importaciones imponen alguna forma de subsidio o protección arancelaria, y esta carga debe ser soportada por el resto de la economía, incluidas las industrias de exportación.

Un segundo aspecto a considerar está en relación con el hecho de que el proceso de crecimiento debe estar convenientemente apoyado por todo un aparato de infraestructura básica que tiene también, en principio, una alta rentabilidad, si bien a más largo plazo. Así, por ejemplo, si las empresas de servicios públicos (puertos, transportes, electricidad, comunicaciones) obtienen préstamos extranjeros para ampliar o mejorar sus servicios, cabe esperar que las tarifas impuestas a los usuarios serán lo suficientemente altas como para hacer frente a los compromisos en que se incurrió para su financiamiento. En este sentido, es ampliamente conocida la práctica seguida por el Banco Mundial que condiciona sus préstamos de este tipo a la seguridad de que dichas tarifas serán lo suficientemente altas como para permitir la acumulación de ingresos adicionales que garanticen la no interrupción del programa de expansión general de los servicios públicos.<sup>4</sup>

En los dos aspectos considerados anteriormente, el Estado puede estar involucrado en los empréstitos exteriores obtenidos de dos maneras: directamente si ha sido él, incluidas todas sus dependencias, el que contrata el empréstito con el que se lleva a efecto un determinado proyecto de inversión o de servicios públicos o indirectamente, si se ha limitado a garantizar el préstamo en cuestión; pero cualquiera que sea la forma de su participación, un error de cálculo por parte de la empresa u organismo que haya

<sup>4</sup> Leonard B. Rist, *La capacidad de los países para atender a los pagos de deudas exteriores*. BIRF, Washington, D.C., 1962, p. 4.

contratado el préstamo equivaldría a forzar al gobierno a cumplir con sus obligaciones, imponiéndole una carga imprevista.

Finalmente, el tercer aspecto se refiere a aquellas inversiones cuyos ingresos son virtualmente inexistentes, como la construcción de carreteras y escuelas, o que fluctúan considerablemente y a menudo requieren de subvenciones, como las obras de riego y abastecimiento de agua que, por su escasa rentabilidad, son dejadas generalmente en manos del gobierno. En este caso, como se trata de los ingresos del Estado en su conjunto, es de esperarse que sean los ingresos fiscales los que cubran los pagos correspondientes a la deuda.

Independientemente de que los proyectos resulten remunerativos de inmediato o a más largo plazo, o improductivos en términos financieros, toda vez que el Estado toma parte en ellos y asume un riesgo, es necesario considerar la cuestión del marco más amplio de la política económica del país deudor, no sólo de su plan de inversiones cualquiera que sea su grado de articulación, sino de la productividad de esas inversiones y de las posibilidades del gobierno de aumentar tanto el ingreso nacional como los ingresos fiscales, ya que casi siempre es con base en este tipo de cuestiones —cuando otras consideraciones de índole más política no introducen distorsiones importantes— con las que los gobiernos justifican sus solicitudes de créditos en el extranjero, a fin de no mermar el consumo efectivo del país, sacrificando los ingresos procedentes de la producción.

Con respecto a la segunda cuestión, la de la posibilidad del país de convertir los fondos ahorrados en divisas extranjeras, que son las unidades en las que se cancela la mayoría de las deudas externas, cabe señalar la competencia que en un momento dado puede darse en términos de los usos de divisas. O se les destina al servicio de la deuda externa o se les destina a la compra de insumos importados sin los cuales peligra el crecimiento de la economía del país deudor. Como en el fondo las presiones de los acreedores pueden ser mayores que las presiones de carácter interno impuestas por el funcionamiento de la economía nacional, se llega a la conclusión de que, para que un país no vea reducidas sus importaciones, es preciso que consiga un aumento en sus ingresos

de divisas que le permita hacer frente al pago de los intereses y amortización de su deuda externa.

La posibilidad para un país de aumentar sus ingresos provenientes del exterior, depende de las perspectivas de exportación tanto de sus productos como de sus servicios o invisibles, donde el turismo puede desempeñar un papel muy importante como es el caso de algunos países en desarrollo. Es evidente que tal posibilidad es diferente para los varios países de este tipo. La situación es sin duda más difícil para los exportadores de un número muy reducido de productos que para aquellos que tienen una estructura de comercio más diversificada. De igual modo, la situación es más difícil para aquellos países que exportan materias primas y alimentos cuyos precios fluctúan enormemente en los mercados tradicionales o que son fácilmente sustituibles, que para aquellos que exportan principalmente minerales y combustibles. Finalmente, la situación será también más severa para aquellos países de difícil acceso o de poco atractivo para los turistas, que para aquellos que cuentan con una industria turística muy desarrollada que obedece a una demanda real del extranjero, pero que a su vez genera esa demanda.

Anteriormente se mencionó también la posibilidad de incrementar los ingresos en divisas de un país a través de la liberación de las mismas resultante del proceso de sustitución de importaciones. Se señalaba también, e incluso se avanzaban algunas razones, que esta cuestión debe ser tratada con sumo cuidado ya que el resultado no sólo no es automático, sino que puede llegar a ser de signo contrario y mantenerse así crónicamente. Es lógico suponer que, en una primera etapa, la sustitución de importaciones no representa un ahorro de divisas propiamente dicho sino más bien una reasignación de su empleo, e inclusive un gasto mayor. Es decir, una vez iniciado el proceso de sustitución de importaciones, en lugar de destinar cierta cantidad de divisas a la adquisición de bienes terminados importados, se asigna al financiamiento del componente importado implícito en la instalación del aparato productivo que elaborará dichos bienes nacionalmente. Sin embargo, como los bienes de capital son generalmente más costosos que los de consumo, es de esperarse que, a corto plazo, el

proceso de sustitución de importaciones incrementalmente, en lugar de reducir, la salida de divisas de un país.

Lo que está detrás del argumento de que el proceso de sustitución de importaciones puede ayudar a crear un margen lo suficientemente amplio en la balanza comercial de un país como para permitirle hacer frente a sus obligaciones contraídas con el extranjero, es una consideración a largo plazo que supone, además, procesos de producción relativamente sencillos para que no se traduzcan en una importación continua de equipo, materias primas o productos semielaborados; y ciertos criterios de eficiencia, como por ejemplo, un nivel de protección que no resulte una carga demasiado pesada para la economía en su conjunto, incluidas las industrias de exportación, ni estimule el contrabando. Debe quedar claro que todas estas consideraciones no pretenden en ningún momento invalidar las ventajas del proceso de sustitución de importaciones para un país determinado. Simplemente buscan poner dentro de un contexto justo el argumento de que dicho proceso constituye siempre una manera de ahorrar o liberar divisas y ponerlas, por ejemplo, a disposición del servicio de la deuda externa de un país.

Hasta aquí el análisis de algunos de los factores que deben considerarse cuando se habla de la capacidad de un país para hacer frente a sus deudas con el exterior y que, en el fondo, proporcionan más bien una visión desde el interior del país receptor. Existen, sin embargo, otros factores determinantes principalmente para el acreedor, y que en un momento pueden funcionar como limitantes para un país que busca financiamiento público externo.

Por un lado está la llamada proporción del servicio de la deuda, es decir, la de los ingresos en cuenta corriente de un país que representan las erogaciones por concepto de pago de intereses y amortización o devolución del principal o capital prestado. Instituciones como el Banco Mundial han llegado a sugerir que cuando esta proporción absorbe entre el 6 y el 7% de los ingresos exteriores se justifica proceder a un estudio especial, sin que ello implique necesariamente que el 7% sea el máximo absoluto.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Leonard B. Rist, *op. cit.*, p. 16.

Organizaciones más liberales como la CEPAL han concluido que, cuando el servicio de la deuda absorbe más del 25% de los ingresos en cuenta corriente, el país deudor ha alcanzado un límite peligroso. A pesar de este tipo de argumentos, lo cierto es que parece existir consenso en torno a que la proporción del servicio de la deuda, si bien puede ser tomada en consideración por los acreedores debido a las razones que habrán de aducirse más adelante, por sí sola es un indicador poco adecuado de la gravedad del problema de endeudamiento de un país y un elemento de alcance muy limitado para permitir tomar una decisión respecto a futuros préstamos o realizar comparaciones a nivel internacional. Es un hecho que algunos países que gozan de buena reputación en los mercados mundiales de capital pueden mantener su posición crediticia favorable sin importar cuál es su proporción del servicio de la deuda, lo que permite suponer que existen otros factores de importancia que deben también ser tomados en cuenta al decidir sobre la conveniencia de otorgar un nuevo crédito a un país determinado.

Por otro lado, está justamente esa serie de factores adicionales a los que se hacía referencia en el párrafo anterior y entre los que destaca, en primer lugar, la determinación del punto hasta el cual está dispuesto el país prestatario a cumplir con sus obligaciones, pase lo que pase, teniendo en cuenta los sacrificios que ha hecho en el pasado para superar las dificultades de su balanza de pagos y buscando detectar hasta qué punto estaría dispuesto a realizar sacrificios similares en el futuro, aun a costo de sus normas de consumo.

En segundo lugar, habría que determinar qué garantías ofrece la política general, financiera y económica del país prestatario frente a la posibilidad de una grave crisis; es decir, hasta qué punto existe una política gubernamental encaminada a mantener las necesidades de divisas dentro de los límites establecidos por las exportaciones, los ingresos invisibles y los ingresos proporcionados por el endeudamiento externo; hasta qué punto existe una política gubernamental encaminada a controlar la inflación cuyas consecuencias son bien conocidas: estimula las importaciones, dificulta las exportaciones y puede reducir las reservas internacionales.

les de un país hasta un límite peligroso, conduciendo además a una acumulación de deudas con el exterior a corto y mediano plazo, además, de mantenerse, la inflación acaba por deformar las inversiones, contribuyendo de una forma adicional a agravar las dificultades de amortización de la deuda exterior; hasta qué punto existe una política gubernamental que, puesta en peligro la capacidad de reembolso de los préstamos extranjeros, instituya las medidas destinadas al restablecimiento de la estabilidad de su economía.

En tercer lugar, habría que establecer cuál es la estructura de la deuda pública externa pendiente, es decir, su volumen y condiciones. Esto es necesario porque sobre la base de una información completa puede llegarse a la conclusión de que el problema no radica tanto en el volumen de la deuda como en el hecho de que una parte excesiva de la misma tiene que atenerse a plazos demasiado cortos. En tal caso, la carga anual del servicio es susceptible de aumentar bastante más rápidamente que los ingresos en divisas extranjeras. Esto podría llevar al país, eventualmente, a tomar una decisión: reducir radicalmente sus importaciones, o dejar de pagar su deuda, a menos que se encuentre en situación de solicitar asistencia urgente para enfrentar la crisis.

Por lo anterior, un cuarto punto a considerar se refiere a la posibilidad de conseguir financiamiento compensatorio en el momento preciso y en las cantidades adecuadas. Finalmente, habría que determinar cuál es el nivel de las reservas internacionales del país deudor.<sup>6</sup>

No obstante la importancia de éstas y otras consideraciones que pudieran hacerse, y a pesar de las citadas limitaciones de la proporción del servicio de la deuda como único indicador de la magnitud de la deuda pública externa de un país en un momento dado, existe una tendencia generalizada a seguir echando mano de esa relación, lo cual obedece a varias razones. En primer lugar porque, como primera aproximación, la proporción del servicio de la deuda es una relación de cálculo simple y fácilmente comprensible. En segundo lugar, porque puede ser computada

<sup>6</sup> BIRF, *Algunas técnicas para préstamos de fomento*. Washington, D.C., 1960, pp. 4-8.

sobre una base estadística firme que escapa a la necesidad de recurrir al sistema de cuentas nacionales que, en muchos de los países en vía de desarrollo, presenta dificultades muy grandes para su elaboración. En tercer lugar, porque los economistas que tanto la han criticado han sido incapaces de proporcionar una alternativa más comprensiva, sin los inconvenientes de parcialidad de este indicador.<sup>7</sup> Finalmente, porque tal relación ha probado su suficiencia para obtener, al menos, una idea de la atención que debe prestar un país a su endeudamiento externo al formular su política económica, pues un incremento rápido de esa proporción por lo general es un indicio de que surgirán problemas, a menos que las entradas futuras de capital aumenten a un ritmo muy rápido o de que sus ingresos de exportación sean especialmente favorables.

Las conclusiones que pueden inferirse de las páginas anteriores ponen de manifiesto, primeramente, el hecho de que, en principio, el endeudamiento externo en el que incurren los países en desarrollo es indispensable para complementar el insuficiente ahorro interno y poder sostener cierto ritmo de crecimiento. Sin embargo, es de esperarse que, una vez superadas las primeras etapas de su crecimiento, un país en desarrollo sea capaz de utilizar el capital externo en forma crecientemente productiva, dentro del marco de una política económica global, racional y eficiente a fin de ir reduciendo paulatinamente lo que, en un momento dado puede considerarse como una dependencia extrema con respecto al endeudamiento externo.

De igual modo salta a la vista, en segundo lugar, el hecho de que la carga impuesta por el servicio de la deuda externa puede limitar la acción del Estado deudor no sólo por su peso financiero sino también porque muchas veces los empréstitos son utilizados para financiar proyectos de rendimiento a muy largo plazo o simplemente muy reducido, lo que lleva a la necesidad de diseñar nuevas políticas por parte de los acreedores, que implican desde el otorgamiento de más créditos blandos hasta la aceptación, por lo

<sup>7</sup> Dragoslav Avramovic, *et al.*, *Economic Growth and External Debt*. Baltimore. The Johns Hopkins Press, 1964, p. 38.

menos mientras el país deudor sobrepasa las primeras etapas de su crecimiento, de un servicio parcial de la deuda.<sup>8</sup>

En tercer lugar, se puede concluir que, dada la dificultad del país deudor para generar suficientes divisas extranjeras, cabe esperar que tenga acceso a un financiamiento público externo sujeto a condiciones especialmente liberales. Éstas irán haciéndose más difíciles conforme el país avance en su camino de crecimiento económico, pero, idealmente, sin alcanzar el momento en que se endurezcan los términos de ese endeudamiento a tal punto que sea necesario recurrir a fuentes de carácter privado, que ya han probado ser más onerosas.

Finalmente, cabe señalar que si bien a corto plazo la liquidez internacional de un país (medida principalmente en términos de la proporción que el servicio de la deuda representa en los ingresos en cuenta corriente) es un indicador aproximado, aunque incompleto, de su capacidad para hacer frente a sus compromisos contraídos con el exterior, a largo plazo solamente la tasa de crecimiento de su producción, incluidas las exportaciones, puede determinar la solvencia del país deudor y justificar la actitud de sus acreedores.

## 2. *Origen del endeudamiento público externo de México*

Ha quedado establecido, de manera más o menos general, el hecho de que el aceleramiento del cambio económico y social se ha convertido en una de las principales metas nacionales no solamente para los nuevos países de Asia y África, sino también para los latinoamericanos e incluso para algunos del sur de Europa. De igual forma quedó asentado que para la gran mayoría de estos países, caracterizados por una insuficiencia crónica de ahorro interno, el crecimiento económico ha sido propiciado, en buena

<sup>8</sup> Inclusive se ha llegado a elaborar el concepto de "deuda soportable" la cual se determina sobre la base de los pagos de dividendos e intereses que la cuenta de bienes y servicios de la balanza de pagos del país deudor puede absorber a corto plazo, dejando para después el problema de la amortización. En: Claudio Sagré, *Problemas de deuda externa de los países subdesarrollados*. México, CEMLA, 1964, pp. 9-14.

medida, por el financiamiento externo: bien en la forma de inversión extranjera directa, bien en la forma de endeudamiento público —el conjunto del cual ha aportado en promedio, en los últimos años aproximadamente el 15% de la inversión total realizada por los países en desarrollo.<sup>9</sup> Se ha señalado igualmente, que el financiamiento externo no ha respondido únicamente a la escasez relativa de recursos internos, sino también a la crisis del sector externo de las economías en desarrollo. Es decir, dado el tipo de productos exportados e importados por estos países y sus elasticidades precio e ingreso, y dadas las políticas comerciales tanto de los países en vía de desarrollo como de los desarrollados, la balanza comercial de la gran mayoría de países pertenecientes al primer grupo, ha estado caracterizada, en los últimos años, por déficit continuos e incluso crecientes, que han tenido que ser cancelados en gran medida a través del recurso al financiamiento externo de tipo compensatorio, muchas veces proporcionado a plazos muy cortos y sujeto a tasas de interés bastante elevadas. Finalmente, se ha establecido también el hecho de que, independientemente de su aportación de recursos, el endeudamiento externo ha acabado por convertirse en uno más de los difíciles problemas a los que la mayoría de los gobiernos de los países en vía de desarrollo tiene que hacer frente. Esto afecta no solamente al sector externo de sus economías por los requerimientos que su servicio impone sobre los ingresos en divisas. También tiene repercusiones sobre el sector interno por el efecto que una política que tienda a racionar las importaciones, muchas de ellas indispensables para el funcionamiento de la industria nacional, puede tener sobre la inversión y la tasa de crecimiento en general. Igualmente grave puede ser una política que, con el objeto de liberar recursos, tienda a frenar el programa de inversiones públicas indiscriminadamente, o busque limitar el consumo, indiscriminadamente también, lo que podría llevar a una disminución de la demanda efectiva que se traduciría en una disminución de la inversión privada y tendría consecuencias desalentadoras sobre el conjunto de la economía. Efectos nocivos podría tener igualmente una po-

<sup>9</sup> Lester B. Pearson, *op. cit.*, p. 14.

lítica de cualquier otra índole que, si bien recomendable desde el punto de vista del servicio de la deuda pública externa, internamente tenga consecuencias no tan recomendables. De ahí que se insista en la necesidad de analizar las implicaciones del endeudamiento público externo, *a priori* y *a posteriori*, dentro del contexto global de la economía que se considere y de los efectos que sobre su conjunto puede tener una acción política particular.

Ahora bien, en el caso concreto de México, como en el de la gran mayoría de los países en desarrollo, prácticamente todos los elementos reseñados en las últimas páginas han estado presentes de un forma u otra en diversas épocas.

Para comenzar, la deuda pública de México tiene un historial tan largo como el del propio estado mexicano. Iniciada en 1824 mediante la llamada deuda de Londres, pronto tuvo que hacer frente a problemas de insolvencia originados tanto por las condiciones altamente gravosas de los empréstitos, como por las dificultades internas en que se veía el joven estado, prácticamente en guerra permanente hasta 1876. Cuando finalmente, después de la intervención y apenas restablecido el poder, el gobierno republicano trató de poner orden en materia de deudas, se llegó a la conclusión de que el monto de la deuda externa de México, incluida la no reconocida contratada por el gobierno de Maximiliano, ascendía a 446.3 millones de pesos mexicanos. Una vez desconocida la deuda imperial, que ascendía a 281.7 millones de pesos, el gobierno de México empezó a realizar esfuerzos para amortizar las demás deudas. Sin embargo, no fue sino hasta el gobierno de Porfirio Díaz cuando la deuda pública externa de México fue reglamentada bajo la ley de 1885 sobre Deuda Consolidada de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante el Porfiriato se contrataron nuevos y cuantiosos empréstitos.<sup>10</sup> Algunos de ellos tenían como objeto redimir la deuda antigua, y otros el financiamiento del programa de obras públicas del gobierno de Díaz, que vino a dar apoyo a la inversión extranjera y a la emergente empresa nativa, colaborando así al proceso

<sup>10</sup> Los créditos contratados en 1888, 1889, 1890 y 1893 resultaron en una deuda pública externa para México de prácticamente 303 millones de pesos: Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. México, El Colegio de México, 1968, p. 168.

de crecimiento económico moderno que se inició entonces. Las expresiones de este proceso, cuyo elevado costo social desembocaría en una guerra civil, fueron de todo tipo: estabilidad política; florecimiento de la inversión privada, tanto nacional como extranjera; integración nacional e internacional del país gracias al desarrollo de un sistema de transportes eficientes, principalmente de los ferrocarriles; desarrollo del sector industrial; desarrollo del sistema bancario; crecimiento del mercado nacional y extranjero; consolidación de la deuda externa y aumento de los ingresos gubernamentales.

Sin embargo, la última década porfirista habría de afrontar graves problemas, tanto de carácter interno como externo. Internamente habría que mencionar sus dificultades para brindar oportunidades de empleo a una población creciente; la reducción de los salarios reales en virtud de un proceso inflacionario no controlado; la creciente concentración de la propiedad de la tierra que iba resultando en una economía rural prácticamente estacionaria y la reducción efectiva del mercado interno, producto de las tendencias señaladas de los precios y salarios. Externamente, estas dificultades tenían que ver con la notable disminución de la demanda mundial de exportaciones mexicanas, registrada a finales del siglo pasado y con el incremento en los egresos en divisas provocado por la tendencia creciente de los ricos hacendados mexicanos a importar artículos de lujo y a pasar vacaciones en Europa. Las tensiones del sistema social mexicano se combinaron con un creciente desafío al sistema político de Díaz y precipitaron al país a una sangrienta revolución que sembró el caos a lo largo de un periodo de catorce años.<sup>11</sup>

Las consecuencias de esa lucha fueron de todo orden. Costaron al país más de un millón de vidas; el sistema de transportes quedó prácticamente destrozado; el sistema productivo sufrió una severa parálisis, lo que trajo consigo descensos importantes en la producción minera, manufacturera y agrícola; la inversión extranjera privada disminuyó su ritmo de entrada al país y la deuda pública externa de México ascendió a 600 millones de pesos mexicanos.

<sup>11</sup> Roger H. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1917, pp. 15-42.

Durante los primeros años que siguieron a la expulsión de Díaz del poder, y en un esfuerzo por inyectarle dinamismo a la economía mexicana, los gobiernos de De la Barra, Madero y Huerta contrataron nuevos empréstitos extranjeros. Sin embargo, las dificultades monetarias y financieras enfrentadas por el país; la inflación, agravada por el constante recurso a las nuevas emisiones de billetes; la fuga de divisas; el contrabando; la sustracción de las monedas de oro y plata en circulación y la especulación, no sólo hicieron más difícil la contratación de más empréstitos, sino que abrieron un periodo de suspensión de todo servicio de la deuda que, iniciado en 1914, se prolongó hasta 1922.

Pese a las dificultades anteriores, México se las arregló para seguir recibiendo empréstitos extranjeros, lo que unido al tratamiento que le dio a la deuda ferrocarrilera, que no distinguió entre la parte garantizada por el Estado (que por ende lo comprometía) y la parte no garantizada, hizo que, para 1923, el total de las reclamaciones extranjeras contra el gobierno de México ascendiera a cerca de 1 500 millones de pesos mexicanos. Dicho monto fue afinado y reducido, en 1925, a 998 millones de pesos mexicanos, básicamente el resultado de devolver a manos privadas la empresa ferrocarrilera —sobre la cual el gobierno había ido cobrando mayor poder hasta convertirse, antes de 1925, en el principal accionista— y de desincorporar, consecuentemente, la deuda ferrocarrilera.<sup>12</sup>

Los efectos de la depresión de 1929 vendrían a agravar la situación financiera del país. Para comenzar, los últimos meses de 1927 pusieron de manifiesto la imposibilidad de México para cubrir los compromisos financieros de su deuda exterior al año siguiente. A principios de 1929, dichos compromisos representaban un volumen de 1 089 millones de pesos —656.5 millones de capital y 443.3 millones de intereses— y el país seguía sin posibilidades de hacer frente a las erogaciones implícitas en su servicio. La caída del precio de la plata y las dificultades de extracción del petróleo mexicano, hicieron más difícil aún la situación. Los acreedores de México habían establecido conversaciones con el gobierno y

<sup>12</sup> Jan Bazant, *op. cit.*, pp. 173-198.

existía más o menos acuerdo sobre que, en 1934, se restablecerían los pagos por servicio.

Sin embargo, al llegar al poder el presidente Cárdenas, señaló que la prioridad era el progreso económico y cultural de México y que lo demás vendría después. Cuando en 1938, sin embargo, parecía que se llegaría a un acuerdo con los acreedores extranjeros, el gobierno de México decretó la expropiación de la industria del petróleo y esto vino a interrumpir las negociaciones, pudiendo haber llegado a tener consecuencias mucho más graves para el país de no haberse atravesado, en 1939, la segunda Guerra Mundial. Durante todo el tiempo que el servicio de la deuda mexicana estuvo suspendido (1928-1941) y hasta 1946, su volumen continuó aumentando, no sólo debido a la acumulación de intereses, sino también a las nacionalizaciones agrarias, llevadas a cabo a lo largo de todo el periodo con base en el decreto de 1915; a la expropiación ferrocarrilera de 1937, y a la propia expropiación petrolera de 1938. De forma tal que los cálculos más altos indicaban que para esas fechas, el volumen de reclamaciones extranjeras frente al gobierno de México ascendía a 2 589.4 millones de pesos mexicanos. Sin embargo, el convenio de 1946 redujo el monto a menos del 20% de la cantidad inicial, fijándolo en 485.3 millones de pesos.<sup>13</sup>

A México, como a la mayoría de los países de la región, la segunda Guerra Mundial le proporcionó una conyuntura muy favorable. No solamente le permitió diferir la disputa petrolera, sino que de 1939 a 1949 el auge de las exportaciones mexicanas se vino a sumar a los esfuerzos nacionales, tanto públicos como privados, que a lo largo de esa década echaron a andar con toda su fuerza el proceso de industrialización mexicano basado en la sustitución de importaciones y responsable por tres décadas de prosperidad nacional.

Se abrió también para México, sobre todo hacia el final de la conflagración mundial, todo un nuevo panorama de financiamiento público externo. Los contactos con el EXIMBANK se estrecharon y se abrieron nuevos con las recientemente creadas instituciones multilaterales, como el FMI y el BIRF. De forma tal que, a la luz

<sup>13</sup> Jan Bazant, *op. cit.*, pp. 204-225.

de la importancia que empezó a adquirir este nuevo tipo de financiamiento, la vieja deuda fue poco a poco perdiéndose en el olvido. Así, cuando en 1960 el gobierno mexicano decidió cubrir anticipadamente el servicio de la vieja deuda a fin de liquidarla prácticamente al año siguiente, ésta había pasado a significar tan sólo el 12%, cuando en 1951 representaba el 60% de la deuda externa total.

Esto permite suponer, además, un rápido incremento en la contratación de nuevos empréstitos, lo que habla de una consolidación tal del prestigio mexicano en el marco de las instituciones oficiales de financiamiento externo, tanto multilaterales como bilaterales, que permitió al gobierno de México adoptar de lleno un modelo de desarrollo económico que acabaría descansando, de manera casi alarmante, según se verá, en el endeudamiento público externo.

### *3. Causas del crecimiento del endeudamiento público externo de México*

En el importante auge económico que se inició en 1940, y que ha resultado en una tasa anual de crecimiento promedio de la economía mexicana de más del 6% a lo largo de las tres décadas siguientes, varios factores desempeñaron un papel importante, a veces de manera conyuntural, a veces de manera sostenida. Así, por ejemplo, cabe mencionar desde las circunstancias favorables creadas por la guerra, la consolidación de una clase empresarial que había sobrevivido al movimiento revolucionario de 1910 y la ampliación del mercado interno resultado del populismo cardenista y del surgimiento de una clase media (todo esto durante los primeros años), hasta la práctica institucionalización de la estabilidad política, reflejada en la existencia del PRI; el afianzamiento de la estabilidad económica propiciada, entre otras formas, por el fortalecimiento de instituciones creadas con anterioridad, como el Banco de México (1925) y la Nacional Financiera (1934), pero cuyos controles financieros, en el caso del primero, y posibilidades de financiamiento, en el caso de la segunda, fueron ampliadas a fin de propiciar la inversión interna, tanto pública como

privada; y la creciente participación del gobierno mexicano en la vida nacional, no sólo como garante de la paz política, económica y social, sino como inversionista de gran importancia. A este respecto cabe señalar que la participación de la inversión pública en el total nacional llegó a ser tan importante, sobre todo durante los primeros años de la expansión del sistema, que en la década de los cuarentas representó más del 50% de la inversión total nacional. Para el periodo 1963-1967, sin embargo, esta participación había descendido, en virtud de la parcial consolidación del sistema, hasta representar el 30% del total.<sup>14</sup>

Es justamente en relación con ese último punto, el gobierno de México como inversionista, y más concretamente, en conexión con la forma como la inversión pública se ha financiado, que la cuestión del endeudamiento público externo surge en el panorama, aunque, como se verá más adelante, no constituye la única causa. Están también los gastos corrientes del gobierno federal, los desequilibrios de la balanza de pagos y la garantía gubernamental a préstamos externos dirigidos a la empresa privada, pero que comprometen al gobierno de México en última instancia, a la base del crecimiento de la deuda pública externa mexicana.

#### a) *De 1940 a 1958*

Cabe señalar que durante la década de los cuarentas y los primeros años de los cincuentas, más del 75% del programa de inversiones públicas de México, que concedía prioridad a la realización de obras de infraestructura en la agricultura —riego—, los transportes y las comunicaciones, y daba también considerable atención a los proyectos relacionados con la energía eléctrica y la industria del petróleo, era financiado con ingresos propiamente gubernamentales, provenientes tanto del sector externo de la economía, como de la carga fiscal y de las utilidades de las empresas del sector público. El resto se financiaba en prácticamente dos terceras partes, con endeudamiento interno, dejando a la actuación del endeudamiento externo una parte bastante limitada. Sin embargo, conforme transcurrió la misma década de los cincuentas, la situación se fue ha-

<sup>14</sup> Roger Hansen, *op. cit.*, p. 60.

ciendo distinta. Así, por ejemplo, mientras que en el periodo 1939-1950 el 77% de la inversión pública se financió con ahorros del sector público, el 14% se cubrió con créditos internos y el 9% con créditos externos; para el periodo 1950-1959 esas proporciones fueron del 76, el 10 y el 14% respectivamente.<sup>15</sup> Como puede apreciarse en dichas cifras, el cambio más importante se registró en la correspondiente al financiamiento externo, donde se produjo un aumento importante que en la siguiente década, y en lo que va de la actual, se haría más pronunciado.

Dentro de ese financiamiento público externo reducido de los primeros años, el EXIMBANK desempeñaba un papel muy importante. De 1942 a 1950, se recibieron créditos provenientes de esta institución por un total de 34.2 millones de dólares que se destinaron a la compra de bienes relacionados con proyectos de transportes, básicamente caminos y ferrocarriles, y energía eléctrica.<sup>16</sup> En los últimos años de ese periodo otras instituciones iniciaron sus actividades en el país. En 1947 se recibió un préstamo proveniente del FMI por un total de 22.5 millones, buscando equilibrar la balanza de pagos mexicana. Se recibieron también dos créditos provenientes del Banco Mundial, uno en 1949, por 24.1 millones de dólares, para la Comisión Federal de Electricidad y otro en 1950, por 26 millones de dólares, para la MEXILIGHT.<sup>17</sup>

Durante los cincuentas, el gobierno mexicano comenzó a recurrir en forma creciente al endeudamiento externo. Esta política tuvo varias razones básicas, por un lado, la necesidad de cubrir la brecha entre el gasto público y los ahorros del sector público, la cual se ampliaba como consecuencia de que mientras que el primero aumentaba constantemente, tal aumento no era respaldado por un incremento similar en la carga fiscal, la cual se mantuvo prácticamente a un nivel constante de alrededor del 11% del PNB; por otro, estaba también la necesidad de cerrar la brecha comercial que, pese a la devaluación de 1954 y sus frutos iniciales (consecuentes con el principio teórico de que una devaluación bien pla-

<sup>15</sup> *Idem*, p. 63.

<sup>16</sup> Alfredo Navarrete R., *El financiamiento del desarrollo económico de México*, México, NAFINSA, 1960.

<sup>17</sup> Rosario Green, *La cooperación...*, *op. cit.*, pp. 116, 120-121.

neada debe tener como consecuencia un aumento de las exportaciones y una reducción de las importaciones de magnitud suficiente como para eliminar eventualmente el déficit), igualmente siguió ampliándose, debido a la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas y al rápido agotamiento de las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones.

Finalmente, el crecimiento de la deuda pública externa obedeció también, y de manera importante, a la renovada actividad de los organismos y empresas integrantes del sector público mexicano. Organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad, por mencionar sólo algunos, empezaron a contratar niveles crecientes de deudas con el exterior para financiar sus inversiones y sus déficit. Además, el gobierno mexicano mantuvo su política de garantizar no sólo los créditos destinados a las empresas de participación estatal, sino también aquellos dirigidos a empresas de naturaleza totalmente privada.

En esta forma, en la tendencia del gobierno de México a contratar más créditos en el extranjero, presente en los últimos años de la década de los cincuentas, claramente identificada con la administración del presidente López Mateos e intensificada, como se verá, por sus sucesores, se advierten por lo menos tres elementos: la necesidad de financiar el gasto público sin alterar la estructura impositiva; la necesidad de cerrar la brecha comercial sin frenar la importación requerida por el país para industrializarse, y la necesidad de financiar la inversión pública llevada a cabo por importantes componentes del sector público mexicano, tales como PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México y la CFE.

En un momento dado, durante la administración de López Mateos, según se verá más adelante, se habló también de la necesidad de recurrir al endeudamiento público externo para saldar la vieja deuda, pero pronto quedó demostrado que el carácter exiguo de la misma no justificaba el mantenimiento de este argumento más allá de 1962-1963, cuando quedó prácticamente liquidada esa vieja deuda. Curiosamente, como se verá más adelante, recurrir en la actualidad a empréstitos extranjeros para servir las deudas acumuladas

se ha convertido en la razón de ser de buena parte del endeudamiento público externo de México.

b) *La administración de López Mateos*

Cuando en 1958 López Mateos asume la presidencia encuentra que la economía mexicana, que había venido sosteniendo un ritmo promedio de crecimiento del 6% anual hasta 1955, año en que se inició un leve descenso, se enfrentaba a los peligros de un estancamiento, presente ya en un buen número de países de la región latinoamericana. Los problemas se localizaban tanto en el sector externo de la economía, como resultado de un agudo desequilibrio en la balanza de pagos mexicana, como en el sector interno, donde la estrechez del mercado nacional, resultado de la pésima estructura distributiva del ingreso, dificultaba la utilización de escalas de producción más amplias y económicas. La insuficiencia de la demanda interna desalentaba a la inversión privada, que al reducir su ritmo de crecimiento llevó casi necesariamente al Estado a participar más activamente en la vida económica nacional.

El gobierno de López Mateos debió abocarse entonces a la búsqueda de nuevas soluciones para mantener el ritmo de crecimiento que había caracterizado al país en los pasados 15 años o más, manteniendo, al mismo tiempo, la estabilidad de precios decretada a raíz de la devaluación de 1954, en un intento por restaurar la confianza que el sector privado había perdido en la política financiera gubernamental. Así se afirmaron las bases de una nueva estrategia de desarrollo para México hoy conocida como "desarrollo estabilizador". En realidad, dicha estrategia había empezado a gestarse a mediados de la década, cuando la espiral inflacionaria, que tradicionalmente acompañaba al crecimiento mexicano, planteó el reto de la estabilidad. El endeudamiento público externo pasó entonces a desempeñar el importante papel de corrector de desajustes, tanto en el sector interno de la economía como en el externo. Internamente funcionaba como complemento al ahorro público y privado capaz de permitirle al gobierno expandir el ritmo de su inversión. Externamente, se erigía en complemento al ahorro en divisas, capaz de permitirle al gobierno mexicano hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos sin afectar el nivel de sus reservas

internacionales y sin obligarlo a diseñar una política que redujera las importaciones y con ella pusiera en peligro la expansión del propio aparato nacional. Tampoco se quería una política que redujera el consumo y disminuyera aún más la demanda efectiva, causando un impacto negativo adicional sobre la inversión privada. Todo esto siguiendo los lineamientos de una estrategia más amplia de desarrollo hoy también conocida como “desarrollismo”, de la cual derivó la variante mexicana.

Según el “desarrollismo”, inicialmente diseñado por Raúl Prébisch como una solución al estancamiento latinoamericano de la década de los cincuentas, y adoptado y expandido por la CEPAL, el financiamiento externo, tanto público como privado, era visto como un complemento de los recursos internos y tendría resultados positivos sobre el conjunto de la economía latinoamericana siempre y cuando se observaran ciertas cuestiones relacionadas con su monto, destino y condiciones. En resumen, en dicha estrategia, la aportación de recursos internacionales no es, como tal, una solución alternativa a los problemas que plantea el desarrollo económico. Son, sin embargo, recursos muy vitales destinados, principalmente, a corregir desequilibrios estructurales en el sector externo de la economía a fin de permitir eliminar o disminuir las tensiones a corto plazo y hacer posible la introducción de los cambios estructurales que permiten la corrección fundamental de ese problema.<sup>18</sup>

Dado que el “desarrollo estabilizador” descarta la generación de ahorro inflacionario, y dado que define al desarrollo económico como un aumento sustancial en la productividad (para lo cual presupone una cierta dotación de capital que responda a esa elevación en el nivel de productividad del trabajo, con ingresos reales más altos manteniendo al mismo tiempo tasas de ganancias adecuadas),<sup>19</sup> el financiamiento externo adquiere, como se señalaba, una importancia determinante, sin tratar de oscurecer la relevancia, hecha presente de igual manera en la estrategia “desarrollista” del incremento y reasignación de los recursos internos. Es decir, se bus-

<sup>18</sup> Raúl Prébisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, F.C.E., 1955.

<sup>19</sup> Antonio Ortiz Mena, *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México*. México, 1962, p. 12.

ca captar mayores volúmenes de ahorro privado; se busca hacer más efectiva la estructura fiscal para incrementar el ahorro público y financiar el gasto de ese sector con recursos propios; y se busca aprovechar la subutilizada capacidad de pago del país, acudiendo en mayor medida al endeudamiento público externo para ayudar a aligerar las presiones de balanza de pagos y a financiar las inversiones necesarias en riego, carreteras, plantas de energía, ferrocarriles, industrias, etc. El endeudamiento público externo, por tanto, es visto como una forma, idealmente no inflacionaria, de financiamiento de una buena parte del gasto y la inversión pública. La captación de ahorro interno, si bien es importante, tiene como límite la tasa prudente de incremento del circulante, dadas las consecuencias desestabilizadoras de emisiones nuevas de billetes no controladas. Finalmente, la ampliación de los ingresos públicos por el lado de la estructura fiscal tiene como límite la implantación de tasas de fiscalización que no reduzcan los incentivos a la inversión privada ni se trasladen en forma de aumentos de precios.

Las repercusiones del "desarrollo estabilizador" sobre el crecimiento del endeudamiento público externo pueden observarse en el cuadro 1. Ahí se percibe que, durante los primeros años que siguieron a la segunda Guerra Mundial, mientras se afianzaba el proceso de industrialización de México, el gobierno recurrió al endeudamiento externo en forma bastante errática, que se prolongó hasta 1956, año a partir del cual, si bien no puede decirse que se registra una tendencia sostenida hacia el alza, se mantiene siempre presente, aunque en cantidades variables. Esto confirma lo que se señalaba en páginas anteriores: que el acelerado ritmo de crecimiento mantenido por México a lo largo de la década de los cuarentas y hasta 1955, fue en realidad el resultado del dinamismo de la inversión pública, en una primera etapa, y de la inversión privada, incluida la extranjera, después; y que a finales de los cincuentas y como consecuencia del "desarrollo estabilizador", cuyas secuelas se prolongan hasta 1967-1970, el endeudamiento público externo empezó a desempeñar un papel destacado, aunque cíclico en cuanto al volumen de las autorizaciones anuales, como se desprende de los cuadros 1, al que ya se hizo referencia, y 2. El monto pendiente de pago, sin embargo, sí presenta, como era de esperarse y puede

## Cuadro 1

FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO PARA MÉXICO, 1945-1964  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Años	FMI	BIRF	CFI	BID	OE	PS	AID	EXIMBANK	Total
1945	---	---	---	---	---	---	---	20.0	20.0
1946	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1947	22.5	---	---	---	---	---	---	---	22.5
1948	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1949	---	24.1	---	---	---	---	---	---	24.1
1950	---	26.0	---	---	---	---	---	14.2	40.2
1951	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1952	---	29.7	---	---	---	---	---	---	29.7
1953	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1954	50.0	61.0	---	---	---	---	---	---	111.0
1955	---	---	---	---	---	---	---	---	---
1956	---	---	---	---	---	---	---	72.8	72.8
1957	---	---	1.3	---	---	---	13.6	16.0	30.9
1958	---	45.0	---	---	---	---	---	39.5	84.5
1959	22.5	---	---	---	---	---	---	21.2	43.7
1960	---	25.0	0.2	---	---	---	---	39.0	64.2
1961	45.0	15.0	---	16.0	---	---	---	23.6	99.6
1962	---	160.0	5.0	6.9	---	13.6	20.0	15.4	220.9
1963	---	52.5	0.7	54.0	3.8	17.1	20.5	31.9	180.5
1964	---	---	8.0	3.0	9.8	---	2.0	49.2	72.0
<b>TOTAL</b>	<b>140.0</b>	<b>438.3</b>	<b>15.2</b>	<b>79.9</b>	<b>13.6</b>	<b>30.7</b>	<b>56.1</b>	<b>362.8</b>	<b>1 116.6</b>

FUENTE: cuadros a lo largo de la primera parte de este trabajo.

## Cuadro 2

FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO PARA MÉXICO, 1965-1973  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	BIRF	CFI	BID	OE	PS	AID	EXIMBANK	Total
1965	167.0	5.8	21.0	34.0	4.8	21.5	108.3	362.4
1966	19.0	0.3	23.3	16.1	0.5	3.0	201.6	263.8
1967	—	—	1.4	67.1	—	—	75.2	143.7
1968	142.5	7.3	48.6	3.7	—	—	63.7	264.8
1969	65.0	—	61.5	34.8	—	—	35.0	196.3
1970	146.8	1.5	32.2	58.8	—	—	24.8	264.1
1971	75.0	12.0	35.5	32.0	0.0	—	52.0	206.5
1972	277.0	0.0	57.6	58.1	—	0.1	121.8	514.6
1973	270.0	10.5	84.3	44.0	—	—	158.5	567.3
<b>TOTAL</b>	<b>1 162.3</b>	<b>37.4</b>	<b>365.4</b>	<b>346.6</b>	<b>5.34</b>	<b>24.6</b>	<b>840.9</b>	<b>2 784.6</b>

FUENTE: cuadros a lo largo de la primera parte de este trabajo.

observarse en el cuadro 3, una tendencia al alza en todos los años considerados menos el último, situación que será analizada posteriormente.

El crecimiento del endeudamiento público externo es particularmente acelerado durante los años sesentas, cuando el sector externo de la economía mexicana atraviesa por una situación de creciente desequilibrio en la cuenta de transacciones corrientes, resultado de la expansión rápida del déficit de la balanza comercial y del escaso dinamismo del ingreso neto en la cuenta de servicios, que va a marcar una excesiva dependencia respecto de las entradas de capital extranjero, público y privado, a fin de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos sin afectar el nivel de reservas internacionales en el que México ha basado, tradicionalmente, su prestigio.<sup>20</sup>

Pero el endeudamiento público externo creció también de manera impresionante como resultado tanto de la política del gobier-

<sup>20</sup> Jorge Eduardo Navarrete, "Desequilibrio y dependencia; las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta". Miguel Wionczek *et al.*, *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, México, SepSetentas, Secretaría de Educación Pública, 1971, pp. 146-147.

no federal de cubrir sus faltantes con ahorro externo, como del programa de inversiones públicas de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, que funcionó como importante motor de la inversión interna privada y para el que, como ya se ha señalado, no existían internamente muchas formas de financiamiento no inflacionario. Tan es así que, si bien en un principio el gobierno de López Mateos adelantó un argumento justificativo del creciente endeudamiento público externo en términos de la necesidad de "...cubrir totalmente la deuda exterior [consciente de que]... la puntualidad en el pago afirma el buen crédito de la República",<sup>21</sup> posteriormente se reconoció el hecho de que su elevada magnitud era una consecuencia de su carácter de complemento de los recursos internos, por lo que se recomendaba "... emplear los recursos así adquiridos en promociones que sirvan de base a futuras inversiones privadas e incrementar directamente el nivel de vida".<sup>22</sup>

Cuadro 3

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PÚBLICAS,  
PENDIENTE AL FINAL DE CADA AÑO <sup>a</sup>  
(En millones de dólares)

Año	BIRF	BID (ordinario)	BID (FOE)	BID (FFPs)	AID	EXIMBANK	Total
1965	525.9	99.9	47.6	35.2	74.2	384.7	1 167.5
1966	524.4	120.5	63.7	35.3	77.1	463.3	1 284.3
1967	502.5	115.5	130.5	34.3	76.6	498.2	1 357.6
1968	619.0	157.8	133.6	33.2	76.1	425.1	1 444.8
1969	655.3	211.6	167.7	31.1	75.5	413.6	1 554.8
1970	779.6	233.3	225.8	29.8	74.9	381.7	1 725.1
1971	829.4	256.9	254.4	28.4	72.9	376.0	1 789.6
1972	1 077.8	303.1	308.5	27.2	71.0	443.6	2 674.8
1973	1 315.2	374.0	344.7	25.4	68.8	514.8	2 642.9

<sup>a</sup> Incluye la parte no desembolsada.

FUENTE: OEA, *México: cuadros...*, *op. cit.*, cuadro 1, pp. 10-16.

<sup>21</sup> Adolfo López Mateos, *Seis informes de gobierno*, 1964. Primer informe, p. 26.

<sup>22</sup> *Ibid.*, segundo informe, p. 191.

Así, por razones de índole compensatoria en lo interno y en lo externo, y de insuficiencia de recursos propios para financiar los programas de inversión del sector público que, además de necesarios, pudieran incentivar la decreciente inversión privada, el hecho es que, a partir de 1959, la deuda pública externa de México se convirtió en una variable siempre importante del panorama económico de México.

Durante la administración de López Mateos, el sector público mexicano recibió 99 créditos provenientes de instituciones oficiales, multilaterales y bilaterales, por un total de 698.3 millones de dólares, cuya composición puede apreciarse en el cuadro 4. En este cuadro se observa también un mayor crecimiento de ese tipo de financiamiento externo a partir de 1961, pero muy especialmente a partir de 1962, lo cual, puede pensarse, fue ocasionado en alto grado por el establecimiento, en Estados Unidos, de una nueva política hacia América Latina. La expresión económica de esa nueva actitud, conocida como la "política de la nueva frontera del presidente Kennedy", fue la Alianza para el Progreso, entendida como un gran esfuerzo internacional para aumentar el financiamiento externo de carácter oficial recibido por la región, cuyos resultados fueron puestos en evidencia pocos años más tarde, hecho de todos conocido.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> La ALPRO establecía que debía ponerse a disposición de los países de la región durante los siguientes 10 años, una parte de capital de 20 000 millones de dólares —2 000 millones anuales—, la mayoría del cual estaría integrado por fondos públicos, según puede apreciarse en el siguiente cuadro diseñado con información obtenida en: Víctor L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, México, F.C.E., 1962, pp. 151-152.

## ALPRO-1961

*(Asignaciones anuales en millones de dólares)*

<i>Origen de los fondos</i>	<i>Monto</i>
EXIMBANK	400
Acta de Bogotá	250
Alimentos para la Paz	150
Fondo de Préstamos para el Desarrollo, E.E.U.U.	75
Asistencia técnica	75
Organismos internacionales y gobiernos	750
Inversión extranjera	300
<b>TOTAL</b>	<b>2 000</b>

sí, por razones de índole compensatoria en lo interno y en lo no, y de insuficiencia de recursos propios para financiar los planes de inversión del sector público que, además de necesitados, no podían incentivar la decreciente inversión privada, el hecho es que, a partir de 1959, la deuda pública externa de México se convirtió en una variable siempre importante del panorama económico de México.

Durante la administración de López Mateos, el sector público mexicano recibió 99 créditos provenientes de instituciones multilaterales y bilaterales, por un total de 698.3 millones de dólares, cuya composición puede apreciarse en el cuadro 4. En este período se observa también un mayor crecimiento de ese tipo de financiamiento externo a partir de 1961, pero muy especialmente a partir de 1962, lo cual, puede pensarse, fue ocasionado en alto grado por el establecimiento, en Estados Unidos, de una nueva política hacia América Latina. La expresión económica de esa nueva política, conocida como la "política de la nueva frontera del presidente Kennedy", fue la Alianza para el Progreso, entendida como un gran esfuerzo internacional para aumentar el financiamiento externo de carácter oficial recibido por la región, cuyos resultados se han puesto en evidencia pocos años más tarde, hecho de todos conocido.<sup>23</sup>

La ALPRO establecía que debía ponerse a disposición de los países de la región de los siguientes 10 años, una parte de capital de 20 000 millones de dólares anuales—, la mayoría del cual estaría integrado por fondos públicos, puede apreciarse en el siguiente cuadro diseñado con información obtenida en: L. Urquidí, *Viabilidad económica de América Latina*, México, F.C.E., 1962, p. 1-152.

ALPRO-1961  
(Asignaciones anuales en millones de dólares)

<i>de los fondos</i>	<i>Monto</i>
ALPRO	400
Plan de Bogotá	250
Plan de los Países para la Paz	150
Plan de Préstamos para el Desarrollo, E.E.U.U.	75
Cooperación técnica	75
Préstamos internacionales y gobiernos	750
Cooperación extranjera	300
	2 000

Cuadro 4

CRÉDITOS INTERNACIONALES AUTORIZADOS A MÉXICO DURANTE EL SEXENIO  
DEL PRESIDENTE ADOLFO LÓPEZ MATEOS  
(En millones de dólares)

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Período de gracia	Plazo de amortización
1958						
Sub-total						
1959	1.2	EXIMBANK	Energía eléctrica	5.75	4	12
	20.0	EXIMBANK	Transportes-carreteras	5.75	2	10
	22.5	FMI	Financiamiento compensatorio			
Sub-total	43.7	3 créditos				
1960	5.5	EXIMBANK	Transporte-equipos de dragado	5.75	2	12
	7.0	EXIMBANK	Transporte-equipos de carga	5.75	2	8
	20.6	EXIMBANK	Energía eléctrica	5.00	1	17
	1.5	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos, S. A.	6.00	2	4
	4.0	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos, S. A.	5.75	3	5
	0.4	EXIMBANK	Industria Tubacero, S. A.	6.00	2	3
	0.2	CFI	Industria-Acero Solar, S. A.			
	25.0	BIRF	Transportes-carreteras	5.75	5	14
Sub-total	64.2	8 créditos				

1961	15.0	BIRF	Riego	5.75	3	17
	45.0	FMI	Financiamiento compensatorio			
	13.0	BID	Riego	5.75	4	17
	3.0	BID	Pequeña y mediana industria	5.75	5	6
	13.8	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	5.75	2	10
	6.5	EXIMBANK	Industria-Aluminio, S. A.	5.75	2	9
	0.09	EXIMBANK	Industria-Cervecería Cuauhtémoc, S. A.	6.00	0	5
	0.02	EXIMBANK	Industria-Empresas Industriales, S. A.	6.00	0	5
	0.04	EXIMBANK	Industria-Empresas Industriales, S. A.	6.00	1	5
	0.2	EXIMBANK	Industria-Jabonera Esperanza	6.00	0	5
	0.01	EXIMBANK	Industria-Bebidas Purificadas del Istmo	6.00	0	5
	0.02	EXIMBANK	Industria-Cfa. Embotelladora de Sabinas	6.00	0	5
	0.7	EXIMBANK	Industria-Hojalata y Lámina, S. A.	6.00	1	6
	0.04	EXIMBANK	Industria-Grasas Vegetales, S. A.	6.00	0	5
	0.1	EXIMBANK	Industria-Industria de la Peña, S. A.	6.00	0	5
	0.08	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos, S. A.	6.00	3	3
	0.07	EXIMBANK	Industria-Productos de Trigo, S. A.	6.25	1	4

---

Sub-  
total 97.67 17 créditos

---

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Periodo de gracia	Plazo de amortización
0.4	EXIMBANK	Industria-Textiles la Carolina y Reforma, S. A.	6.00	1	4	
0.03	EXIMBANK	Industria-Hojalata y Lámina, S. A.	7.25	1	5	
0.01	EXIMBANK	Maquinaria-La Consolidada, S. A.	6.00	1	5	
0.06	EXIMBANK	Industria-Sosa Texcoco, S. A.	7.00	1	5	
0.3	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos, S. A.	7.00	1	4	
0.1	EXIMBANK	Industria-Guanos y Fertilizantes de México	6.00	1	5	
0.03	EXIMBANK	Industria-Guanos y Fertilizantes de México	6.00	1	5	
0.09	EXIMBANK	Industria-Guanos y Fertilizantes de México	6.00	1	5	
0.1	EXIMBANK	Industria-Guanos y Fertilizantes de México	6.00	1	5	
0.3	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos, S. A.	6.00	1	5	
0.06	EXIMBANK	Industria-Maderas Unidas, S. A.	8.00	2	3	
0.05	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos, S. A.	6.50	3	3	
0.03	EXIMBANK	Industria-Textiles La Carolina	6.00	0	5	
Sub-total	1.56	13 créditos				

1962	130.0	BIRF	Energía eléctrica	5.75	2	21
	30.0	BIRF	Transportes-caminos de peaje	5.75	3	17
	4.0	CFI	Cía. Fundidora de Monterrey, S. A.			
	1.0	CFI	Tubos de Acero de México			
	5.7	BID	Riego	5.75	4	17
	1.2	BID	Riego	5.75	3	18
	1.0	BID-PS	Riego	2.00	2	19
	9.2	BID-PS	Agua potable	3.05	2	19
	0.4	BID-PS	Educación superior	2.00	1	15
	3.0	BID-PS	Mejor uso de la tierra	2.00	1	20
	20.0	AID	Desarrollo agrícola	0.75	11	29
	14.9	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	5.75	2	10
	0.05	EXIMBANK	Industria-Embotelladora del Norte	6.00	0	5
	0.03	EXIMBANK	Industria-Guanos y Fertilizantes de México	6.00	1	6
	0.07	EXIMBANK	Industria-Embotelladora Tropical	6.00	2	3
	0.04	EXIMBANK	Industria-Cierres Ideal de México	6.00	2	3
	0.03	EXIMBANK	Industria-Fantex, S. A.	7.00	1	5
Sub-total	220.62	17 créditos				

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Periodo de gracia	Plazo de amortización
1963	40.0	BIRF	Transportes-carreteras	5.05	2	19
	12.5	BIRF	Riego	5.05	5	16
	0.7	CFI	Industria-Química del Rey, S. A.			
	25.5	BID	Colonización	5.75	4	22
	20.0	BID	Desarrollo regional	5.75	3	18
	3.0	BID	Industria-Industria del Hierro, S. A.	5.75	2	9
	5.0	BID	Pequeña y mediana industria	5.75	3	7
	0.5	BID	Industria-Química del Rey, S. A.	5.75	2	8
	3.8	BID-OE	Estudios de preinversión	4.00	4	12
	2.1	BID-PS	Educación avanzada	2.00	2	20
	5.0	BID-PS	Colonización	2.00	5	25
	10.0	BID-PS	Vivienda	2.00	2	30
	20.0	AID	Vivienda	2.00	3	27
	0.5	AID	Salud pública	4.00	2	8
	16.9	EXIMBANK	Industria-siderúrgica	5.75	2	13
	4.0	EXIMBANK	Industria-Industria del Alkali	5.75	4	7
	2.0	EXIMBANK	Energía eléctrica	6.00	2	8
	4.2	EXIMBANK	Industria-Fábrica Automex	5.75	2	8
	2.0	EXIMBANK	Compañía General de Aceptaciones	5.75	0	5
	0.1	EXIMBANK	Industria-Guanos y Fertilizantes de México	6.00	1	4
2.7	EXIMBANK	Transportes-carreteras	5.75	1	5	
Sub-total	180.5	21 créditos				

1964	6.4	CFI	Industria-Cía. Fundidora de Monterrey, S. A.			
	1.6	CFI	Industria del Hierro, S. A.			
	9.8	BID-OE	Riego	4.00	4	22
	3.0	BID	Promoción de exportaciones	6.00	0	10
	20.0	AID	Vivienda	2.00	3	27
	2.0	AID	Agricultura	3.05	4	16
	1.1	EXIMBANK	Educación	5.05	1	6
	4.0	EXIMBANK	Industria-Spicer Perfect Circle, S. A.	5.05	2	8
	1.9	EXIMBANK	Industria-Ingenio El Potrero	5.05	2	8
	5.6	EXIMBANK	Transportes-Aeronaves de México	6.00	1	7
	0.4	EXIMBANK	Industria-Química Retzloff Internacional	5.05	2	6
	1.6	EXIMBANK	Industria-Cementos Sinaloa, S. A.	5.05	2	6
	1.4	EXIMBANK	Industria-Ingenio Zapoapita, S. A.	5.05	3	8
	26.0	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	5.05	2	10
	5.7	EXIMBANK	Industria-Azucarera "Los Mochis"	5.05	3	8
	1.5	EXIMBANK	Industria-Cementos Hidalgo	5.05	2	8

---

Sub-  
total 90.0 16 créditos

---

TOTAL 698.3 95 créditos

---

FUENTE: cuadros en la primera parte de este trabajo.

El cuadro 5 muestra la importancia para México del financiamiento proveniente del Banco Mundial y del EXIMBANK, dado que cada una de estas instituciones contribuyó con el 38 y el 50% de financiamiento total, respectivamente. La diferencia radica en que si bien la mayoría de los recursos aportados por el BIRF se canalizó hacia el sector de infraestructura, una buena parte de los proporcionados por el EXIMBANK constituyó una forma de incentivo a la empresa privada, lo cual habla del esfuerzo realizado por la administración de López Mateos por alentar la inversión privada: indirectamente, creando todo el aparato ferroviario, caminero, etc., prerequisite importante del esfuerzo productivo y, directamente, canalizando recursos captados exteriormente o avalando los créditos exteriores obtenidos por las empresas.

De manera global, y considerando todas las fuentes oficiales de financiamiento externo a las que se ha hecho referencia, puede decirse que la distribución sectorial de los casi 700 millones de dólares aportados por las varias agencias favoreció, según puede apre-

Cuadro 5

FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO RECIBIDO POR MÉXICO DE 1958 A 1964  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	FMI	BIRF	CFI	BID	BID		AID	EXIMBANK	Total
					(OE)	(PS)			
1958		45.0						39.5	84.5
1959	22.5							21.2	43.7
1960		25.0	0.2					39.5	64.2
1961	45.0	15.0		16.0				23.6	99.6
1962		160.0	5.0	6.9		13.6	20.0	15.1	220.6
1963		52.5	0.7	54.0	3.8	17.1	0.5	31.9	160.5
1964			8.0	3.0	9.8		22.0	49.2	92.0
<b>TOTAL</b>	<b>67.5</b>	<b>297.5</b>	<b>13.9</b>	<b>79.9</b>	<b>13.6</b>	<b>30.7</b>	<b>42.5</b>	<b>220.0</b>	<b>765.6<sup>a</sup></b>

FUENTE: cuadros en la primera parte de este trabajo.

<sup>a</sup> La diferencia de 67.3 millones de dólares entre el total de este cuadro y el del anterior, se explica en función de los créditos que, contratados antes del 1° de diciembre de 1958 y después del 30 de noviembre de 1964, escapan por lo tanto a la administración Lopezmateísta. Se trata fundamentalmente de dos créditos del BIRF, en enero y mayo de 1958, por un total de 45.0 millones de dólares, y de créditos proporcionados por el EXIMBANK por los 22.1 millones de dólares restantes.

Cuadro 6

## DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO CANALIZADO A MÉXICO, DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE LÓPEZ MATEOS

<i>Sector</i>	<i>Monto</i> <i>(autorizaciones en millones de dólares)</i>	<i>%</i>
Transporte	190.5	27.0
Electrificación	153.8	22.0
Industria <sup>a</sup>	82.8	12.0
Desarrollo agrícola <sup>b</sup>	75.5	11.0
Financiamiento compensatorio	67.5	9.7
Obras de riego	58.2	8.3
Vivienda	50.0	7.2
Agua potable	9.2	1.3
Educación superior	1.5	0.2
Otros <sup>c</sup>	9.3	1.3
<b>TOTAL</b>	<b>698.3</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Incluye cerca de 60 millones de dólares canalizados hacia industrias privadas y poco más de 23 millones canalizados hacia empresas de participación estatal.

<sup>b</sup> Incluye: Colonización, menor uso de la tierra y desarrollo regional.

<sup>c</sup> Incluye: Salud pública, promoción de exportaciones y estudios de preinversión.  
FUENTE: cuadros a lo largo de la primera parte de este trabajo.

ciarse en el cuadro 6, primeramente a los sectores de transporte y electrificación, que absorbieron cerca del 50% del total de los recursos; mientras que otros sectores como la industria, la agricultura, el riego y la vivienda, recibieron poco más del 48% restante, dejando el casi insignificante remanente a proyectos relacionados con la educación pública, la promoción de exportaciones, los estudios de preinversión y la salud pública. Es claro que tal distribución obedeció a un patrón más amplio de canalización de todos los recursos disponibles, enmarcado en la particular estrategia de desarrollo del gobierno del presidente López Mateos.

Dentro de esa estrategia, la inversión pública, financiada en buena medida con endeudamiento externo, según se vio, se destinó, casi en su totalidad, al sector propiamente económico, incluidos los transportes, la energía, la industria y la agricultura; mientras que el sector social, aunque abierto al interés público a través

de gran parte de la retórica dentro de la cual se enmarcó la ALPRO en 1961, recibió escasa atención.

Lo que el gobierno mexicano perseguía con la canalización de esos recursos era, en primer término, ampliar la capacidad del sistema de transportes, principalmente el carretero, no sólo buscando integrar la economía nacional, sino también como una manera importante de hacer más atractivo el país al turismo extranjero, determinante fuente de divisas para el país. En segundo término, la electrificación nacional era vista no solamente como un servicio público más, sino como importante factor en el surgimiento de núcleos industriales que, idealmente, habrían de proliferar en todo el país. En tercer término, los aspectos de riego y desarrollo agrícola, íntimamente relacionados entre sí, buscaban no sólo satisfacer una demanda interna, sino producir un excedente exportable, indispensable como fuente de divisas, pese a que las tradicionales exportaciones agrícolas mexicanas perdían dinamismo en el mercado internacional. Finalmente, el sector industrial, tanto público como privado, desempeñaba un papel determinante, pues el diseño de la estrategia de desarrollo en la que se basó la administración que se analiza, perseguía imprimir nuevos bríos a la iniciativa privada mexicana, sobre la cual se pretendió hacer descansar, fundamentalmente, el desarrollo que se inicia en los cuarentas. Dentro del sector industrial privado, destaca el apoyo prestado por el gobierno mexicano de entonces a empresas como la Fundidora de Monterrey, S. A., y Hojalata y Lámina, S. A., representantes de un fuerte grupo financiero y político, así como a AUTOMEX, para mencionar sólo algunas.

Por el lado del sector público, destaca el apoyo gubernamental a la industria siderúrgica, en especial Altos Hornos de México, S. A.; a la petroquímica y a Guanos y Fertilizantes, S. A. Si bien se ha destacado ya la gran importancia del financiamiento de origen público, bilateral y multilateral dentro de la deuda externa de México durante el periodo presidencial de López Mateos, es necesario hablar también del financiamiento externo de carácter privado captado por el gobierno mexicano durante ese periodo, a fin de redondear el panorama. Éste resultará más completo en las siguientes administraciones hasta el punto de llegar, en la última

de ellas, a una reversión de la imagen, donde el financiamiento de origen privado va a sobrepasar en importancia al de origen público.

Las fuentes privadas de financiamiento externo utilizadas por el gobierno lopezmateísta fueron de varios tipos. En primer lugar, se establecieron y reforzaron contactos con proveedores de equipos de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Polonia, Suecia, Suiza y Yugoslavia. Entre éstos destaca una línea de créditos, abierta en 1962 por un consorcio italiano por 75 millones de dólares, para financiar compras de equipo y maquinaria, necesarias para llevar adelante nuevas empresas industriales.<sup>24</sup>

En segundo lugar, se recurrió al financiamiento proveniente de la banca comercial y otras instituciones privadas de financiamiento en el extranjero. En ese sentido, destaca la actuación del consorcio de bancos extranjeros que manejó el problema de la nacionalización de la energía eléctrica mexicana. Como se recordará, antes de 1960 gran parte de la producción y distribución de la energía eléctrica del país se encontraba en manos de dos empresas extranjeras: la American and Foreign Power Company Inc. y la Mexican Light. En abril de 1960, la primera de ellas concertó con NAFINSA la venta, a quince años de plazo, de las 6 empresas eléctricas que operaban como subsidiarias suyas en el país, y que representaban un activo superior a 110 millones de dólares, mismo que se convirtió en deuda externa del gobierno mexicano.<sup>25</sup> Por lo que respecta a la Mexican Light, sus acciones estaban en manos de propietarios belgas, canadienses, ingleses, franceses, suizos, norteamericanos y mexicanos, de forma tal que el gobierno de México decidió comprar dichas acciones en los varios mercados de valores, compra que se realizó en un 90% de inmediato, calculándose el capital contable en 85.3 millones de dólares que, de igual modo, se convirtieron en deuda pública externa de México.<sup>26</sup>

Independientemente de los beneficios de índole interna de esa nacionalización, en términos de la integración a escala nacional de

<sup>24</sup> Antonio Ortiz Mena, *Discursos y declaraciones, 1950-1964*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1964, p. 244.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 91 y 92.

los sistemas de distribución y generación ya existentes y operados por la CFE, e independientemente de los argumentos pesimistas que entonces se avanzaron, como la magnitud de las erogaciones de divisas que implicaba, lo cierto es que la misma permitió abrir algunas líneas de crédito internacional, básicamente en el Banco Mundial, que en el sector electrificación se habían cerrado al país en virtud de la aparente falta de disposición del gobierno mexicano para aumentar las tarifas de este servicio, hecho que estaba basado en una verdadera imposibilidad interna frente a las disposiciones de las poderosas compañías extranjeras.<sup>27</sup> Eliminando este obstáculo, el crédito afluyó más libremente a ese sector de la economía mexicana, como lo prueba el hecho de que menos de un año después de haber entrado en vigor la nueva estructura tarifaria, el Banco Mundial concedió a México un crédito por 130 millones de dólares para financiar varias inversiones relacionadas con la electrificación del país. A este respecto, se puede recordar lo que se señaló en la primera parte de este trabajo, pues parece haber evidencia de que la historia se está repitiendo: que el Banco Mundial señala la ineficiencia de la CFE, su actual estado deficitario y la necesidad de elevar las tarifas de la electricidad, como condicionantes implícitos o explícitos de su financiamiento a ese sector; condicionantes a los que con el tiempo se da una respuesta positiva por parte de México.

Otro crédito que involucró a la banca privada extranjera, aunque contó con el apoyo del gobierno francés, fue uno por 750 millones de francos —aproximadamente 150 millones de dólares— que perseguía dos objetivos fundamentales: impulsar el desarrollo de las industrias petroquímica y azucarera y propiciar la producción en otras industrias nacionales.<sup>28</sup>

Además, debe considerarse el crédito que la compañía de seguros Prudential concedió a NAFINSA en 1960, por 100 millones de dólares a 10 años. Ésta fue la primera vez, desde el porfiriato, que una institución financiera privada extranjera concedió al país un crédito a largo plazo, y sin señalar el destino de esos recursos. Al

<sup>27</sup> Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*. México, Siglo XXI, 1967 p. 143.

<sup>28</sup> Antonio Ortiz Mena, *op. cit.* p. 337.

hacer el anuncio público de ese crédito, las autoridades mexicanas correspondientes señalaron que los fondos así obtenidos se invertirían en el programa de industrialización del país.<sup>29</sup> Se presume que una de las principales aportaciones de esa línea de crédito fue facilitar la nacionalización de la energía eléctrica mexicana.<sup>30</sup>

También habría que mencionar que, en 1962, PEMEX obtuvo un préstamo de 10 instituciones financieras estadounidenses por un monto total de 50 millones de dólares, destinado a ampliar la industria petroquímica.<sup>31</sup>

Finalmente, una tercera fuente de financiamiento externo de origen privado la constituyó la colocación de bonos públicos en los mercados internacionales de capitales. El origen de estas inversiones fue la decisión tomada por el Ejecutivo Federal, en 1962, de acrecentar los recursos exigidos por su propósito de acelerar el desarrollo económico de México, acudiendo por primera vez, desde el Porfiriato, a fuentes internacionales de crédito mediante la colocación de valores gubernamentales en el mercado abierto. Para ello sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto, aprobada en diciembre de ese año, que lo autorizó a emitir bonos de fomento económico hasta por un monto de 100 millones de dólares, que se aplicaron a emisiones de carácter productivo que crearan sus "propias, suficientes y seguras fuentes de pago".<sup>32</sup>

A la administración lopezmateísta le tocó llevar a cabo dos emisiones con base en dicho decreto, una en 1963, por 40 millones de dólares para la expansión y mejoramiento de los sistemas de energía del país,<sup>33</sup> y otra, en 1964, por 25 millones de dólares.

Ahora bien, teniendo en cuenta de manera aproximada que el endeudamiento de todo tipo de origen privado, contratado por el gobierno de México con el extranjero, fue de 635.3 millones de dólares durante el periodo de López Mateos, y añadiendo a esa cantidad el monto del endeudamiento externo de carácter público, oficial o institucional, calculado ya en 698.3 millones de dólares,

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>30</sup> Miguel Wionczek, *op. cit.*, p. 139.

<sup>31</sup> Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 244.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 344.

se llega a la conclusión de que si bien cuantitativamente el endeudamiento de carácter público es superior al de carácter privado, la diferencia entre ellos no parece demasiado significativa; pero va a permitir —según se anunció— ir corroborando la hipótesis de la importancia creciente de este último sobre el primero.

Una característica común al endeudamiento de carácter tanto público como privado contratado con el exterior por el gobierno de López Mateos fue que los créditos se obtuvieron a plazos más largos que el pasado. De manera que mientras que en 1958 sólo el 38% de los empréstitos vencía a plazos mayores de 10 años, para 1963 esta proporción era del 49%. Esta situación, más el hecho de que la deuda contratada por el Gobierno Federal ha ido cediendo en importancia —pasando del 24% en 1958, al 14% en 1963— si bien en los últimos años ha vuelto a aumentar, frente al peso que en el total representa la contratada por el resto del sector público, principalmente organismos descentralizados y empresas paraestatales, unido al declarado carácter productivo de la canalización de los recursos obtenidos en préstamo, llevó a los responsables de la política de contratación de créditos del exterior a la conclusión de que si bien la deuda pública externa de México durante el periodo que se estudia se elevó en un 150%, la carga que dejaba López Mateos era inferior a la que había recibido.<sup>64</sup>

En realidad resulta difícil estar completamente de acuerdo con el argumento anterior. Independientemente de la estrategia global de desarrollo implantada por López Mateos, y del papel que al endeudamiento público externo le tocaba desempeñar; e independientemente de la ampliación de los plazos de vencimiento de la mayoría de los créditos contratados por su administración, la verdad es que pasar de un total pendiente de pago de 574.8 millones de pesos al 30 de junio de 1959 —que era la deuda pública externa heredada por López Mateos de su antecesor— a una cantidad de 1 809.2 millones de dólares al primero de diciembre de 1964 —cuando dejó el poder a su sucesor—, planteó entonces un serio problema cuyas repercusiones vive el país todavía. La razón de ello estriba en el hecho de que dichas repercusiones rebasaban el límite de las meras implicaciones de balanza de pagos: mientras que al prin-

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 385.

o del sexenio lopezmateísta el servicio de la deuda representaba los del 15% de los ingresos en cuenta corriente, para 1964 éste representaba, según se aprecia en el cuadro 7, cerca del 23%. El problema adicional fue que se implantó una modalidad por la cual tanto el déficit comercial como el gubernamental empezaron a financiarse en forma creciente con recursos provenientes del exterior, y muy especialmente con endeudamiento público externo, modalidad que acabó conduciendo al país no sólo a un nivel peligroso de endeudamiento, sino a un círculo de endeudamiento donde como se verá más adelante, una parte creciente —básicamente la más onerosa, la contratada con bancos e instituciones privadas de financiamiento que, ya se señaló, empieza a destacar cuantitativamente entre las varias cifras aquí manejadas— es el endeudamiento destinado a cubrir el servicio de las deudas contratadas en el pasado más inmediato. Por otra parte, el problema consistió también en que pese al

Cuadro 7

SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO  
1960-1973

<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>	<i>Servicio de la deuda (millones de dólares)</i>	<i>%</i>
1 457.2	219.0	15.0
1 545.8	218.9	14.2
1 664.0	321.5	19.3
1 767.9	288.2	16.3
1 907.7	433.5	22.7
2 112.5	483.8	22.9
2 265.6	456.5	20.1
2 324.5	469.8	20.2
2 588.4	622.3	24.0
2 878.9	611.8	21.3
2 868.0	493.5	24.2
3 106.9	724.7	23.3
3 736.1	851.2	22.8
4 665.2	747.5	17.2

FE: BIRF, *Current...*, (1974), *op. cit.*, cuadro 44, p. 1.

dinamismo que los recursos provenientes del endeudamiento público externo pretendieron dar a la economía mexicana, paralelamente no se produjo un incremento en los recursos internos, tanto públicos como privados, ni una elevación en el nivel de eficiencia de su uso, lo suficientemente significativo como para mitigar las consecuencias de la creciente dependencia de México respecto de los recursos financieros externos, que pareció acelerarse a partir de entonces; todo esto dentro de una situación de consumo suntuaria e incluso despilfarro.

c) *La administración de Gustavo Díaz Ordaz: 1964-1970*

El gobierno del presidente Díaz Ordaz siguió muy de cerca algunos de los lineamientos establecidos por su predecesor, sobre todo en el económico. El criterio estabilizador siguió privando en el diseño de las políticas financieras monetarias y crediticias. Concretamente, en el discurso que pronunció el 17 de noviembre de 1963, durante la segunda Asamblea Nacional Extraordinaria y Tercera Convención Ordinaria del PRI, al aceptar su candidatura, Díaz Ordaz señaló el carácter imprescindible de la eliminación de prácticas y financiamientos inflacionarios para lograr la estabilidad relativa de los precios y mantener inalterable el tipo de cambio. Esto permitiría también el sostenimiento de la libre convertibilidad del peso mexicano y, supuestamente, el incremento del ahorro de los mexicanos. Se esperaba que ese ahorro, unido a una reforma fiscal que redistribuyera el ingreso y aumentara la renta del gobierno, permitirían reducir la dependencia, que entonces se planteaba ya muy claramente, de los créditos del exterior.<sup>35</sup>

Lo cierto es que, pese a esas declaraciones, el empleo de una política fiscal equitativa como arma principal del desarrollo siguió difiriéndose, independientemente de la reforma de 1965, tan tibia como la de 1962, que introdujo el concepto de "ingreso global". Dicha reforma fue incapaz de impedir que siguieran gravándose en forma más severa los ingresos provenientes del trabajo que aquellos resultantes del capital, lo cual se debe a la forma misma en

<sup>35</sup> Gustavo Díaz Ordaz, *Mensaje a la nación*. México, PRI, 17 de noviembre de 1963.

que el presidente Díaz Ordaz, desde el inicio de su régimen, la concibió: como una política que si bien buscara influir en la mejor distribución del ingreso y la riqueza, no llegara a constituir una limitación, obstáculo o desaliento en las actividades productivas, sino por el contrario, fuera un estímulo al desarrollo económico, incentivando actividades de producción y canalizando el uso de mayores recursos para aumentar el ritmo de crecimiento.<sup>36</sup>

Resulta claro que en el diazordacismo como en el lopezmateísmo, la meta principal era estimular a la inversión privada por todos los medios posibles, desde una reforma fiscal que no afectara demasiado a los empresarios hasta un dinámico programa de obras públicas, sobre todo de aquellas relacionadas con el riego y los transportes; incluida una política de inversión estatal, tanto en las industrias básicas, primordialmente la petrolera y la eléctrica, como en algunas otras; el declarado intento de buscar una mayor coordinación entre la iniciativa privada y la del Estado, y hasta un posible control, si bien no total, de este último sobre la primera.<sup>37</sup>

Aun antes de asumir el poder, Díaz Ordaz, recordando la política del presidente saliente, señalaba: "...el Estado debe seguir, como hasta hoy, estimulando, protegiendo, promoviendo y supliendo la inversión privada productiva. El Estado debe cubrir con diligencia y firmeza todos aquellos campos industriales, además de los básicos, en los que la iniciativa privada sea omisa o negligente, pues el fortalecimiento de nuestro proceso económico y su ritmo acelerado no pueden esperar pacientemente a que los particulares decidan ponerse en actividad".<sup>38</sup>

Es claro que, dado el "desarrollo estabilizador" que siguió prevaleciendo en México hasta finales de la década de los sesentas, y pese a que se vio muy debilitado por ciertos acontecimientos mun-

<sup>36</sup> Gustavo Díaz Ordaz, "Primer informe de gobierno". *Los presidentes de México ante la nación*. México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo IV, 1966.

<sup>37</sup> Gustavo Díaz Ordaz, "Discurso al protestar como presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 1º de diciembre de 1964". *Los presidentes...*, *op. cit.*, p. 867.

<sup>38</sup> Gustavo Díaz Ordaz, *El pensamiento revolucionario de Gustavo Díaz Ordaz al servicio de México*. Testimonio de una campaña electoral. México, 1963, p. VIII.

diales que originados en los países desarrollados, como la inflación, se trasladaron a los países en desarrollo, el endeudamiento público externo cobró renovadas proporciones.

En su primer informe de gobierno, el propio presidente Díaz Ordaz señaló que México seguía y seguiría usando "...de manera normal sus líneas de crédito para financiar parcialmente programas de desarrollo económico... [incluidos, por supuesto]... los préstamos concedidos tanto por instituciones de carácter internacional, como por la banca pública y privada de muy diversos países...", señalando además que todos ellos serían utilizados para financiar "...obras que no solamente producen lo suficiente para pagar los créditos con la más escrupulosa puntualidad, sino que generan nueva riqueza para el país".<sup>89</sup>

Independientemente de esas palabras, la verdad es que durante el sexenio de Díaz Ordaz, la deuda pública externa de México, que había iniciado su crecimiento acelerado en el sexenio anterior, según se señalaba, cobró magnitudes tan importantes que lo colocaron entre las primeras del mundo; la segunda más elevada en la región latinoamericana, únicamente precedida por la brasileña y por un margen reducido como bien puede apreciarse en el cuadro 8 y la cuarta a nivel mundial, sólo precedida por India, Paquistán y Brasil, según se desprende de un estudio realizado por el Banco Mundial en 1971, sobre 80 países en desarrollo. Las principales conclusiones se aprecian en el cuadro 9, de donde, para evitar duplicaciones, se ha excluido la región latinoamericana, la máxima deudora según ese estudio, presentada en el cuadro 8.

Esta política de endeudamiento aplicada por el presidente Díaz Ordaz y que, según se verá, sería rebasada con creces por su sucesor, parecía combinar lo que el candidato había prometido en su campaña: utilizar todo medio posible para estimular la inversión, privada y estatal, complementando con créditos externos los escasos ahorros internos. En las conclusiones de este trabajo se llegará a una hipótesis adicional que tiene que ver, además, con una política deliberada e ineficiente de subsidios a la iniciativa privada y al sector público.

<sup>89</sup> Gustavo Díaz Ordaz, "Primer informe...", *op. cit.*, p. 876.

## Cuadro 8

DEUDA PÚBLICA EXTERNA PENDIENTE DE AMÉRICA LATINA <sup>a</sup>  
 POR PAÍS, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1969  
 (En millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Monto</i>
Argentina	2 323.5
Bolivia	419.3
Brasil	3 522.2
Colombia	1 515.9
Costa Rica	190.6
Chile	2 227.0
Ecuador	277.6
El Salvador	110.4
Guatemala	153.5
Guyana	113.9
Honduras	126.4
Jamaica	153.9
México	3 511.3
Nicaragua	216.6
Panamá	161.8
Paraguay	120.0
Perú	1 117.1
República Dominicana	271.4
Trinidad y Tobago	101.4
Uruguay	320.1
Venezuela	664.3
<b>TOTAL</b>	<b>17 618.3</b>

<sup>a</sup> Incluye lo que generalmente se considera América Latina, más Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Excluye Barbados, Cuba y Haití.

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

Pero a reserva de ampliar más estas consideraciones, cabe recordar que al finalizar el sexenio del presidente López Mateos, la deuda pública externa a plazo de un año o más, pendiente de pago, ascendía a 1 809.2 millones de dólares —31 de diciembre de 1964—, en tanto que para finales de 1970, año en que el presidente Díaz Ordaz terminó su mandato, esta cifra, según puede apreciarse en

## Cuadro 9

DEUDA PÚBLICA EXTERNA PENDIENTE DE 80 PAÍSES EN DESARROLLO <sup>a</sup>  
 POR PAÍS, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1969  
 (En millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Monto</i>	<i>País</i>	<i>Monto</i>
<i>Africa</i>	9 183.5	Tanzania	274.9
Alto Volta	23.1	Togo	42.2
Botswana	10.2	Túnez	732.6
Burundi	8.5	Uganda	173.1
Camerún	183.6	Zambia	275.6
Comunidad del África Oriental	219.4	<i>Asia Oriental</i>	7 609.2
Congo, República Democrática del	324.1	Corea	2 124.8
Costa de Marfil <sup>b</sup>		China (Formosa)	817.9
Chad	50.0	Filipinas	569.2
Dahomey	43.6	Indonesia	2 984.8
Etiopía	254.9	Malasia	517.0
Gabón	93.3	Singapur	206.9
Ghana	637.9	Tailandia	388.6
Guinea	308.6	<i>Oriente Medio</i>	4 883.2
Kenia	368.8	Iraq	245.4
Lesotho	7.5	Irán	2 520.5
Liberia	175.6	Israel	1 715.0
Malawi	147.9	Jordania	149.5
Mali	206.5	Siria	252.8
Marruecos	787.8	<i>Asia Meridional</i>	13 809.8
Mauricio	33.1	Afganistán	649.4
Mauritania	42.7	Ceilán	469.6
Níger	69.9	India	8 910.5
Nigeria	633.9	Paquistán	3 779.5
República Árabe Unida <sup>b</sup>		<i>Europa Meridional</i>	6 228.2
República Centroafricana	27.7	Chipre	49.7
República Malgache	120.0	España	1 483.7
Rhodesia	249.8	Grecia	659.5
Ruanda	2.4	Malta	25.6
Senegal	98.1	Turquía	1 640.6
Sierra Leona	61.1	Yugoslavia	1 199.1
Somalia	97.2		
Sudán	305.1		
Suazilandia	28.1	TOTAL general <sup>c</sup>	59 331.4

<sup>a</sup> Excluida América Latina, materia del cuadro 8.

<sup>b</sup> Se ha incluido una estimación para estos países en el total de la región.

<sup>c</sup> Incluye los 17 618.3 millones de dólares correspondientes a América Latina, según se desglosa en el cuadro 8.

FUENTE: Tomado del Banco Mundial, "El endeudamiento...", *op. cit.*, pp. 896-897.

el cuadro 10, había alcanzado un nivel de 3 762.4 millones de dólares. Es decir, se había duplicado.<sup>40</sup>

En ese sentido, podría argumentarse que el endeudamiento público externo en el que incurrió la administración de Díaz Ordaz fue, en términos relativos y comparado con aquel incurrido por López Mateos, menor (recuérdese que el aumento de López Mateos fue del 150% y el de Díaz Ordaz del 100%), ya que este último fue quien, en comparación con su antecesor, Ruiz Cortines, desbordó los antiguos niveles de la deuda pública externa del país. Tal situación encontraría su explicación, mas no su justificación, en el hecho de que fue precisamente López Mateos a quien le tocó poner en plena operación y en toda su magnitud la estrategia de desarrollo estabilizador —independientemente de que se reconozca que Ruiz Cortines ya había tenido que recurrir a algunas políticas estabilizadoras, como consecuencia de la devaluación del peso mexicano de 1954, que después fueron sistematizadas y encuadradas por su sucesor— mientras que Díaz Ordaz sólo tuvo que mantener en operación dicha estrategia.

Además de la diferencia de magnitud relativa del endeudamiento público externo del gobierno de Díaz Ordaz con respecto al de López Mateos, se planteó una distinción más significativa en términos del origen de ese endeudamiento. Ya se señalaba que en el *lopezmateísmo* predominó, aunque por estrecho margen, la deuda de origen público sobre aquella de origen privado. Pues bien, durante el *diazordacismo* sobreviene una situación de impresionante predominio del endeudamiento de origen privado sobre aquel de origen público.

*Grosso modo*, puede decirse que de 1965 a 1970 se contrataron 4 523.0 millones de dólares de deuda pública externa, de los cuales 1 496.1 millones correspondían, como puede verse en el referido cuadro 10, a instituciones oficiales de crédito, mientras los 3 026.9 millones restantes correspondían a instituciones privadas de financiamiento, prácticamente el doble del de origen público. ✓

<sup>40</sup> En ocasiones se van a notar ciertas discrepancias entre las cifras presentadas en los diferentes cuadros para los mismos años o periodos. Dichas discrepancias que son mínimas y en realidad no significativas, se originan en la diversidad de métodos para recolectar y cuantificar la información presentada, empleados por las instituciones públicas y privadas a cuyas fuentes de datos se recurrió para respaldar este trabajo.

Cuadro 10

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES OFICIALES  
Y CON ENTIDADES PRIVADAS: 1965-1970  
(En millones de dólares)

Año	Públicas		Privadas		Total	
	Autorizaciones Pendientes					
1965	362.4	1 167.5	258.3	1 110.4	620.7	2 277.9
1966	263.8	1 284.3	333.4	1 159.4	597.2	2 443.7
1967	143.7	1 357.6	604.5	1 187.1	748.2	2 544.7
1968	264.8	1 444.8	667.0	1 503.1	931.8	2 947.9
1969	196.3	1 554.8	659.6	1 766.0	855.0	3 320.8
1970	264.1	1 725.1	504.1	2 037.3	768.2	3 762.4
<b>TOTAL</b>	<b>1 496.1</b>		<b>3 026.9</b>		<b>4 523.0</b>	

FUENTE: cuadros en la primera parte de este trabajo. Ciertas discrepancias en las cifras utilizadas a lo largo de este trabajo, resultan de diferencias metodológicas en su computación por las varias agencias incluidas en este estudio y, debido a su magnitud, no se consideran realmente significativas.

Cuadro 11

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS:  
1965-1970  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos públicos	Bonos en		Otras instituciones financieras	Total
				manos pri- vadas	Nacionali- zaciones		
1965	51.8	165.0	27.5	—	—	14.00	258.3
1966	105.8	166.7	45.0	—	49.5	15.9	333.4
1967	112.8	316.3	85.2	—	—	40.7	604.5
1968	159.9	310.0	126.7	—	—	70.4	667.0
1969	126.0	301.8	46.9	—	—	184.9	659.6
1970	69.7	267.4	—	—	—	167.0	504.1
<b>TOTAL</b>	<b>626.0</b>	<b>1 527.2</b>	<b>331.3</b>	<b>—</b>	<b>49.5</b>	<b>462.4</b>	<b>3 026.9</b>

FUENTE: BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*, Washington, D.C. 1971, cuadro 4-3, pp. 1-3, e *Idem*, 1974, cuadro 4-2, pp. 2-7.

Por lo que respecta al financiamiento de origen privado, de los cuadros 11 y 12 se desprende que, tanto en términos de montos autorizados anualmente como en términos del monto pendiente de pago al final de cada periodo, la principal fuente la constituyeron los bancos privados. Éstos aportaron en su conjunto, en dicho periodo, un total de 1 527.2 millones de dólares. A esta fuente siguieron los créditos de proveedores, con un monto de 626 millones de dólares. Después, otras instituciones financieras privadas, con 492.9 millones de dólares. Y, finalmente, varias emisiones de bonos públicos por un total de 331.3 millones colocados tanto en los mercados de capitales norteamericanos como en los del eurodólar. El renglón de nacionalizaciones resultó realmente marginal, como bien puede apreciarse, y el de bonos en manos privadas fue inexistente.

En el mencionado cuadro 12 se observa con claridad que, por lo que respecta a los préstamos de origen privado, 1967 marcó el punto de gran crecimiento, prácticamente duplicándose en ese año el total alcanzado el año anterior y manteniendo un ritmo elevado en los años siguientes. Esto planteó problemas no sólo de

Cuadro 12

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS.  
PENDIENTE AL FINAL DE CADA AÑO: 1965-1970<sup>a</sup>  
(En millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos públicos	Bonos en manos privadas	Nacionalizaciones	Otras instituciones financieras	Total
1965	296.2	487.0	112.8	14.4	49.7	200.1	1 160.2
1966	317.4	454.1	137.2	13.0	43.9	194.2	1 159.4
1967	341.0	436.1	172.0	12.1	38.3	187.6	1 187.1
1968	370.1	585.3	243.9	11.1	82.9	209.8	1 503.1
1969	437.1	703.2	356.0	10.0	28.6	231.1	1 766.0
1970	456.0	783.8	394.8	8.9	23.7	370.4	2 037.3

<sup>a</sup> Incluye la parte no desembolsada.

FUENTE: BIRF, *Current economic position and prospects of Mexico*, Washington, D.C., 1971, cuadro 4-3, pp. 1-3, e *Idem*, 1974, cuadro 4-2, pp. 2-7.

índole cuantitativa sino cualitativa, pues como se recordará, 1966 fue un año de fuertes presiones inflacionarias y de balanza de pagos en los principales países del mundo occidental, lo que se tradujo en menores posibilidades de financiamiento —hecho que va a explicar la reducción del financiamiento proveniente de instituciones internacionales— y en alzas extraordinarias de las tasas de interés —hecho que va a explicar que para 1968, México alcance la mayor carga del servicio de su deuda en los últimos años, pues llegó a representar el 25.1% de los ingresos en cuenta corriente.

Es claro que, como el propio secretario de Hacienda, licenciado Antonio Ortiz Mena lo reconociera durante la XXXIII Convención Nacional Bancaria, el 2 de marzo de 1967, el “desarrollo estabilizador” fue puesto en peligro, porque para mantenerlo en operación no bastaba la existencia “...de instrumentos monetarios, crediticios y fiscales, armonizados con otros referentes al comercio internacional, la planeación del gasto público y la creación de condiciones de estímulo a la inversión privada... [Era necesario tener en cuenta que las autoridades monetarias de otros países enfrentan acontecimientos a los que]... responden con medidas que, por la natural comunicación entre los mercados financieros evolucionados del mundo —de los cuales forma parte el nuestro— afectan el grado de liquidez interna de nuestra economía”.<sup>41</sup>

Si bien la estrategia del “desarrollo estabilizador” se encontraba ya bastante debilitada para 1967, siguieron haciéndose esfuerzos para mantenerlo. El circulante aumentó sólo ligeramente, el nivel de precios se elevó de manera poco significativa, se intentó hacer que la inversión pública continuara funcionando como uno de los principales motores de la economía y se siguió acudiendo al crédito externo, cada vez más, como ya se señaló, de carácter privado, sujeto, necesariamente a tasas de interés muy elevadas.

En el campo de las instituciones oficiales de financiamiento fue donde México resultó más afectado aún. No sólo ya no era, desde hacía mucho tiempo, sujeto de créditos “blandos” —indis-

<sup>41</sup> Antonio Ortiz Mena, *Discursos...*, *op. cit.*, Vol. II, p. 245.

## Cuadro 13

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES OFICIALES:  
1965-1970*(Autorizaciones en millones de dólares)*

Año	BIRF	CFI	BID (CD)	BID (FOE)	BID (FFPS)	AID	EXIMBANK	Total
1965	167.0	5.8	21.0	34.0	4.8	21.5	108.3	362.4
1966	19.0	0.3	23.3	16.1	0.5	3.0	201.6	263.8
1967	—	—	1.4	67.1	—	—	75.2	143.7
1968	142.5	7.3	48.6	3.7	—	—	63.7	264.8
1969	65.0	—	61.5	34.8	—	—	35.0	196.3
1970	146.8	1.5	32.2	58.8	—	—	24.8	264.1
<b>TOTAL</b>	<b>540.3</b>	<b>14.9</b>	<b>188.0</b>	<b>214.5</b>	<b>5.3</b>	<b>21.5</b>	<b>508.6</b>	<b>1 496.1</b>

FUENTE: cuadros en la primera parte de este trabajo.

pensables para obras sociales de rendimiento prácticamente inexistentes—; no sólo no recibió nunca un dólar proveniente de la AIF —diseñada para colaborar con los países más pobres entre los pobres—, sino que instituciones como el BIRF y el BID empezaron a prestarle menos a un país que, como México, tenía otros recursos: bancos privados, emisiones públicas, proveedores, etc. Así, es posible ver en el cuadro 13 el panorama global de lo que significaron para el país esos años en términos de créditos autorizados por las instituciones oficiales, multilaterales y bilaterales, y constatar el hecho de que no se recuperaron los niveles de préstamos registrados en 1965 para, posteriormente, analizar en el cuadro 14 crédito por crédito y obtener algunas conclusiones generales para este periodo, tal como se hizo para el de López Mateos.

La distribución sectorial del financiamiento de origen público recibido por la administración del presidente Díaz Ordaz, puede verse más fácilmente en el cuadro 15, donde se ha hecho la agregación por renglones económicos e incluso sociales. De dicho cuadro y de los dos anteriores se desprenden varias cuestiones. En primer lugar, el nivel de las autorizaciones de los organismos oficiales en estudio empieza a descender principalmente a partir de 1967. Esto se debe a cuestiones financieras (recursos limitados) y

Cuadro 14

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES OFICIALES  
 DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE DÍAZ ORDAZ  
 (Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Periodo de gracia	Plazo de amortización
1964	—					
Sub- total	—					
1965	21.0	BID	Transportes-carreteras	7.00	4	17
	1.0	BID-OE	Educación avanzada	3.00	4	17
	33.0	BID-OE	Transportes-carreteras	4.00	5	21
	4.8	BID-PS	Agua y alcantarillado	3.05	1	20
	21.5	AID	Crédito agrícola	3.05	6	19
	32.0	BIRF	Transportes: caminos	5.05	4	16
	25.0	BIRF	Agricultura	5.05	4	16
	110.0	BIRF	Electrificación	5.05	4	16
	90.0	EXIMBANK	Compensatorio	0.00	1	4
	1.5	EXIMBANK	Industria-Eaton Manufacturera, S. A.	5.05	1	6
	13.0	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	5.05	2	10
	1.8	EXIMBANK	Industria-Alumex, S. A.	5.05	3	7
Sub- total	354.6	12 créditos				

1966	8.0	BID	Industria-desarrollo industrial	6.00	3	12
	13.1	BID	Irrigación	6.05	3	17
	11.1	BID-OE	Irrigación	4.00	4	22
	5.0	BID-OE	Estudios de preinversión	4.00	5	12
	0.5	BID-PS	Fondo de preinversión para proyectos especiales	1.03	10	40
	3.0	AID	Educación superior	3.05	5	15
	19.0	BIRF	Riego	6.00	6	14
	1.4	EXIMBANK	Industria-Oplex, S. A.	5.05	0	7
	90.0	EXIMBANK	Compensatorio	0.00	1	4
	5.0	EXIMBANK	Minería-Cía. Minera Autlán	5.05	2	6
	21.2	EXIMBANK	Industria-Pemex	5.05	3	12
	6.8	EXIMBANK	Industria-Automex	5.05	2	6
	1.8	EXIMBANK	Comunicaciones-tele- comunicaciones	5.05	1	14
	0.8	EXIMBANK	Comunicaciones-Productos Corning de México	5.05	1	5
	10.0	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	6.00	2	5
	1.3	EXIMBANK	Industria-Hules de México, S. A.	6.00	1	5
	2.1	EXIMBANK	Transportes-aeronaves	5.05	2	7
	56.5	EXIMBANK	Transportes-aeronaves	5.05	3	10
	3.0	EXIMBANK	Transportes-aeropuertos	6.00	2	13
	1.8	EXIMBANK	Transportes-equipo dragado	6.00	1	5

---

Sub-  
total 261.4 20 créditos

---

<i>Año</i>	<i>Monto</i>	<i>Acreedor</i>	<i>Destino</i>	<i>Condiciones</i>		
				<i>Interés</i>	<i>Periodo de gracia</i>	<i>Plazo de amortización</i>
1967	13.0	BID-OE	Riego	3.00	4	21
	20.0	BID-OE	Crédito agrícola	3.00	4	22
	34.1	BID-OE	Riego	3.00	4	21
	3.5	EXIMBANK	Misceláneos-nueva casa de moneda	6.00	2	9
	4.0	EXIMBANK	Transportes-aviación	6.00	1	10
	2.8	EXIMBANK	Industria-Spicer Perfect Circle	6.00	1	5
	5.1	EXIMBANK	Industria-Aceros Nacionales	6.00	2	8
	19.0	EXIMBANK	Industria-Fertilizantes Fosfatados de México	6.00	2	7
	3.8	EXIMBANK	Agua y alcantarillado	6.00	2	15
	26.0	EXIMBANK	Industria-siderúrgica	6.00	4	10
	6.7	EXIMBANK	Industria-fábrica de papel	6.00	2	8
	4.3	EXIMBANK	Comunicaciones-sistema microondas	6.00	1	10
Sub-total	142.3	12 créditos				

1968	4.9	BID	Fomento a las exportaciones	6.05	0	10
	10.5	BID	Agricultura	8.03	4	17
	27.5	BID	Agricultura	8.03	4	17
	4.4	BID	Fomento a las exportaciones	6.05	0	10
	2.5	BID-OE	Estudios de preinversión	4.00	3	12
	1.2	BID-OE	Desarrollo agrícola	3.00	4	17
	25.0	BIRF	Riego	6.03	7	13
	27.5	BIRF	Transportes-carreteras	6.03	4	16
	90.0	BIRF	Electricidad	6.03	4	16
	13.6	EXIMBANK	Industria-Pemex	6.00	2	12
	10.0	EXIMBANK	Industria Hulera Mexicana	6.00	2	7
	7.9	EXIMBANK	Industria-fábrica de autobuses	6.00	1	6
	20.7	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	6.00	1	9
	0.8	EXIMBANK	Misceláneos-investigación nuclear	6.00	1	4
	0.9	EXIMBANK	Transportes-locomotoras diesel	6.00	1	7
	5.0	EXIMBANK	Energía eléctrica	6.00	3	7
	3.4	EXIMBANK	Industria-Bajío de Guadalajara (cemento)	6.00	2	5
	1.4	EXIMBANK	Industria-Cfa. Industrial de San Cristóbal	6.00	2	4
Sub- total	257.1	18 créditos				

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Periodo de gracia	Plazo de amortización
1969	8.3	BID	Riego-Colima	8.02	4	16
	5.6	BID	Riego-Sinaloa	8.02	4	17
	8.8	BID	Agua y alcantarillado	8.02	4	15
	2.4	BID	Fomento de exportaciones	6.05	0	10
	33.5	BID	Transportes-carreteras	8.02	4	16
	9.6	BID-OE	Riego-Colima	4.00	4	16
	10.4	BID-OE	Riego-Sinaloa	4.00	3	17
	3.7	BID-OE	Agua potable y alcantarillado	4.00	3	15
	11.0	BID-OE	Transportes-carreteras	7.00	4	16
	65.0	BIRF	Crédito agrícola	6.05	5	15
	7.5	EXIMBANK	Industria Euzkadi, S. A.	6.00	2	7
	1.2	EXIMBANK	Industria Cemento Sinaloa	6.00	3	4
	5.4	EXIMBANK	Transportes-ferrocarriles	6.00	2	8
	1.5	EXIMBANK	Industria-Fundidora de Monterrey	6.00	2	3
	1.5	EXIMBANK	Industria-crédito industrial	6.00	1	5
	3.1	EXIMBANK	Energía eléctrica	6.00	1	10
	9.6	EXIMBANK	Transportes-aviación	6.00	5	7
	1.0	EXIMBANK	Energía eléctrica	6.00	3	6
Sub- total	189.0	18 créditos				

1970	5.0	BID	Industria-desarrollo industrial	8.02	3	12
	11.7	BID	Riego	8.02	4	17
	5.0	BID-OE	Industria-desarrollo industrial	4.00	3	12
	26.0	BID-OE	Pequeña irrigación	3.00	4	21
	5.8	BID-OE	Irrigación del centro	4.00	3	17
	125.0	BIRF	Energía eléctrica	7.00	4	16
	21.8	BIRF	Transportes-carreteras	7.00	5	20
	0.5	EXIMBANK	Industria-Alumex, S. A. de C. V.	6.00	3	4
	0.7	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos	6.00	4	5
	5.0	EXIMBANK	Industria-Univex, S. A. (ácidos)	6.00	5	8
	1.3	EXIMBANK	Cía. Fundidora del Norte	6.00	4	5
	5.0	EXIMBANK	Energía eléctrica	6.00	3	10
	1.6	EXIMBANK	Transportes-Mexicana de Aviación	6.00	1	7
	0.6	EXIMBANK	Industria-Altos Hornos	6.00	4	5
	1.0	EXIMBANK	Industria-General Popo, S. A.	6.00	1	4
	0.9	EXIMBANK	Transportes-Arendadora Comermex, S. A. de C. V.	6.00	3	4
	2.0	EXIMBANK	Industria-Spicer, S. A.	6.00	4	5
	3.2	EXIMBANK	Transportes-locomotoras	6.00	4	6
	0.6	EXIMBANK	Comunicaciones-sistema de microondas	6.00	4	4

Sub-  
total 222.7<sup>a</sup> 19 créditos

Gran  
total 1 427.1<sup>b</sup> 99 créditos

<sup>a</sup> La diferencia entre este total y la cifra correspondiente a 1970 como un todo —258.9— se explica por aquellos créditos que, contratados en diciembre de 1970, pertenecen ya, propiamente, a la administración del presidente Echeverría. De la misma razón que así se explica la diferencia entre el gran total de este cuadro y el total del cuadro 49.

<sup>b</sup> La diferencia entre este gran total y el anotado en páginas anteriores (de 1 496.1), se explica en términos de los varios créditos otorgados por la CFI, y que en el periodo en estudio representaron un monto de 37.4 millones de dólares, destinados todos ellos a la iniciativa privada.

FUENTE: cuadros en la primera parte de este trabajo.

políticas. Estas últimas resultan contundentes, pues entre ellas se cuentan la estabilización del proceso cubano, la muerte del Che Guevara y la práctica liquidación del movimiento guerrillero latinoamericano, fenómenos que contribuyeron a una disminución del interés en la región por parte de estas organizaciones, donde el peso real de Estados Unidos ha quedado ya especificado en la primera parte de este trabajo. A partir de entonces se observarán movimientos cíclicos que, como en el caso de la política o "no política" de Estados Unidos hacia América Latina, han correspondido a momentos de crisis, de diversa magnitud, pero que, se ha afirmado, amenazan la seguridad norteamericana, y requieren de cierto reforzamiento: un aspecto político-militar y, además, expresiones o conductos que sean financieros por lo menos en apariencia. En el caso de México, según se verá más adelante, el enorme incremento que se produce a partir de 1972 en las autorizaciones de las instituciones oficiales multilaterales y bilaterales —excluida la AID con sede en Washington— va a obedecer a una crisis económica nacional que reflejará, en mucho, la crisis del sistema mexicano en su conjunto.

Por otro lado, destaca también, como en el periodo anteriormente analizado, la importancia de dos instituciones: el EXIMBANK, que autorizó créditos por 540.3 millones de dólares y el BIRF, que lo hizo por 508.6 millones. La similar relevancia cuantitativa del monto proporcionado por el EXIMBANK frente a aquel del BIRF habla de un problema: el que México deba acudir de manera importante, dentro del contexto global de este tipo de instituciones de financiamiento externo de carácter público, a créditos que, ya se ha dicho, son atados y que tienen el inconveniente de que el país que los recibe no puede beneficiarse de la posibilidad de adquirir los mismos artículos a menor precio en el mercado internacional, ni de acceder a tecnologías nuevas originarias de países distintos a los prestamistas.

Finalmente, por lo que a la distribución sectorial propiamente se refiere, se puede observar en el mencionado cuadro 15 que, como durante la administración de López Mateos, durante la de Díaz Ordaz los sectores de mayor importancia fueron los de la energía eléctrica y los transportes, seguidos por el conjunto de

sectores como riego, financiamiento compensatorio, agricultura e industria. Cuestiones de carácter que se ha dado en llamar social, como la educación avanzada y el agua potable y alcantarillado, ocuparon lugares muy bajos en la escala y, curiosamente para un país básicamente orientado al exterior como México, el renglón de fomento a las exportaciones apenas recibió alguna atención.

Por lo que se refiere al sector de los transportes, cabe señalar que si bien ferrocarriles y camiones siguieron absorbiendo cantidades significativas de recursos, la aviación pasó a ocupar un lugar importante. Cuando los créditos para riego determinaron su localización geográfica ésta siguió siendo, como en años anteriores, preferentemente el área noroeste del país. Finalmente, por lo que se refiere al crédito externo canalizado hacia la industria, cabe señalar que si bien las empresas de participación estatal recibieron parte de ese financiamiento, como en el sexenio anterior, buen número de empresas privadas se benefició del endeudamiento público externo de México en el que incurrió la administración de Díaz Ordaz.

Cuadro 15

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO CANALIZADO  
A MÉXICO, DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE DÍAZ ORDAZ

<i>Sector</i>	<i>Monto (autorizaciones en millones de dólares)</i>	<i>Créditos</i>
Energía eléctrica	339.1	6
Transporte	312.5	22
Riego	192.7	7
Compensatorio	180.0	2
Agricultura	170.7	7
Industria	170.7	5
Agua y alcantarillado	21.1	4
Promoción de exportaciones	11.7	3
Estudios de preinversión	8.0	3
Comunicaciones	7.5	4
Educación superior	4.0	2
Diversos	4.3	2
<b>TOTAL</b>	<b>1 427.1</b>	<b>99</b>

FUENTE: cuadro anterior.



## IV

La aceleración del endeudamiento público  
externo de México durante la administración  
del presidente Echeverría

Cuando en 1970 el presidente Echeverría subió al poder en México, los aciertos y las debilidades de la estrategia económica hoy conocida como "desarrollo estabilizador," aplicada en los últimos años de la década de los cincuentas y prácticamente a lo largo de la de los sesentas, eran más que evidentes. Si bien se había mantenido una tasa sostenida de crecimiento, 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 desarrollista, había aumentado notablemente. En otras palabras, la estrategia había resultado en "...un desarrollo económico dependiente, fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso".<sup>1</sup>

La nueva administración inició su gestión consciente de esas fallas y dispuesta a corregirlas. Se abandonó el lenguaje "desarrollista" y se empezó a hablar de dependencia, de justicia social y de desarrollo compartido. Concretamente se buscaba elaborar una nueva estrategia general de desarrollo que respondiera a las actuales necesidades de la economía y no se conformara con asegurar tan sólo su crecimiento a largo plazo, sino que equilibrara, además, las metas y prioridades del proceso de desarrollo mismo. Para lograr esta nueva estrategia, se planteaban objetivos precisos entre

<sup>1</sup> Enrique Padilla Aragón, "Los problemas de la economía nacional". *El Día* suplemento del XIII aniversario, junio, 1975, p. 6.

los cuales estaban, en primer lugar, corregir el rumbo del crecimiento económico, dando prioridad a las zonas rurales del país. En segundo lugar, racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros, orientándolos hacia un crecimiento menos desequilibrado sectorial y regionalmente. En tercer lugar, reordenar las transacciones económicas internacionales del país, tratando de conseguir también una situación menos desequilibrada y dependiente. Finalmente, fortalecer las finanzas públicas, haciéndolas menos dependientes de los recursos ajenos derivados del endeudamiento interno y externo.<sup>2</sup>

Este capítulo trata fundamentalmente los dos últimos objetivos de política económica mencionados. Será su intención analizar el trasfondo del declarado propósito del presidente Echeverría de detener el endeudamiento, principalmente el externo, logrando que el sector público se financie con sus propios fondos —vía impuestos, tarifas por los servicios prestados y utilidades, en el caso de las empresas de participación estatal— y que el equilibrio del sector externo no se base en las crecientes entradas de capital extranjero —las cuales se manifiestan no solamente como inversión extranjera directa, sino también como préstamos en divisas procedentes de fuentes oficiales y privadas en el exterior, y como préstamos atados o en especie, que operan como una entrada de divisas y sobre cuyos inconvenientes se ha escrito ya en otro capítulo. Se buscará también determinar la medida en que dicho propósito se cumplió, así como sus consecuencias. Todo esto sin perder de vista la especial coyuntura internacional dentro de la cual se encuentra ubicada la administración del presidente Echeverría, caracterizada, entre otros elementos, por dos depresiones de la economía norteamericana que afectaron al país muy seriamente, la primera localizada de 1968 a 1971 y la segunda a partir de 1974; dos devaluaciones del dólar; una crisis monetaria internacional; una inflación generalizada en todos los países occidentales; un aumento importante en los precios de los energéticos; y una escasez mundial de materias primas y alimentos; además de las continuas

<sup>2</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: la Política económica del nuevo gobierno*. México, 1971, p. 15.

y tradicionales tensiones entre los países ricos y los pobres, y la guerra del Levante.

A manera de introducción al tema del acelerado crecimiento de la deuda pública externa de México durante la gestión de Echeverría, debe recordarse que fue hacia finales de la década de los cincuentas cuando tal endeudamiento, particularmente ligado a la estrategia de desarrollo vigente, inició su escalada, y que el ritmo de su crecimiento se mantuvo a tasas bastante elevadas a lo largo de la década de los sesentas, pero inferiores, en promedio, al 20% anual. A medida que dicho endeudamiento crecía, México se encaminaba por una ruta en la cual un mayor endeudamiento era necesario. En primer lugar se requería financiar parte de la inversión pública, la cual se enfrentaba a un sistema tributario deficiente y a un mal funcionamiento de varios de los organismos descentralizados encargados de proporcionar a la población los servicios públicos. En segundo lugar, era indispensable contrarrestar el déficit comercial de la balanza de pagos, agravado por la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas tradicionales, la restricción y posterior suspensión del programa de braceros, el elevado gasto de los turistas mexicanos en el extranjero y el contrabando. Finalmente habría que hacer frente a los compromisos financieros que planteaba la carga misma del servicio —pago de intereses más amortización— de la deuda contratada.

Cuando Echeverría inició su administración, la deuda pública externa de México a plazo mayor de un año, ascendía a 4 000 millones de dólares aproximadamente. La proporción del servicio de la deuda se había recuperado del excepcionalmente alto nivel alcanzado en 1968 —de más del 25%— reacomodándose a uno de alrededor del 23%. Sin embargo, la limitación que sobre el futuro crecimiento del país imponía la obligación anual de separar un mínimo del 23% de las divisas disponibles para hacer frente a compromisos financieros adquiridos, desviándolas de usos más productivos, llevó al gobierno a diseñar una serie de mecanismos que, puestos en funcionamiento, supuestamente llevarían a una importante reducción tanto de la contratación de empréstitos extranjeros como del nivel de la deuda pendiente de pago. Entre esos mecanismos estaban una inicial reducción del gasto público, que

lamentablemente desembocó en la llamada "atonía" del inicio del sexenio; el diseño de diversas medidas tributarias para incrementar los ingresos del gobierno, que han resultado ineficientes y mal planeadas pese a las adecuaciones fiscales de 1974; y el desarrollo de cierta planificación de las inversiones públicas, desde el punto de vista de la balanza de pagos, buscando racionalizar las importaciones, pero que en el fondo tampoco cumplió con su objetivo. Sin embargo, el fracaso relativo de esos mecanismos hizo que durante la administración del presidente Echeverría, la tasa de crecimiento de la deuda pública externa superara los niveles del pasado, registrando cifras superiores al 30% anual.<sup>3</sup>

Varios factores pueden aducirse para explicar la falta de éxito del que aparecería, en su primer momento, como un esfuerzo auténtico por mejorar la situación de la deuda pública externa de México. Entre esos factores está, en primer lugar, la ausencia de una reforma fiscal de corte radical que cumpla con los dos requisitos mínimos a los que debe aspirar: redistribución del ingreso y la riqueza y captación de ingresos suficientes para financiar los gastos del gobierno.

En segundo lugar, la ausencia de una auténtica política de promoción de exportaciones, generadora de divisas, que rebase los límites de los meros lineamientos y se establezca firmemente en el campo de la instrumentalización. Que obligue a ser eficientes a aquellas instituciones que, como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, fueron creadas justamente con tal propósito. Que exija a los propios exportadores y a aquellas empresas que, como Transportación Marítima Mexicana, S. A., reciben importantes subsidios del gobierno, que se comprometan a hacer llegar a tiempo a su destino la carga que transportan. Que asegure que exportadores mexicanos cumplan con los compromisos contraídos, no sólo en términos de tiempo sino también en términos de la calidad homogénea de los productos que se comprometen a vender, y cuya inobservancia ha puesto a México en situaciones delicadas en el pasado.

En tercer lugar, la ausencia de una política que no solamente

<sup>3</sup> BIRE, *Informe sobre la situación actual y perspectivas económicas de México*. Washington, D.C., 1971, p. 14.

seleccione las importaciones, con criterios adecuados a la realidad del país y al corte socioeconómico del gobierno que lo rige, sino que busque reducir también la creciente salida de divisas que por concepto del turismo nacional que viaja al extranjero registra, anualmente, la cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana, para no mencionar renglones más difíciles de cuantificar, como son el contrabando y las cuentas en divisas de nacionales en bancos extranjeros.

Estos casos se mencionan, y la lista tal vez podría ampliarse a fin de incluir otros aspectos relativamente secundarios, porque en todos ellos está implícito el problema del crecimiento de la deuda mexicana. En ocasiones porque se trata de erogaciones reales de divisas, y en otras porque se trata de una canalización ineficiente de los recursos internos, cuya mejora podría conducir, a la larga, a disminuir la actual dependencia de México con respecto a los créditos que provienen de instituciones de carácter público y privado en el exterior y que pueden poner en peligro, en un momento dado, la soberanía nacional, no tanto en términos de invasiones y apoderamiento de aduanas (situaciones por fortuna ya rebasadas por el tiempo) sino en términos del diseño de la política económica del país y de su tasa de crecimiento económico.

Una vez establecidas estas generalidades sobre algunas de las cuestiones que están en la base del actual crecimiento del endeudamiento público externo de México, cabría hacer un análisis del comportamiento del mismo durante la administración del presidente Echeverría, tal como se ha hecho para las dos administraciones anteriores, dentro del marco general de la política económica. Se hace una primera aclaración en el sentido de que si a la última administración se le ha dedicado un capítulo por separado se debe justamente a la razón señalada al iniciar esta sección: el asombroso crecimiento de la deuda pública externa durante la misma.

Una segunda aclaración parece más importante todavía. Es evidente que el análisis de la problemática contemporánea conlleva limitaciones de diversa naturaleza, que no deben perderse de vista. En primer lugar, porque se carece de la perspectiva histórica que permite situar la cuestión analizada en sus verdaderos contexto y dimensión. Sin embargo, ello no debe constituir un obstáculo in-

franqueable ya que la investigación sobre temas de actualidad, independientemente del riesgo señalado, tiene por lo menos el mérito de abrir brecha en la comprensión global de los problemas nacionales. En segundo lugar, porque en México las dificultades que afronta todo aquel que intenta profundizar en el conocimiento de la realidad nacional son seguramente mayores que en otros países de igual nivel socioeconómico. El secreto oficial y el humo de misterio que rodean la cosa pública impiden fundamentar toda interpretación social en una amplia información confiable. Esta última limitación en particular constituyó un obstáculo importante en el desarrollo de la presente investigación, que se resolvió en buena medida mediante el empleo de series elaboradas por las propias agencias internacionales de crédito y por organizaciones que, como la OEA, se interesan por estas cuestiones. Muy valiosa resultó en particular la información manejada por el BIRF, la cual sobrepasa la referente a sus propios créditos, para abarcar el estudio de las aportaciones de otras instituciones, públicas y privadas.

Con la salvedad de las observancias anteriores, que no son en sí una justificación *a priori* de las posibles deficiencias del presente trabajo y muy especialmente de este capítulo, se intentará analizar la política aplicada por el régimen de Echeverría en lo que a endeudamiento externo se refiere, y señalar sus consecuencias, sobre la base de los datos disponibles originados en diversas fuentes como se indica más adelante, pero que permiten por lo menos deducir o vislumbrar la tendencia actual.

Hacia finales de 1970, el nivel de la deuda pública externa de México, a mediano y largo plazo, se acercaba a los 4 000 millones de dólares, aproximadamente el 11% del PNB. En la medida en que ese elevado nivel respondía, en buena parte, a la brecha presupuestaria del sector público, se entienden las declaraciones del presidente Echeverría, al momento de exponer ante el Congreso los lineamientos de formulación presupuestal, señalando la necesidad de que "...el gasto público total se financie con recursos internos y sólo complementariamente con fondos del exterior.<sup>4</sup> De ahí que la primera medida concreta de su administración a ese

<sup>4</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México...*, *op. cit.*, p. 196.

respecto haya sido la reducción del nivel de los préstamos contratados de 887 millones de dólares en 1970 a 724 millones, de los cuales 174.6 millones de dólares provinieron de fuentes oficiales según puede apreciarse en el cuadro 1. Tal reducción fue principalmente el resultado de las restricciones en el gasto público decretadas por el presidente Echeverría al inicio de su gestión, las cuales, se señalaba anteriormente, dada la importancia de ese sector como promotor del desarrollo y creador de fuentes de empleo, se convirtieron en uno de los principales factores que contribuyeron a que la tasa de crecimiento de la economía mexicana se desplomara del nivel del 7.2%, promedio alcanzado de 1960 a 1970, a uno de 3.7% registrado en 1971.

En 1972, debido fundamentalmente a un incremento en el gasto público, la tasa de crecimiento de México se elevó al nivel del 7.5%. Esto fue resultado también, necesariamente, de un incremento en el endeudamiento público externo que, sin alcanzar los niveles de 1970, fue sin embargo bastante elevado al sumar 864 millones de dólares, de los cuales 510.2 millones provenían de fuentes oficiales. Como puede recordarse de páginas anteriores, esta última cifra es excepcionalmente alta en términos relativos para la época y puede interpretarse como un esfuerzo de las instituciones con sede en Washington por ayudar a salir de la depre-

Cuadro 1

CRÉDITOS CONCEDIDOS AL GOBIERNO DE MÉXICO POR LAS INSTITUCIONES OFICIALES CON SEDE EN WASHINGTON, D.C., 1970-1973  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	BID-CO	BID-OE	BID-PS	AID	BIRF	EXIMBANK	Total
1970	32.2	58.8	—	—	146.8	24.8	262.6
1971	32.2	32.0	—	—	75.0	35.6	174.8
1972	56.0	58.1	—	—	277.0	119.1	510.2
1973	68.0	44.0	—	—	270.0	152.9	534.9
<b>TOTAL</b>	<b>1 884</b>	<b>192.9</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>768.8</b>	<b>332.4</b>	<b>1 482.5</b>

FUENTE: OEA, *México: cuadros...*, op. cit.

sión a un país que ilustró a la perfección, durante una treintena de años, sus tesis "desarrollistas" de crecimiento.

En 1973, una mayor brecha fiscal que en el pasado, el constante deterioro de la balanza comercial y un alto flujo neto de capital a corto plazo al exterior, hicieron que el sector público recurriera en mayor medida que en años anteriores al financiamiento externo, de forma tal que a finales de ese año la deuda pendiente de pago era de 5 463.7 millones de dólares. Esto fue el resultado, como ya se señalaba anteriormente, de que mientras que de 1965 a 1972 el endeudamiento público externo de México, a plazo mayor de un año, había crecido a una tasa promedio de 19.8% anual, en 1973 y 1974 ésta se elevó al 32.6%. Por otra parte, el nivel de la deuda a plazo menor de un año, que no se analiza en este trabajo, excedió en un 74.9%, los niveles alcanzados en el año de 1972.

La cifra registrada únicamente en el mencionado año de 1973, fue de 2 676.5 millones de dólares, cuyo desglose aparece en el cuadro 2. Esta cifra representa un incremento del 200% en relación con el año anterior y su elevado nivel fue explicado por las autoridades responsables de la política económica en México, en primer lugar, en términos de las dificultades a las que el financiamiento interno del sector público tuvo que enfrentarse como consecuencia de la vuelta a una política de estabilización decidida

Cuadro 2

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO CONTRATADA EN 1973  
(Autorizaciones en millones de dólares)

<i>Fuente</i>	<i>Monto</i>	<i>%</i>
Agencias Oficiales	534.9	20
Bancos y otras fuentes privadas	1 643.1	60
Fuentes gubernamentales	490.8	18
Proveedores	7.7	2
<b>TOTAL</b>	<b>2 676.4</b>	<b>100</b>

FUENTE: OEA, *La cooperación financiera externa: evaluación y perspectivas para México*. Washington, D.C., 1974, p. 1962.

por el gobierno, a fin de detener el proceso inflacionario que parecía acelerarse. En segundo lugar, debido a que las presiones sobre la balanza de pagos se habían acentuado a raíz de una muy acelerada demanda de importaciones, resultado, en gran medida, de las necesidades del programa de inversiones del sector público y de las deficiencias en la producción nacional de varios productos agrícolas básicos, tales como maíz y trigo, que hubo que adquirir en el exterior a precios muy superiores a los prevalecientes el año anterior. En tercer lugar, porque por primera vez en muchos años ocurrió un movimiento negativo de capital a corto plazo, fundamentalmente de índole especulativa, que buscaba beneficiarse de las fluctuaciones de las tasas de interés en el mercado internacional de capitales y en el valor de varias monedas extranjeras, resultantes de la crisis del dólar.<sup>5</sup>

No obstante la validez de las razones aducidas, lo cierto es que 1973 significó para la historia de la deuda pública externa de México un nivel nunca antes alcanzado o imaginado. Ese año marca también, con respecto al anterior, el firme establecimiento de la tendencia que empezaba a delinarse en los últimos tiempos: el impresionante predominio del financiamiento proveniente de fuentes privadas en el extranjero. Así, de los 2 676.5 millones que se contrataron en 1973, solamente el 25% provenía de fuentes de carácter oficial, pese a que se concedieron mayores volúmenes que en el pasado. Ese financiamiento se otorgó a tasas de interés del 7.4% y plazos de amortización de 20 años en promedio, por parte de las agencias oficiales multilaterales, como el BIRF, y a tasas de interés del 6% y plazos de 4 años por parte de las agencias oficiales bilaterales, como el EXIMBANK. El 60% tenía por origen los bancos y otras fuentes privadas, contratado a tasas de interés superiores al 10% y periodos de amortización de 11 años. El 18% del total provenía de fuentes gubernamentales extranjeras, sujeto a tasas de interés del 7% y plazos de 15 años. Por último, el 2% restante eran créditos de proveedores, sujetos a una tasa de interés del 6% anual y plazos de amortización de aproximadamente 4 años.

La principal consecuencia de semejante estructura de la deuda pública externa de México ha sido, entre otras, la elevación de la

---

<sup>5</sup> OEA, *La Cooperación...*, *op. cit.*, p. 162.

tasa de servicio, la cual ha alcanzado ya niveles muy altos que, en 1973 la aproximaron al temido 25% de los ingresos en divisas, que si bien ya se registró en el pasado, según puede apreciarse en el cuadro 3, ahora se da en condiciones menos favorables tanto internas como externas en lo que se refiere a la existencia de agudos problemas inflacionarios, de balanza de pagos, de acrecentamiento de la brecha fiscal y de difícil acceso al mercado internacional de capitales, que hacen más vulnerable y dependiente el crecimiento económico de México.

Aunque una referencia detallada al año de 1974 quedaría fuera de los límites de este trabajo, se desea acotar en un paréntesis la información para ese año, reconociendo que al ser distinta la fuente de los datos, la comparación de los mismos se hace difícil. Según declaraciones del entonces Secretario de Hacienda, licenciado José

## Cuadro 3

## PROPORCIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA, 1960-1973

Año	Proporción (%)
1960 <sup>a</sup>	16.3
1961	15.3
1962	20.3
1963	16.8
1964	24.2
1965	24.7
1966	21.4
1967	22.0
1968	25.7
1969	21.5
1970 <sup>b</sup>	24.2
1971	23.2
1972	22.7
1973	24.5

<sup>a</sup> De 1960 a 1969, información sacada del BIRF, *Current Position...*, *op. cit.*, cuadro 4.4 (1971).

<sup>b</sup> De 1970 a 1973, información sacada del BIRF, *Current Position...*, *op. cit.*, p. 56 (1974).

López Portillo, a fines de 1974 la deuda pública externa, de México era de 7 981 millones de dólares, de los cuales el 19% comprometía directamente al gobierno federal, el 7% al Departamento del Distrito Federal y el 74% restante a organismos y empresas del Estado. El monto total acumulado hasta ese año, representaba el 12.3% del PNB, y si bien ese año su servicio no significó una sangría de divisas de igual magnitud que en años anteriores, y sin duda en los siguientes —ya que absorbió menos del 20% de los ingresos en cuenta corriente—, esto se debió fundamentalmente a una ampliación de los plazos de financiamiento. Sin embargo, resulta significativo que, en términos generales, en el periodo 1970-1974 la deuda pública externa de México haya crecido a un ritmo promedio anual más acelerado (25-30%) que el producto interno bruto (18%) y las exportaciones de bienes y servicios (21%).<sup>6</sup>

Buscando precisar sobre el crecimiento de la deuda pública externa de México durante la administración del presidente Echeverría, el cuadro 4 presenta la situación desglosada de los créditos otorgados al gobierno por acreedores oficiales, multilaterales y bilaterales, hasta el 31 de diciembre de 1973, a lo que habrá que añadir la cifra correspondiente a los créditos provenientes de instituciones privadas en el extranjero, actualmente los predominantes, para obtener el monto total correspondiente a los tres primeros años del gobierno de Luis Echeverría.

Del mencionado cuadro 4 se desprende que de diciembre de 1970 a diciembre de 1973, el gobierno del presidente Echeverría contrató 68 créditos oficiales por un total de casi 1 250 millones de dólares, monto en el que predominó, en primer lugar, la aportación del BIRF, con más del 50%, seguida por la del EXIMBANK, con aproximadamente el 25%. La distribución sectorial del monto total se presenta en el cuadro 5, donde puede apreciarse la importancia del sector electricidad, que acaparó aproximadamente el 25% del total, y fue seguido muy de cerca por el de los transportes. Con relación a este último sector, el renglón de los ferrocarriles ocupó la más alta prioridad, destinándosele más de la mitad de los recursos; el de la construcción, rehabilitación y man-

<sup>6</sup> Nacional Financiera, S. A., *El mercado de valores*. Año XXXV, núm. 24, junio 16, 1975, p. 486.

## Cuadro 4

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO CONTRATADA POR EL GOBIERNO  
DE LUIS ECHEVERRÍA  
1970-1973

(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Período de gracia	Plazo de amortización
1970	14.0	BID-CO	Carreteras de penetración	8.02	4	16
	22.0	BID-OE	Carreteras de penetración	4.00	4	21
Sub-total	36.0 <sup>a</sup>	2 créditos				
1971	22.0	BID-CO	Infraestructura turística	8.02	4	15
	2.0	BID-CO	Crédito a la exportación de bienes de capital	7.00	0	10
	32.0	BID-OE	Crédito a agricultores	3.00	3	22
	75.0	BIRF	Desarrollo agrícola y ganadero	7.03	4	16
	1.0	EXIMBANK	Industria—Fábrica de Papel San Rafael	6.00	3	3
	8.5	EXIMBANK	Industria—Hojalata y Lámina, S. A.	6.00	6	9
	7.5	EXIMBANK	Transportes—Ferrocarriles	6.00	4	6
	0.4	EXIMBANK	Industria—Altos Hornos	6.00	2	3
	2.8	EXIMBANK	Minería—Pemex	6.00	3	3
	2.7	EXIMBANK	Industria—Unión Carbide Mexicana	6.00	3	4
	3.0	EXIMBANK	Electricidad	6.00	4	4

0.7	EXIMBANK	Industria—Fábrica de Papel Finess, S. A.	6.00	3	4
2.7	EXIMBANK	Industria—Tubos de Acero de México	6.00	3	5
0.7	EXIMBANK	Industria—Cía. Industrial San Cristóbal	6.00	2	5
1.3	EXIMBANK	Industria—Poligran de México	6.00	2	7
3.9	EXIMBANK	Transportes—Mexicana de Aviación	6.00	3	4

---

Sub-  
total 166.2 16 créditos

---

1972	25.0	BID-CO	Mantenimiento de carreteras	8.00	5	16
	21.0	BID-CO	Desarrollo agrícola	8.00	5	15
	10.0	BID-CO	Desarrollo industrial	8.00	4	16
	35.0	BID-OE	Obras de riego	3.00	4	21
	23.1	BID-OE	Obras de riego	3.00	5	20
	22.0	BIRF	Turismo—Zihuatanejo	7.03	5	20
	20.0	BIRF	Transportes—Puertos	7.03	4	21
	35.0	BIRF	Desarrollo industrial	7.03	3	17
	75.0	BIRF	Transportes—Ferrocarriles	7.03	5	20
	125.0	BIRF	Electricidad	7.03	5	15
	0.6	EXIMBANK	Minería—Pemex	6.00	0	5
	2.3	EXIMBANK	Industria—Fábricas de papel	6.00	3	3
	1.1	EXIMBANK	Minería—Pemex	6.00	4	5
	20.7	EXIMBANK	Minería—Pemex	6.00	4	5
	6.3	EXIMBANK	Industria—Química Flúor, S. A.	6.00	3	5

Año	Monto	Acreedor	Destino	Condiciones		
				Interés	Periodo de gracia	Plazo de amortización
	1.3	EXIMBANK	Industria—Kimex, S. A.	6.00	3	5
	1.5	EXIMBANK	Industria—General Popo, S. A.	6.00	0	6
	7.1	EXIMBANK	Transportes—Mexicana de Aviación	6.00	5	6
	2.3	EXIMBANK	Minería	6.00	4	6
	1.5	EXIMBANK	Electricidad	6.00	4	5
	6.3	EXIMBANK	Industria—Pemex	6.00	5	7
	0.7	EXIMBANK	Electricidad	6.00	4	6
	54.2	EXIMBANK	Electricidad	7.00	5	15
	2.3	EXIMBANK	Industria—Fierro Esponja	6.00	4	5
	6.6	EXIMBANK	Transportes—Ferrocarriles	6.00	5	6
	3.4	EXIMBANK	Electricidad	6.00	4	5
	0.5	EXIMBANK	Transportes—Ferrocarriles	6.00	0	8
	0.4	EXIMBANK	Transportes—Ferrocarriles	6.00	0	8
Sub- total	510.2	28 créditos				
1973	14.0	BID-CO	Riego	8.00	5	16
	54.0	BID-CO	Industria—Siderúrgica L. Cárdenas	8.00	5	10
	10.0	BID-OE	Preinversión	4.00	4	16
	34.0	BID-OE	Riego	3.00	4	21
	90.0	BIRF	Agua potable, ciudad de México	7.03	4	20
	110.0	BIRF	Desarrollo agrícola	7.03	4	16
	70.0	BIRF	Siderúrgica Lázaro Cárdenas	7.03	5	10
	7.4	EXIMBANK	Transportes—Mexicana de Aviación	6.00	5	5

11.6	EXIMBANK	Industria—Petrocel, S. A.	6.00	4	6
15.1	EXIMBANK	Transportes—Aviación	6.00	5	6
7.6	EXIMBANK	Transportes—Ferrocarriles	6.00	5	5
0.6	EXIMBANK	Industria—Polifel, S. A.	6.00	3	3
35.1	EXIMBANK	Electricidad	6.00	8	9
4.1	EXIMBANK	Industria—Pigmentos y Productos Químicos	6.00	3	6
3.9	EXIMBANK	Industria—La Cruz, S. C. L.	6.00	4	7
4.0	EXIMBANK	Industria—Hojalata y Lámina, S. A.	6.00	5	7
1.4	EXIMBANK	Industria—Rassini Riem, S. A.	6.00	4	6
25.5	EXIMBANK	Electricidad—Planta energía nuclear	6.00	11	10
24.1	EXIMBANK	Transportes—Ferrocarriles	6.00	5	6
11.9	EXIMBANK	Transportes—Mexicana de Aviación	6.00	5	6
0.6	EXIMBANK	Transportes—Aviación	6.00	3	4
2.0	EXIMBANK	Energía eléctrica	4.03	9	12

---

Sub-  
total 536.9 22 créditos

---

To-  
TAL 1 249.3 68 créditos

---

\* El total de 36.0 millones no coincide con la cifra para ese año presentados en el cuadro I ya que el presente sólo considera el mes de diciembre de 1970.

FUENTE: OEA, *México: cuadros estadísticos...*, *op cit.*

tenimiento de carreteras ocupó la siguiente prioridad; y el de aviación —compra de aviones y construcción de aeropuertos— y puertos, la tercera.

Al sector industrial y al de la agricultura se canalizaron recursos externos menores que los canalizados a los dos anteriores, lo que resulta un tanto sorprendente, sobre todo en el caso del sector agrícola, pues por un lado parece negar una de las metas propuestas por la administración de Echeverría: desarrollar el campo; por el otro, contribuye a que la imagen que proyecta una tal estructura de la distribución sectorial de los créditos externos de origen público se limite a los patrones tradicionales donde las obras de infraestructura —incluidas las de electrificación y hasta las de riego— continúan absorbiendo el grueso de los recursos, y los sectores donde es posible encontrar una productividad a corto plazo e incrementar el rendimiento con inversiones bien planeadas, se mantienen a la zaga. Tal tendencia se conforma perfectamente a la filosofía de instituciones como el BIRF, que sostiene que: “Las numerosas demandas sobre fondos públicos que exigen los proyectos poco atractivos para el capital privado [léase obras de infraestructura] constituyen una razón práctica muy fuerte en favor de dejar la industria competitiva en manos de la empresa privada. Una delimitación clara entre las esferas de la empresa privada y la pública es uno de los mejores procedimientos para alentar la inversión de capital nacional en la industria y, al mismo tiempo, para atraer al capital privado extranjero”.<sup>7</sup> Sin embargo, esa tendencia se separa de la realidad mexicana integrada por un Estado paternalista, un empresario nacional poco dinámico y fuertemente aliado a los intereses extranjeros y un sector público poderoso e inversionista. Pueden citarse ejemplos de declaraciones de altos funcionarios mexicanos que aconsejan al Estado sobre una mayor participación en el sector más dinámico de la economía y sobre su obligación de rescatar aquellas inversiones productivas que no atraigan demasiado al capital privado o donde éste sea ineficiente.

Una vez analizada la situación de la deuda contratada por el gobierno de México con instituciones de carácter público, hasta

<sup>7</sup> BIRF, *Algunas técnicas...*, *op. cit.*, p. 10.

## Cuadro 5

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA CONTRATADA  
 POR LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA  
 (Autorizaciones en millones de dólares)

Sector	Monto	%
Electrificación	417.4	35
Transporte	248.7	20
Industria	232.6	18
Agricultura	148.0	12
Riego	29.6	1
Turismo	44.0	4
Minería	27.5	1
Varios *	102.0	9
<b>TOTAL</b>	<b>1 249.8</b>	<b>100</b>

\* Incluye: agua potable —90.0 millones de dólares—, estímulo a las exportaciones y preinversión.

FUENTE: cuadro anterior.

finales de 1973, cabe hacer lo mismo en lo que se refiere a aquella contratada con instituciones de carácter privado.

El cuadro 6 ilustra con claridad la que constituye una de las principales conclusiones para el periodo en estudio: el mayor crecimiento de las autorizaciones al gobierno mexicano provenientes de instituciones privadas en el extranjero con respecto a aquel observado por las fuentes oficiales, multilaterales y bilaterales. El cuadro 7 muestra que el mayor crecimiento del componente privado de la deuda pública externa de México se debió fundamentalmente al comportamiento observado por los créditos provenientes de los bancos privados, que prácticamente triplicaron su volumen de 1971 a 1973. Esta situación hizo que, necesariamente, según se aprecia en el cuadro 8, el total pendiente de pago a los bancos privados en 1973 hubiera alcanzado volúmenes cercanos a los 1 500 millones de dólares. El predominio de los créditos provenientes de instituciones bancarias en el extranjero dentro de la deuda pública externa total de México, confirma y agudiza la tendencia registrada para la administración anterior. En cambio, en la administración de Echeverría a juzgar por sus primeros tres

Cuadro 6

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES OFICIALES  
Y CON ENTIDADES PRIVADAS: 1971-1973  
(En millones de dólares)

Año	Públicas		Privadas		Total	
	Autorizaciones Pendientes					
1971	194.5	1 786.6	760.8	2 157.1	955.3	3 943.7
1972	514.6	2 674.8	869.0	2 492.8	1 383.6	5 167.6
1973	556.8	2 642.9	1 914.4	2 820.8	2 471.2	5 463.7
<b>TOTAL</b>	<b>1 265.9</b>		<b>3 544.2</b>		<b>4 810.1</b>	

FUENTE: cuadros en la primera parte de este trabajo.

Cuadro 7

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS:  
1971-1973  
(Autorizaciones en millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos en				Total
			Bonos públicos	manos privadas	Nacionalizaciones	Otras inst. financieras	
1971	77.3	560.0	44.8	—	—	78.7	760.8
1972	65.2	551.3	115.0	61.5	—	76.0	869.0
1973	50.2	1 439.6	103.1	—	—	321.5	1 914.4
<b>TOTAL</b>	<b>192.7</b>	<b>2 550.9</b>	<b>262.9</b>	<b>61.5</b>	<b>—</b>	<b>476.2</b>	<b>3 544.2</b>

FUENTE: BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*, Washington, D.C., (1971), cuadro 4-3, pp. 1-3 (1974); cuadro 4-2, pp. 2-7.

años, se observa que el segundo lugar en autorizaciones anuales y volúmenes pendientes de pago es atribuible a otras instituciones financieras de carácter privado, mientras que en la administración de Díaz Ordaz ese segundo lugar estuvo ocupado por los créditos de proveedores. Estos últimos descendieron, durante el gobier-

## Cuadro 8

DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO CONTRATADA CON INSTITUCIONES PRIVADAS,  
PENDIENTE AL FINAL DE CADA AÑO <sup>a</sup>: 1971-1973  
(En millones de dólares)

Año	Proveedores	Bancos privados	Bonos públicos	Bonos en manos pri- vadas	Nacionali- zaciones	Otras inst. financieras	Total
1971	423.8	857.6	379.6	7.7	18.8	469.6	2 157.1
1972	388.4	1 219.7	389.7	6.5	14.6	473.9	2 492.8
1973	349.0	1 497.0	435.8	66.7	10.4	461.9	2 820.8

<sup>a</sup> Incluye la parte no desembolsada.

FUENTE: BIRF, *Current Economic Position and Prospects of Mexico*, Washington, D.C., (1971), cuadro 4-3, pp. 1-3 (1974); cuadro 4-2, pp. 2-7.

no de Echeverría, hasta el cuarto lugar, mientras las emisiones de bonos públicos ocupaban el tercero. Este cambio en lo que respecta a los créditos de proveedores, de 1965 a 1973 es importante, sobre todo cuando ha ido acompañado de un ascenso en la posición relativa de las emisiones públicas, pues se ha señalado ya que el inconveniente principal que entrañan los primeros radica en el hecho de que constituyen créditos atados. Las ventajas de las emisiones públicas ya han sido indicadas, por lo que basta destacar solamente su aportación al incremento de la productividad nacional a través de la ampliación de los servicios eléctricos, ferroviarios etc., empleo al que usualmente se destinan los recursos así captados.

Ya entendido el comportamiento global de la deuda pública, valdría la pena intentar un análisis de la afirmación de que, durante los tres primeros años de la administración de Echeverría, su volumen casi se duplicó.

Como primera aproximación, se ha señalado ya el hecho concreto de que, por un lado, la actual administración heredó de las anteriores un considerable volumen de deuda pública externa pendiente de pago, pero, por el otro, el gobierno de Echeverría lejos de reducir ese nivel, pese a un primer y fallido intento, lo elevó a niveles jamás alcanzados en el pasado.

Muchos argumentos se han avanzado para explicar, si no justificar, el hecho anterior. Por un lado, la necesidad de que el sector público continuara inyectando dinamismo a una economía dependiente, tanto internamente —frente a la actuación de dicho sector— como externamente —frente a la empresa privada extranjera. Esa necesidad se hizo más evidente aún, cuando una disminución planeada del gasto público, que buscaba reducir la contratación de empréstitos extranjeros, básicos para su financiamiento, resultó en la atonía del año siguiente. Por otro lado, la deuda externa se expandió también debido a la escasez de suficientes recursos internos para financiar el gasto público, resultado de una estructura fiscal ineficiente y, en ocasiones, de las exigencias financieras y el funcionamiento ineficaz de algunos organismos descentralizados —fundamentalmente de los que proporcionan servicios públicos y cuyas tarifas se han mantenido artificialmente bajas como una forma de subsidio indirecto a la burguesía nacional, uniéndose así al injusto sistema para caracterizar como regresiva la estructura social mexicana. Se podría mencionar además el déficit crónico de la balanza comercial mexicana, donde el renglón de importaciones constituye un voraz consumidor de las divisas que entran al país, y la pérdida relativa de la importancia compensatoria del sector exportación de servicios, tanto por la restricción inicial y posterior desaparición del programa de braceros, como por el efecto *salida de divisas* representado por el gasto de los turistas nacionales en el extranjero y por el contrabando.

En relación con el mencionado déficit de la balanza comercial habría que añadir también, en primer lugar, la inoperancia de una auténtica política de promoción de exportaciones, que si bien en el modelo de incentivos fiscales funciona de manera aceptable, en la práctica se enfrenta a un buen número de obstáculos burocráticos que le restan eficacia y viene finalmente a favorecer a un grupo muy reducido de “exportadores nacionales” que son en realidad filiales de grandes compañías transnacionales que han trasladado su actividad del campo tradicional de las industrias extractivas y los servicios básicos, al más dinámico de las manufacturas. En segundo lugar, tendría que mencionarse también la inoperancia de una verdadera política reguladora de las importaciones, que eli-

mine lo suntuario y se limite a lo indispensable, pero que sea además revisada periódicamente a fin de comprobar si sus márgenes pueden irse apretando más y más sin dañar el ritmo de la industrialización del país. En tercer lugar, habría que aludir a la ineficiencia misma de la economía mexicana, vista a través de sus más importantes sectores: el agrícola, que registra fallas evidentes, pese a los recientes esfuerzos del gobierno por canalizar más recursos al campo, las cuales no pueden ser atribuidas exclusivamente a factores climáticos y que han llevado a México a tener que importar alimentos; y el industrial, que se ampara en una tradicional política proteccionista que, lejos de contribuir a aumentar su grado de competitividad, le ha restado incentivos para desarrollarse y proyectarse al exterior.

Finalmente, habría que poner de manifiesto, en primer lugar, las dificultades de acceso de México al mercado internacional de capitales —sobre todo a partir de 1969 en que se inicia un periodo de crisis monetaria internacional—, vía colocación de emisiones. En segundo lugar, el hecho de la proximidad de los plazos de vencimiento de la deuda pública externa que (en ausencia de suficientes recursos para su servicio, y dada la política en la que México basa gran parte de su prestigio internacional: no reducir los niveles de sus reservas internacionales), han llevado al gobierno mexicano a seguir contratando créditos externos para poder hacer frente al servicio de la deuda —el cual ha llegado a representar hasta el 95% del total contratado— y a continuar elevando el nivel de la ya muy crecida deuda externa. A manera de ejemplo baste señalar que, en 1971, de los 724 millones de dólares contratados en empréstitos, 455 fueron para amortizar la vieja deuda, 238 para el pago de intereses y los 31 millones restantes para proyectos de inversión. En 1972 las cifras fueron de 864 millones de dólares en empréstitos, 745 millones para servicio de la deuda y un remanente de 119 millones de dólares para invertir. Tal situación está en la base, junto con la inoperancia general de la nueva estrategia a la que ya se ha hecho referencia, del incremento extraordinario de la contratación en 1973.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Mario Ojeda, "Ojeada a la situación de México. El sector externo". *Plural*, núm. 3, septiembre, 1974, p. 29.

Ahora bien, detrás de cada uno de los argumentos anteriores existe también una serie de medidas tendientes a remediar o eliminar el problema planteado, cuyo éxito puede calificarse en términos de nulo o relativo, según el caso.

Así, por ejemplo, una vez asumida la importancia del papel dinamizador de la economía, buscando además la instrumentalización de una amplia política social, el Estado mexicano y, particularizando, la administración del presidente Echeverría, se propuso captar recursos adicionales para financiar un gasto público mayor, que cooperara a mantener y hasta a elevar la tasa de crecimiento promedio alcanzada por el país durante la década anterior y permitiera a la vez redistribuir el ingreso, tanto en términos reales —quitando más a quien más tiene— como en términos sociales, mediante una serie de prestaciones de toda índole.

Así, para comenzar, en diciembre de 1971 el Congreso aprobó la iniciativa del presidente Echeverría para reformar y adicionar diversos impuestos federales, buscando corregir "...desviaciones tributarias que debilitan el sistema fiscal mexicano y... [ampliar]... la base del impuesto, peligrosamente restringida en el pasado".<sup>9</sup>

Con base en esa iniciativa se generalizó la aplicación del gravamen sobre las ganancias de capital, incluidas las derivadas de la tenencia de valores de renta fija. Se intentó también modernizar el régimen de depreciación de los bienes de capital y desalentar los gastos de las empresas en publicidad. Se amplió la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas, sujetando a éste a aquellos ingresos superiores a 100 000 pesos anuales. Finalmente, se introdujo una tasa adicional del 10% en el impuesto sobre ingresos mercantiles, para gravar el consumo de bienes y servicios suntuarios.<sup>10</sup>

Pese a la fundamentación lógica de estas medidas fiscales y pese a su reforzamiento en 1973, la verdad es que la pretendida reforma fiscal resultó tibia y muy lejos de adecuarse a las necesidades reales del país. Por un lado, se manifestó el descontento de

<sup>9</sup> Citado en: Banco Nacional de Comercio Exterior S. A., *México: la política...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>10</sup> *Loc. cit.*

aquellos sectores influyentes que no querían ver menguados sus ingresos y a los que no sólo les parecía inaceptable declarar sus inversiones en valores, posibilidad que se estudió y descartó, sino que además vieron con malos ojos la obligación de pagar impuestos sobre sus valores de renta fija. Por otro lado, en realidad, fuera de esa última medida precisamente que buscaba corregir, al menos parcialmente, una de las características más inequitativas de la imposición al ingreso vigente: el trato abiertamente discriminatorio en favor de los ingresos derivados del capital respecto del brindado a los ingresos derivados del trabajo, la mayor parte de los privilegios que, en principio, dichas medidas debían combatir, quedaron intocados.<sup>11</sup> Siguieron funcionando las exenciones, los subsidios y la evasión tributaria, todo lo cual contribuyó a restarle al sistema la progresividad que inicialmente pareció querer concedérsele. En esta forma, México siguió teniendo una carga tributaria —es decir, el grado de participación del gobierno en la producción generada por la sociedad— muy baja; de hecho, una de las más bajas de la región latinoamericana, habiendo pasado del 12.5% de PIB en 1970, al 13.3%, después de la primera serie de negociaciones sobre la reforma fiscal, donde la Confederación Patronal calificó de excesivas, ambiguas e incongruentes las medidas fiscales, y al 15% en 1973 después de la segunda serie de dichas negociaciones.<sup>12</sup>

Es claro que, como consecuencia del escaso éxito de las referidas medidas fiscales, el propósito del gobierno de frenar el endeudamiento externo no encontró respaldo financiero y tuvo que ser abandonado muy pronto. Ya se señaló que, no en balde, a partir de entonces la deuda pública externa de México ha registrado niveles de crecimiento muy elevados.

Ante esa situación, el gobierno habría de intentar una serie de “adecuaciones fiscales” en 1974 que nuevamente fue recibida con enorme descontento, esta vez por los sectores medios que fueron los que se sintieron mayormente afectados, como se verá más ade-

<sup>11</sup> Rosario Green, *Deuda pública... op. cit.*, p. 174.

<sup>12</sup> José Gildardo López Tijerina, “Situación y perspectivas financieras del sector público de México”. *Memoria del Primer Congreso Nacional de Economistas*. Vol. II, p. 497.

lante. Entre las principales medidas que se tomaron entonces y con las que se pensaba aumentar la recaudación en 20 000 millones de pesos están: la restricción de las deducciones permitidas no ya al 20% como solía hacerse en el pasado, sino a gastos sujetos a comprobación —esto irritó en gran medida a los profesionales que se vieron obligados a extender los recibos que sus clientes les solicitan para ampararse—; la elevación hasta el 4% del impuesto sobre ingresos mercantiles; un impuesto adicional a la gasolina que elevó considerablemente su precio; y un impuesto del 15% sobre lo consumido en restaurantes y centros de diversión con venta de bebidas alcohólicas. Además, se conservó la tasa del 10% sobre el consumo suntuario que siguió provocando críticas en torno a los criterios de selección, e incluso se decidió aumentarla para el caso de automóviles, lanchas, aviones, motocicletas, etc.

Independientemente del desagrado con el que dichas medidas fueron recibidas, las llamadas adecuaciones fiscales resultaron una vez más insuficientes para resolver el problema que les dio origen. No solamente porque, como ya se vio con las medidas de 1971 y 1973, las de 1974 tampoco acabaron con la estructura tributaria regresiva del país, pues se siguió castigando más al trabajo que al capital; sino porque contribuyeron además a un proceso inflacionario que, si bien fue gestado con anterioridad, pareció acelerarse entonces. Asimismo, porque dejaron prácticamente intactos los núcleos de poder establecidos, buscando descansar, para la obtención de la mayor parte de recursos adicionales que se pretendían sustraer del sistema, en los sectores medios. Como muchos de ellos están integrados por causantes cautivos, es decir, por contribuyentes con ingresos fijos y a quienes se les descuentan sus impuestos en la fuente de trabajo, fueron éstos, principalmente, los que resintieron las medidas tributarias como una carga injusta, no compartida por los sectores privilegiados, donde los niveles de evasión y exenciones son muy elevados, y donde la presión que en cierto momento dichos sectores pueden ejercer sobre el poder público está en la base de dichos privilegios.

Es evidente que en el momento en que se diseñaron las medidas fiscales de 1974, los márgenes de actuación del sistema eran muy estrechos. Para empezar, el Estado mexicano se encontraba en

plena crisis financiera y el entonces secretario de Hacienda, licenciado López Portillo, declaraba que un Estado en mala situación financiera no puede gobernar. Por otro lado, los sectores de bajos ingresos tenían que salir lo mejor librados posible de la aplicación de dichas medidas pues las presiones inflacionarias a nivel nacional, y sobre todo el aumento del precio de sus bienes básicos de consumo, como el frijol, el maíz y el trigo, ya les había colocado en una situación bastante difícil. Además, como son los sectores de ingresos muy elevados los que, tradicionalmente, han manejado —si bien en alianza con el capitalismo internacional— las finanzas, la industria, la agricultura y la ganadería más productivas, las exportaciones, en una palabra, las variables más importantes del sistema económico mexicano, es claro que, en un momento dado, un aumento en las tasas que pagan (lo suficientemente elevado como para poder hablar de una verdadera reforma tributaria, redistributiva y eficaz en términos de la captación de recursos para el sector público) podría provocar descontento e inclusive recesión. Las empresas podrían presionar con reducciones en su producción argumentando que las nuevas tasas fiscales afectaban tan fundamentalmente sus utilidades que no convenía mantener sus niveles de actividad actuales. Esas presiones, en presencia de un proceso inflacionario como el existente, agravarían la situación y harían al sistema socioeconómico en su conjunto, todavía más regresivo. También podría suceder que se presentara una cierta fuga de capitales, difícil de detener por la ausencia de un control de cambios y por las dificultades que esto acarrearía, tanto en términos de la inmediata creación de un mercado negro de divisas, como en términos de los particulares problemas y presiones que implica la vecindad con Estados Unidos.

Consecuentemente, en presencia del carácter prácticamente intocable de los sectores de ingresos más bajos de la población y de los de ingresos más elevados, los sectores medios parecían, racionalmente, como la más importante, si no la única, solución fiscal para el país. Las protestas pronto se dejaron oír. Curiosamente hubo una acalorada discusión en el Congreso, que si bien no tuvo carácter oficial no dejó por ello de ser menos significativa, donde se tildaron de injustas e inadecuadas las medidas fiscales. Siempre

que les fue posible, los sectores medios dejaron ver su desacuerdo frente a la que, en su opinión, constituía una falta de equidad en la distribución de las cargas tributarias.

Dejando a un lado los problemas fiscales habría que señalar la cuestión, estrechamente vinculada al financiamiento del gasto público, de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. El sector público está integrado por el gobierno federal; los gobiernos de los estados; 78 organismos descentralizados, listados en el anexo 1; 250 empresas de participación estatal mayoritaria, listadas en el anexo 2; 63 empresas de participación estatal minoritaria, listadas en el anexo 3; 59 instituciones nacionales de crédito, listadas en el anexo 4; y cuatro instituciones nacionales de seguros, listadas en el anexo 5. Ahora bien, los fines y realizaciones de los varios grupos aquí mencionados son, por supuesto, muy diversos, por lo que en ningún momento se persigue su análisis o evaluación. La única razón por la que esta cuestión se ha sacado a la luz, es para señalar un par de aspectos muy concretos en los que algunos de estos organismos descentralizados, e incluso algunas de las empresas de participación estatal mayoritaria, han contribuido a ampliar los niveles de deuda pública externa de México.

En primer lugar, está el hecho de que los organismos descentralizados, por ejemplo, están capacitados, previa aprobación del gobierno federal, para contratar créditos externos, bien sea vía empréstitos solicitados —y muchos ejemplos de ello pueden encontrarse en los cuadros presentados a lo largo de este trabajo, donde en ocasiones se indica como prestatarios a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales o la Comisión Federal de Electricidad, para sólo mencionar algunos casos—, bien sea mediante la colocación de bonos en los mercados internacionales de capitales, caso también ejemplificado en cuadros en este trabajo. Tal política ha llevado a instituciones acreedoras de gran importancia para México, como el BIRF, inclusive a sugerir un mayor control por parte del gobierno federal y un mayor cuidado en la selección de los proyectos nacionales que se financian con deuda externa.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> BIRF, *Algunas técnicas...*, *op. cit.*, p. 10.

En segundo lugar, está el hecho de que en ocasiones algunos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, habiendo captado créditos externos, no contribuyen a su pago adecuadamente porque operan con pérdidas, resultantes de que las tarifas cargadas a los usuarios —en el caso de los servicios públicos proporcionados por algunos organismos descentralizados— no se ajustan a las necesidades financieras del organismo en cuestión, o bien resultantes de que el proyecto de inversión —en el caso de una empresa privada de participación estatal— no ha sido el más adecuado para las especiales capacidades del gobierno.

Un caso que ejemplificaría el fracaso de un proyecto de inversión con participación mayoritaria del Estado, donde la gestión ineficiente y la corrupción han redundado en pérdidas cuantiosas es el de la industria azucarera, que, siendo en 1973 el artículo más importante en la cuenta mexicana de exportación de mercancías, muy probablemente habrá de convertirse en un sector deficitario en 1980, lo cual obligará al país a importar azúcar para hacer frente a la demanda interna.<sup>14</sup>

En casos como los anteriores, las mismas instituciones internacionales de financiamiento oficial hacen recomendaciones y hasta llegan a imponer prácticamente decisiones, incitando a los gobiernos a dejar la industria competitiva en manos de la empresa privada y a aumentar las tarifas de los servicios que proporcionan.<sup>15</sup>

A este último respecto debe recordarse lo que se ha dejado

<sup>14</sup> Ver al respecto la información publicada por el diario *Excelsior* el 17 de octubre de 1975, según la cual la producción azucarera de México en la zafra 1974-75 bajó en 126 000 toneladas, pasando de un total de 2 648 000 toneladas el año anterior a 2 522 000; siendo la situación más grave en los 29 ingenios manejados por el Estado, donde la zafra bajó de 1 014 000 toneladas en 1973-74 a 932 000 en 1974-75. Lo que la disminución de la producción azucarera representa para el sector externo mexicano es serio, pues en 1974-75 se habrán exportado 330 000 toneladas de azúcar menos que el año anterior. La gravedad de tal situación es todavía mayor si se considera que, cuando finalmente el precio internacional del azúcar ha alcanzado un nivel atractivo, México ha pasado a convertirse en un exportador de importancia secundaria pues si en 1972-73 exportó 580 000 toneladas de azúcar, en 1973-74 esta cifra fue de 480 000 y en 1974-75 tan sólo de 150 000. El deterioro de la industria azucarera mexicana es tal que se calcula que para 1980, la producción estimada por instituciones como la UNPASA y la CNC en 2 880 000 toneladas será insuficiente para enfrentar un consumo estimado en 3 077 000, lo cual planteará la inminencia de una fuerte importación de ese producto.

<sup>15</sup> BIRF, *Algunas técnicas...*, loc. cit.

anotado en este trabajo sobre las presiones ejercidas por el BIRF sobre la CFE en repetidas ocasiones, para elevar las tarifas eléctricas.

Recomendaciones como las anteriores dejan de lado, sin embargo, el hecho de que, en ocasiones, la empresa privada se hace competitiva justamente gracias a una fuerte inversión de recursos provenientes del Estado; así como el hecho de que la elevación de tarifas de los servicios públicos si bien afecta a todos los sectores, viene a incidir en la ya de por sí bastante inequitativa distribución del ingreso y la riqueza en México. Estos argumentos no invalidan, sin embargo, la necesidad de controlar y hacer más eficiente el uso del volumen de deuda contratado en el extranjero por el sector público en su conjunto, ni la obligación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de alcanzar niveles más elevados de eficiencia.

Independientemente de que pueda reconocerse o no el valor para la economía nacional, de las presiones que ejercen los acreedores del país en el extranjero, y que pretenden obligar al sistema a buscar puntos de eficiencia vía tarifas o vía utilidades de las empresas públicas, lo cierto es que ya se planteaba en otra parte de este trabajo la irritación que produce entre ciertos sectores interiorizados en estas cuestiones, el carácter justamente externo de tales presiones. Sin entrar a discutir la racionalidad o irracionalidad detrás de esa irritación, es un hecho que tales presiones reflejan los peligros implícitos en una situación, como la mexicana, de extrema dependencia respecto de los créditos externos, y hace resaltar las ventajas de una disminución de la misma, vía instrumentos que rayan desde la puesta en marcha de reformas que incrementen el nivel de los recursos internos, hasta medidas que, por un lado, aumenten, fundamentalmente mediante la exportación de mercancías y servicios, la entrada de divisas al país y, por el otro, disminuyan su salida racionalizando aún más las importaciones.

Justamente en lo que se refiere al sector externo, se ha señalado ya que existe un déficit crónico en la balanza comercial, que es el resultado tanto de la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales mexicanas, como de las exigencias en términos de importaciones, planteadas por el mismo proceso de indus-

trialización del país. Ahora bien, en el pasado, se indicó también que el sector de exportación de servicios —braceros y turismo— desempeñó, como ya se señaló, un papel compensador de ese desequilibrio muy importante que en los últimos años ha dejado de funcionar de esa manera, tanto por la suspensión del programa de braceros, como por el volumen creciente de los gastos que en el exterior efectúan los turistas mexicanos, y por el contrabando, incluidos el de pequeña escala y el masivo, necesariamente de difícil cuantificación.<sup>16</sup>

En la medida en que dichos mecanismos del pasado han resultado insuficientes, ha sido necesario, en un primer momento, recurrir al financiamiento externo con fines compensatorios, que directamente permite cerrar la brecha comercial, o hacer uso de créditos atados, que al venir en especie permiten que al menos la brecha no se siga ampliando, a pesar de que vienen acompañados de todos los inconvenientes ya mencionados.

A más largo plazo, se pensó en la instrumentación de una política dinámica y coordinada de promoción de exportaciones. Dentro de tal política se contemplaba, desde la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), hasta una serie de incentivos de carácter fiscal y financiero. También se pensó en una política que tendiera a la racionalización y eventual reducción del volumen de importaciones, cuya instrumentalización se pospuso al iniciarse el sexenio.

El IMCE quedó constituido en 1971 como consecuencia de una de las primeras iniciativas tomadas por la administración de Echeverría. Según la exposición del secretario de Hacienda, licenciado Margáin, ante la Cámara de Diputados, del 22 de diciembre de 1970, el IMCE se creaba para "...equilibrar la balanza de pagos sin endeudamiento".<sup>17</sup> A fin de complementar su acción se estableció también la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Dicha Comisión fue encargada de "coordinar y armonizar las múltiples funciones y facultades de los organismos privados, patronales y

<sup>16</sup> Los gastos de los turistas nacionales en el extranjero aumentaron de 1971 a 1972 en un 22% y de 1972 a 1973 en un 28%. El contrabando se estimaba en 1970 en aproximadamente 3 000 millones de pesos, más o menos la mitad del déficit comercial en ese mismo año. Banco Nacional de Comercio Exterior, *op. cit.*, p. 127.

<sup>17</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política...*, *op. cit.*, p. 235.

obreros que intervienen en la actividad de los puertos", fundamentales en la proyección de una política de promoción de las exportaciones, y que al multiplicarse van incidiendo en el aumento de los costos de las mismas y les van restando competitividad en el mercado internacional.<sup>18</sup>

Finalmente, la política de promoción de exportaciones del nuevo gobierno se complementó, como ya se señalaba, con una serie de incentivos de carácter financiero, básicamente créditos a la exportación, y fiscal, que se engloban en un sistema de devolución de impuestos. El principio en el que se basa ese sistema consiste en reembolsar al exportador tanto los impuestos nacionales indirectos que inciden sobre el producto final y sus insumos, como el impuesto general de importación. En México, el impuesto sobre ingresos mercantiles grava en forma general las transacciones de mercancías con una tasa del 4%. Su efecto acumulado sobre el precio, aunado al de otros impuestos indirectos originados en etapas anteriores a la venta final, es de aproximadamente 11% en promedio para las manufacturas. Según el sistema de devolución de impuestos: los exportadores reciben un reembolso por la totalidad de esa tasa, cuando el producto que exportan tiene un contenido nacional del 60% o más, y la mitad de ella cuando el contenido fluctúa entre 50 y 59%. El impuesto general de importación sobre materias primas y por partes, se devuelve íntegramente cuando ha sido pagado con anterioridad. Los reembolsos se efectúan mediante certificados de devolución de impuestos que pueden ser utilizados para pagar impuestos federales no sujetos a un fin específico. Prácticamente todo el ámbito de la industria manufacturera es elegible para dichos certificados.<sup>19</sup>

Al buscar hacer una evaluación general de la política de promoción de exportaciones, la conclusión que se obtiene pone de relieve su muy relativo éxito. No solamente en términos de las continuas críticas a las que se ha visto sujeto el IMCE en el sentido de que no ha cumplido con su principal tarea de dar a conocer en el extranjero un número creciente de productos mexicanos,

<sup>18</sup> *Idem*, p. 207.

<sup>19</sup> Rafael Castol G., "Estímulos Fiscales a la exportación", *Memoria del Primer Congreso Nacional de Economistas*. Vol. 2, pp. 347-348 (1974).

o de no haber sabido incentivar suficientemente a los exportadores nacionales a fin de abrir nuevas líneas de exportación, sino también en términos de que, si bien se produjo una reducción del déficit comercial en 1971 y 1972, pasando de un nivel de 1 088 millones de dólares en 1970 a 890 y 1 052 respectivamente en los dos años siguientes, para 1973 el nuevo nivel —de 1 756— superó todos los récords anteriores. De ahí que se piense que en la reducción del déficit comercial de esos años, el papel más importante haya sido consecuencia de la disminución de las importaciones intentada por el gobierno de Echeverría al inicio de su mandato, a fin de frenar el endeudamiento —vía la referida reducción del gasto público que resultó en una recesión— y que el crecimiento del 22 y 25% registrado en las exportaciones en 1972 y 1973, después de haberse estacionado en 1971, contribuyó sólo secundariamente.<sup>20</sup>

Por lo que toca a otros renglones que influyen sobre el desequilibrio en cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana, se buscó alentar el turismo procedente del extranjero mediante nuevos proyectos de infraestructura turística, principalmente en Cancún y Zihuatanejo, a los cuales se canalizó parte de los créditos externos, como puede apreciarse en el cuadro 4 en páginas anteriores. Se buscó incentivar también a la maquiladora para exportación, la cual si bien vio incrementar rápidamente sus ingresos, dejó relativamente poca ganancia al país en virtud de que una parte importante se revierte al extranjero a través de las compras de los trabajadores realizadas al otro lado de la frontera. Se intentó, además, frenar el contrabando mediante la instrumentación de una amplia campaña publicitaria que tenía por lema “dele la espalda al contrabando” y cuyos resultados reales es muy difícil precisar. Finalmente, se pensó en la necesidad de racionalizar las importaciones de México, “...reduciendo su ritmo de crecimiento, sin afectar, sino estimulando, el ritmo general de desarrollo económico”.<sup>21</sup> La dificultad de esta meta quedó demostrada en la recesión de 1971, pero la validez teórica del principio se mantiene. Lo que parece ser indispensable ahora, es diseñar mecanismos efi-

<sup>20</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 29.

<sup>21</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política...*, *op. cit.*, p. 138.

cientes para llevar a cabo dicha racionalización en los términos deseados. En septiembre de 1975 la Secretaría de Hacienda anunció algunas medidas al respecto que no fueron recibidas con entera satisfacción por varios sectores, fundamentalmente por la ausencia de criterios claros; un ejemplo, si bien menor, sería la inicial restricción a la importación de libros y revistas, muchos de los cuales son material indispensable para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica del país, al menos mientras México llega al punto deseado de autosuficiencia científica y tecnológica.

Estrechamente vinculada con el problema del déficit crónico de la balanza comercial mexicana, se halla la cuestión del estado actual del desarrollo agrícola e industrial del país, porque éste determina, en gran medida, el tipo y cantidad de los bienes que se exportan, así como de los que se importan.

Una de las metas principales de la actual administración fue la de "...no descansar un solo día en el sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y el medio rural".<sup>22</sup> Sin embargo, ya se ha visto, por los cuadros de este capítulo, que, al menos en términos del financiamiento externo de origen público captado por el país, el sector agrícola —aun si se suman los créditos canalizados a las obras de riego, que se supone tienen una incidencia directa e inmediata sobre la productividad agrícola— no era el que recibía la atención prioritaria. Esa prioridad se asignaba a la electrificación del país y a su intercomunicación, principalmente terrestre. Es obvio que esas prioridades, independientemente de su indiscutible importancia, tuvieron un efecto deprimente sobre la expansión de la agricultura mexicana en términos de la asignación de recursos.

El que la agricultura se haya relegado a segundo plano es fundamental para los términos de este trabajo porque es claro que México es un país donde el sector agrícola continúa siendo importante, no sólo en cuanto al número de personas empleadas en él sino también por lo que se refiere a las exportaciones que si bien se encuentran ahora más diversificadas que en el pasado siguen siendo importantes aunque también la minería y, más recientemente, la manufactura participan en la actividad exportadora. Así,

<sup>22</sup> *Idem*, p. 200.

por más que exista una política de promoción de exportaciones inteligente y bien planeada, ésta no puede operar con eficiencia si no existen los productos que van a exportarse, a tiempo y en cantidades adecuadas. De ahí que, en su exposición del 22 de diciembre de 1970 ante la Cámara de Diputados, a la que ya se ha hecho referencia, el entonces secretario de Hacienda, licenciado Margáin, haya hablado de dos tipos de endeudamiento: el no conveniente, que es sustitutivo del ahorro interno del país; y el conveniente, que complementa dichos ahorros y produce divisas; siendo ejemplos claros de endeudamiento conveniente "...el empleo del dinero para los grandes programas de ampliación de cultivo del azúcar o del algodón...",<sup>23</sup> porque traen consigo divisas y ganancias seguras.

Pese a declaraciones de esa índole, relacionadas fundamentalmente con las finanzas públicas; pese a otras declaraciones oficiales en el sentido de la necesidad de revertir el proceso por medio del cual el sector industrial ha florecido a costa del sector agrícola; pese a la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria y la adopción de una serie de medidas tendientes a reducir las tensiones en el campo; y pese a la canalización de mayores recursos a este sector, éste ha seguido constituyendo, en términos generales, un problema secundario, importante como generador de recursos que son transferidos a través de los intermediarios financieros al sector industrial; importante como satisfactor de las necesidades de consumo de toda la población; e importante como fuente de riqueza para un pequeño grupo de agricultores privilegiados, que han acumulado tierras, créditos, fertilizantes y agua.

Por lo que toca al desarrollo industrial, una vez que el país agotó la primera etapa de su proceso de industrialización (caracterizado por la sustitución de importaciones de bienes de consumo y algunos intermedios), la economía mexicana se encontró en presencia de una planta industrial relativamente diversificada, que aporta prácticamente una cuarta parte del producto bruto interno y proporciona empleo a poco más de la sexta parte de la población económicamente activa de México.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> *Idem*, p. 236.

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 24-25.

El problema es que, entrelazados a esa planta industrial se encuentran importantes intereses de inversionistas extranjeros que en el pasado, según se ha señalado, invertían en los sectores más tradicionales, como la agricultura, la minería y los servicios públicos, y en el presente buscan los sectores más dinámicos, que son precisamente las manufacturas. De forma tal que una parte importante de las ganancias del actual desarrollo industrial mexicano tiene por destino las compañías extranjeras que operan en el país. Éste es tema de estudio para los términos de este trabajo porque se relaciona con la exportación de manufacturas que, ya se señaló, es bonificada por el Estado y que al encontrarse, al menos parcialmente, en manos de filiales de compañías transnacionales convierte a esa bonificación en un subsidio a la empresa extranjera. Además, está la cuestión de que México se encuentra en una fase de su desarrollo en la que la actividad industrial debe estar regulada por la innovación y la eficiencia, lo cual ha acrecentado su dependencia tecnológica respecto del exterior. Tal situación es registrada en este trabajo por el impacto que sobre las divisas que entran al país, disponibles para el servicio de la deuda y la adquisición de insumos importados, ejerce la importación de tecnología y el pago de patentes y regalías. Todo esto llevó a que, al iniciarse el sexenio de Echeverría, se tomaran medidas importantes: una, la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como el organismo responsable de la "... fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia, y tecnología"; otra, la de ayudar con el sistema de protección industrial únicamente a aquellas "... empresas que se modernicen y coadyuven al desarrollo de otros sectores",<sup>25</sup> y una tercera la adopción de una ley sobre transferencia de tecnología. Al acercarse el final del sexenio, se aprecia que el desarrollo de una tecnología propia sigue siendo una de las principales preocupaciones a nivel nacional, lo cual permite suponer que los esfuerzos gubernamentales han resultado insuficientes. Por lo que toca al sistema proteccionista, mediante el cual se transfieren fondos del consumidor al productor, cabe señalar que su modernización y racionalización han sido procesos muy lentos porque han tenido

<sup>25</sup> *Idem*, pp. 25-26.

que enfrentarse a una vieja tradición, que data desde mediados del siglo pasado. Ésta quedó reforzada en la década de los treinta, cuando además se registra una clara tendencia nacionalista; se convirtió en el principal expediente para sostener la estrategia de industrialización implantada en la década de los cuarenta y acabó costando al país mucho dinero, mucha ineficiencia y mucha penetración extranjera.

Finalmente, quedaría por analizar con un poco más de detalle el "círculo vicioso del endeudamiento", como el argumento más poderoso, tal vez, de los aquí citados a fin de explicar las causas del enorme crecimiento de la deuda pública externa de México, registrado durante la actual administración.

Ya se señalaba que en los últimos años México ha alcanzado un punto en el que necesita seguir endeudándose para poder amortizar la deuda antigua y pagar sus intereses, a fin de evitar poner en peligro, por el momento, la capacidad de importar y las reservas internacionales en las que basa su prestigio. Esta situación se conoce como el "círculo vicioso del endeudamiento", según el cual, el país se endeuda fundamentalmente para hacer frente a sus compromisos financieros anteriores. Así, para el caso de México, la situación que refleja el cuadro 9 es una de endeudamiento

Cuadro 9

RELACIÓN ENTRE LAS ENTRADAS Y SALIDAS DE DIVISAS POR CONCEPTO DE ENDEUDAMIENTO  
(En millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Recibido</i>	<i>Pagado</i>	<i>Neto</i>
1966	468.1	455.7	12.4
1967	467.4	468.5	-98.9
1968	770.4	620.8	149.6
1969	935.1	609.8	325.3
1970	781.6	691.7	89.9
1971	794.0	723.3	70.7
1972	1 061.1	849.4	211.7
1973	1 892.7	1 141.3	751.4
<b>TOTAL</b>	<b>7 370.4</b>	<b>6 460.6</b>	

FUENTE: BIRF, *Current position...*, op. cit. (1974).

creciente a tasas elevadas de 1966 a 1969, de endeudamiento creciente a tasas menores que en el pasado en 1970 y 1971, y nuevamente de endeudamiento creciente a tasas elevadas en 1972 y 1973. Este comportamiento del endeudamiento se ha visto acompañado por una tendencia creciente, más o menos clara hasta 1973, en términos de salidas de divisas por concepto del servicio de la deuda, lo que ha dado por resultado que la corriente neta de divisas haya fluctuado hasta ese año entre niveles muy bajos, de 12.4 millones de dólares, en 1966, hasta niveles muy altos, del orden de 751.4 millones en 1973 —año en que, ya se señaló, el endeudamiento público externo se eleva a niveles nunca antes registrados.

Semejante situación tiene, sin duda, repercusiones muy graves para el crecimiento de la economía mexicana, pues significa que cuando, según lo aseguran instituciones como el BIRF, se dé el caso de que se registre un saldo negativo, el faltante deberá ser, o cubierto a corto plazo con los ingresos provenientes de las exportaciones, llegándose necesariamente a sacrificar buena parte de las importaciones requeridas por el proceso de industrialización y a registrar tasas de crecimiento económico decreciente, o cubierto mediante una reducción de las reservas internacionales de México, lo que redundaría en un debilitamiento de la posición crediticia de la nación. A más largo plazo, la solución se plantea en términos de renegociación de la deuda contraída y, nuevamente, de control y eventual reducción de su nivel vía incremento de las exportaciones; mayor racionalización de las importaciones, sobre todo las del sector público que en México ocupan el primer lugar; fomento al turismo extranjero; control de los gastos del turismo nacional en el exterior; e incremento de los ingresos públicos, tanto a través de una mayor eficiencia de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como de mayores niveles de recaudación fiscal mejor administrados, y una más productiva canalización del gasto público.

Las dificultades que los intentos de carácter propiamente interno como los citados, han tenido que enfrentar en el pasado y confrontan actualmente, han quedado analizadas ya fundamentalmente en términos de la existencia de poderosos grupos de presión,

públicos y privados, que monopolizan las ganancias del desarrollo agrícola e industrial y la actividad exportadora, que se benefician de un sistema tributario que respeta en buena medida sus privilegios y que amenazan directa o indirectamente al gobierno cuando éste parece querer debilitar su alianza con ellos en aras de un mejoramiento global de la población y de la situación económica nacional.<sup>26</sup>

En cuanto a la posibilidad de renegociar la deuda, ésta depende de varios factores: desde la disponibilidad del gobierno mexicano para aceptar públicamente sus problemas financieros —lo que significaría poner en entredicho su prestigio internacional— hasta los términos en que dicha renegociación se daría, pues es un hecho que México experimenta ya, en este momento, las condiciones promedio de contratación de deuda pública externa más duras para la región: periodos de gracia muy cortos —de 3 años, junto con Venezuela—, plazos de amortización más cortos también —de 14 años, junto con Argentina y de nuevo Venezuela— y tasas de interés muy elevadas —de 5.16% no compartidas por ningún otro país de la región.<sup>27</sup> Este endurecimiento de las condiciones de crédito para México, en el caso de las instituciones de carácter público, bilaterales y multilaterales, ha quedado ilustrado en páginas anteriores (Cap. III: cuadros 4 y 14; Cap. IV: cuadro 4), donde se aprecian varias cuestiones.

En primer lugar, por lo que toca al BIRF, puede observarse que hacia finales de la década de los cincuentas se abandonan las condiciones más flexibles de tasas de interés del 4.5% anual como máximo, periodos de gracia de hasta 6 años y plazos de amortización de 20 años, para ser sustituidos por tasas de interés del 5.5%, periodos de gracia de 4 años en promedio, y plazos de amortización de 18 años. Durante la década de los sesentas, los

<sup>26</sup> Recuérdense al respecto las declaraciones del presidente de la CONCAMIN en su momento, Jesús Vidales Aparicio cuando *Excelsior* dio a conocer la supuesta intención de la Secretaría de Hacienda de establecer un impuesto al patrimonio familiar, y al que dicho representante calificó de "inaceptable".

<sup>27</sup> Se citan aquí los promedios de los términos ponderados de los préstamos externos para el periodo 1961-1967, calculados por el CIES y recogidos por Mario Ojeda en "El perfil internacional de México en 1980". Jorge Basurto, et al., *El perfil de México en 1980*, Vol. III. México, Siglo XXI, 1972, p. 317.

periodos de gracia se mantienen, los plazos de amortización se reducen en promedio a 16 años, y las tasas de interés se elevan al 6%. Finalmente durante la década de los setentas, si bien se sostienen los periodos de gracia y los plazos de amortización, las tasas de interés llegan al 7% anual.

En segundo lugar, por lo que toca al capital ordinario del BID, las condiciones de préstamo evolucionaron de tasas de interés del 5.5% anual, periodos de gracia de 5 años y plazos de amortización de 18 años en la década de los sesentas, a tasas de interés del 8%, periodos de gracia de 4 años y plazos de amortización de 16 años en la década de los setentas. En el Fondo para Operaciones Especiales se registró también un endurecimiento, sobre todo por lo que toca a la tasa de interés que pasó del 3 al 4% anual, y sólo en el Fondo Fiduciario de Progreso Social, que no otorga préstamos a México desde 1966, las condiciones se mantuvieron igual.

Finalmente, en lo que respecta al EXIMBANK, los últimos años de la década de los cincuentas contemplaron un endurecimiento en sus términos de préstamos al verlos evolucionar de tasas de interés de 3.5% anual y plazos de amortización de 12 años, a tasas de interés de 5.5% y plazos de amortización de 10 años en la década de los sesentas, manteniendo periodos de gracia de hasta 5 años. Los últimos años de la década de los sesentas contemplaron ya tasas de interés del 6% anual y la de los setentas ha llegado a enfrentar casos de tasas de interés del 8% anual, plazos de amortización de 8 años y periodos de gracia de cero años.

El cuadro 10 permitirá, para finalizar, determinar el panorama global de la evolución de la deuda pública externa de México en la actual administración, fundamentalmente en los tres primeros años. Muestra, hasta 1973, la situación existente tanto a nivel de la deuda pública externa contratada anualmente, como el total pendiente de pago al final de cada año. A partir de 1973 no se cuenta con información completa desglosada y confiable, por lo que el análisis debe detenerse en ese año. Sin embargo, se leyó en la prensa nacional que para los primeros meses de 1975, el monto pendiente de pago era ya de 8 000 millones de dólares.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> *Excelsior*, 7 de junio, 1975.

## Cuadro 10

DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO: 1970-1973  
(En millones de dólares)

Año	Monto autorizado para cada año	Monto pendiente de pago al final de cada año
1970	887.0	3 762.4
1971	724.0	3 943.7
1972	864.0	5 167.6
1973	2 675.5	5 463.7

FUENTE: Cifras vertidas a lo largo de este trabajo con discrepancias no significativas resultantes de los diferentes métodos usados por las varias instituciones.

Valdría la pena aclarar que los contraargumentos a las virtudes del endeudamiento externo vertidos en páginas anteriores no deben interpretarse, en momento alguno, como una actitud negativa. Se han reconocido ya en varias partes de este trabajo dichas virtudes, pero una actitud de honestidad intelectual tiene que poner de manifiesto que todas las virtudes juntas del endeudamiento no son suficientes para compensar el daño que sobre la economía en su conjunto representa el descansar fundamentalmente en dicho expediente para mantener un ritmo de crecimiento y hasta una cierta impresión de prosperidad. Las virtudes del endeudamiento sólo pueden destacar —y sobre esto se insistirá en las conclusiones— en presencia de una política económica general de corte verdaderamente progresista que altere a fondo el *statu quo* a través de medidas que redistribuyan el ingreso y aporten suficientes recursos al gobierno; que obliguen al sector público en su conjunto a alcanzar mayores niveles de eficiencia administrativa y financiera; que refuercen a los sectores de producción nacional sin los cuales una política de promoción de exportaciones pierde buena parte de su sentido; que establezcan criterios inteligentes para una racionalización de las importaciones; que capten mayores recursos por concepto de turismo extranjero; que regulen los gastos de los turistas nacionales en el exterior; que eliminen el contrabando y que acaben con la ineficiencia burocrática y la corrupción.



En la historia de la evolución de la deuda pública externa de México puede hablarse de varias etapas; unas más diferenciadas que otras, unas más importantes para los fines de este trabajo que otras, pero cuya enumeración permite una visión de conjunto del problema en cuestión.

Una primera etapa se inicia en 1823, con la contratación de la llamada Deuda de Londres, y termina en 1941, cuando se restablece definitivamente la capacidad de pago del país y el servicio de su deuda, varias veces interrumpido en el pasado. Durante esa etapa, las razones del crecimiento de la deuda pública externa son, en primer lugar, la contratación de nuevos empréstitos para servir la deuda antigua, que crece no tanto por el lado del capital como por el de los intereses, que se acumulan como resultado de los largos periodos de suspensión de los pagos.

En segundo lugar, la contratación de nuevos empréstitos para sufragar los gastos militares originados en los diversos periodos de conflagración por los que atraviesa el país y en las campañas de pacificación.

En tercer lugar, la contratación de nuevos créditos, sobre todo durante el Porfiriato, para financiar el programa de obras públicas que inicia el proceso de modernización del país, propiamente dicho.

En cuarto y último lugar, la deuda pública externa de México crece de manera importante también, como resultado de las indemnizaciones a los residentes extranjeros que habían sufrido pér-

didadas como consecuencia de las luchas civiles por las que atravesó el país, así como de las nacionalizaciones agrarias que tenían como respaldo el artículo 27 de la Constitución de 1927, la nacionalización de los ferrocarriles en 1936 y la expropiación petrolera de 1938.

Una segunda etapa que va de 1941 a 1950 en la que se fortalece una política de corte nacionalista y el recurso al crédito externo por parte del gobierno es, en realidad, bastante limitado. Pese a la devaluación de 1948, la tasa de crecimiento de la economía mexicana logró mantenerse alta, fundamentalmente debido a los inversionistas y al gobierno mexicanos. Al iniciarse la década de los cincuentas, sobreviene sin embargo un descenso en dicha tasa, claramente percibido para 1952, y se abre la economía a la inversión extranjera directa y al endeudamiento, cuya participación se había logrado mantener a niveles moderados.

Se inicia entonces una tercera etapa que va de los primeros años de los cincuentas a 1966, durante la cual el recurso al endeudamiento público externo se restablece y empieza a cobrar un ritmo acelerado de crecimiento —aunque no tan acelerado como para crear graves problemas de balanza de pagos— como resultado de estos dos factores principales: por un lado, el financiamiento de tipo compensatorio, es decir, dirigido a sanear la balanza de pagos del país que después del *boom* de la guerra comienza a enfrentar dificultades cada vez más graves: por el otro, el financiamiento considerado no inflacionario, dirigido a proyectos de inversión pública, principalmente construcción de obras de infraestructura, seguido, años más tarde, por proyectos de desarrollo agrícola e industrial, y rematado, hacia el final de ese periodo, por proyectos relacionados con el desarrollo social: educación, vivienda y salud —muy dentro de los términos de la Alianza para el Progreso que desempeñó un papel muy importante como legitimadora de la estrategia de corte “desarrollista” que, conocida hoy como el “desarrollo estabilizador”, dominó la vida económica de la mayor parte de ese periodo.

Finalmente, una cuarta etapa que va desde 1967 hasta nuestros días, caracterizada por un “círculo vicioso del endeudamiento” —que se aprecia en los cuadros presentados— según el cual gran

parte del financiamiento externo contratado por el gobierno de México obedece a la necesidad de hacer frente a los compromisos adquiridos en años anteriores. Fuera de los créditos contratados con agencias que exigen la especificación del uso del crédito y lo supervisan —que son prácticamente todas aquellas de carácter oficial tratadas en el primer capítulo de este trabajo— y fuera de los créditos contratados con proveedores —entre los cuales podrían incluirse los del EXIMBANK, pese a tratarse de una agencia oficial del gobierno de Estados Unidos— que constituyen prácticamente créditos en especie, el resto del endeudamiento público externo de México —básicamente los recursos captados vía colocaciones públicas de bonos en moneda extranjera emitidos por el sector público mexicano; los proporcionados por los bancos comerciales y otras instituciones financieras privadas en el extranjero, fundamentalmente los de origen norteamericano; el endeudamiento incurrido por concepto de nacionalizaciones; y el que representa los bonos en manos privadas— tiene como principal efecto el financiamiento del creciente servicio de la deuda acumulada; lo cual puede ayudar a su vez a explicar la creciente importancia de este tipo de créditos dentro del endeudamiento público externo total.

Esa importancia se explica también en función de que cada vez es más difícil para México tener acceso a un financiamiento externo menos oneroso, como el proporcionado por las agencias oficiales —y tal acceso es difícil inclusive para obras de infraestructura económica y social, de rendimiento a muy largo plazo o muy escaso, pero fundamentales para el país— y de que, en general, el privado es el tipo de financiamiento que permite saldar la deuda, dado que las instituciones privadas se mantienen al margen del empleo de los fondos que prestan, a diferencia de las agencias oficiales, que sujetan sus créditos a una serie de condiciones que se relacionan con cuestiones que abarcan desde el destino de los recursos hasta la eficiencia de su empleo, e inclusive con acciones de política económica concretas, como aumento en las tarifas de servicios públicos: electricidad, ferrocarriles, etc., y que además supervisan estrechamente el empleo de dichos recursos.

Así, mientras que un crédito del BIREF, por ejemplo, no puede ser utilizado para un fin distinto al especificado en el contrato de

préstamo, y por tanto no permite la cancelación de otro adeudo, los créditos provenientes de los bancos y otras instituciones privadas de financiamiento en el extranjero, sí lo permiten. De ahí que, independientemente del endurecimiento de las condiciones del endeudamiento externo de carácter oficial, como elemento a tomarse en cuenta en la explicación del creciente predominio del financiamiento externo de carácter privado en la deuda pública externa de México, el gobierno mexicano se ha visto obligado a recurrir en forma creciente al endeudamiento de origen privado —a corto y largo plazo— para hacer frente a un servicio de su deuda pública externa, creciente también.

Pero las principales razones subyacentes detrás del acelerado crecimiento de esa deuda, sobre todo en lo que se refiere al último sexenio, se originan en el fracaso de la nueva estrategia de desarrollo.

Al llegar al poder, la administración del presidente Echeverría hizo una revisión y condena del “desarrollismo” instrumentalizado por las administraciones anteriores, y al que se hacía responsable de una política económica que recurría al expediente fácil del endeudamiento público externo para financiar, de manera no inflacionaria, el “desarrollo estabilizador”. Su meta era alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico sin reparar en su costo social y en los desequilibrios externos que originaba. Dentro de ese nuevo contexto, el entonces secretario de Hacienda, licenciado Hugo Margáin, en sus declaraciones del 18 de diciembre de 1970 sobre la política económica del nuevo gobierno, llegó inclusive a señalar: “El presidente de la República nos ha pedido ejercer la auto-crítica. En el ramo hacendario debemos reconocer que el endeudamiento externo e interno a que ha dado lugar la falta de captación de ahorro público puede producir graves consecuencias si no las corregimos oportunamente. Es preciso hacer saber a la nación que por el camino del endeudamiento habríamos llegado a la insolvencia y tal vez al deterioro de la armonía social”.<sup>1</sup>

La nueva administración prometía crecimiento y justicia distributiva. Prometía también reducir la carga que el ya entonces

<sup>1</sup> Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: la política... op. cit.*, p. 227.

elevado endeudamiento público externo imponía sobre el crecimiento del país. Prometía instrumentar esas metas elevando el ahorro interno y la inversión pública productiva a través de reformas fiscales y del control y la planeación presupuestales, así como el fortalecimiento del sector externo. Prometía, en una palabra, corregir los errores del pasado y llevar al país por el camino de la prosperidad y el progreso.

Ya se especificaron en el último capítulo las medidas concretas adoptadas en los variados niveles de la economía del país. Ya se vio también que la nueva estrategia no funcionó como se suponía que iba a funcionar. Las variadas medidas fiscales puestas en operación durante el sexenio quedaron muy lejos de constituir una auténtica reforma fiscal: ni redistribuyeron equitativamente el ingreso y la riqueza, ni le permitieron al gobierno contar con suficientes recursos propios, todo lo cual contribuyó a elevar el nivel de la deuda pública externa de México pendiente de pago a 8 000 millones de dólares, el doble del nivel existente al iniciarse el gobierno de Echeverría.

El desequilibrio estructural de la industria no pudo ser corregido. Si bien la producción de bienes intermedios tuvo un rápido crecimiento, buena parte de la producción industrial surgió orientada hacia los bienes de consumo, muchos de ellos suntuarios y necesariamente de mercado reducido, costos elevados y no competitivos en el mercado exterior. La protección siguió fomentando la ineficiencia en muchas de las industrias, y cuando se llevó a cabo una actividad de exportación de manufacturas, alentada por una política de promoción de exportaciones, las utilidades tuvieron por destino, en muchos casos, las filiales mexicanas de grandes compañías transnacionales. La escasa contribución en divisas por parte del sector industrial y su voraz consumo de las disponibles por la otra, para pagar las importaciones de maquinaria, equipo y ciertas materias primas, encarecidas por la inflación mundial e indispensables para el funcionamiento de su aparato productivo, pueden listarse como algunos de los factores que incidieron también en el veloz crecimiento de la deuda pública externa de México.

Está además el hecho de que el atraso secular de la agricultura

siguió siendo un problema que obligó al país a importar alimentos a precios elevados para venderlos más baratos en el interior, a fin de no depauperizar aún más a un importante sector de la población mexicana. Y frente a esta importante salida de divisas, algunos productos que, como el azúcar, habían sido un importante generador de ellas, perdieron dinamismo por malos manejos y corrupción, y se convirtieron, en el momento en que los precios en los mercados internacionales eran favorables, en renglones de importancia secundaria.

El control presupuestal originalmente previsto se relajó antes de lograr reducir el dispendio, la ostentación y la ineficacia con la que se manejan importantes recursos del gobierno. Los organismos descentralizados se endeudaron; las empresas de participación estatal lo hicieron también y no planificaron, además, sus importaciones; las giras al exterior de todo tipo de funcionarios se multiplicaron, cuando un buen número de ellas pudo haberse obviado con el apoyo de las que sí eran necesarias y de las embajadas mexicanas, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas de ellas fueron reforzadas al iniciarse la administración de Echeverría con economistas y otros profesionales jóvenes y entusiastas. Todo esto, junto con los gastos de los varios eventos internacionales que se realizaron en México durante ese sexenio, repercutió en mayores gastos, mayores erogaciones de divisas y, necesariamente, mayor endeudamiento, aunque se reconozca que en el conjunto de los agentes que más han contribuido al endeudamiento del país, la importancia de todos estos factores ha sido secundaria.

Finalmente, las presiones en cuenta corriente de la balanza de pagos mexicana desempeñaron un papel importante en el excesivo crecimiento de la deuda pública externa de México. El déficit comercial pasó de 946 millones de dólares en 1970, a 2 613 millones en 1974 y a más de 3 000 millones en 1975. Frente a esto, los factores que tradicionalmente habían permitido compensar ese déficit por el lado de los servicios, perdieron su dinamismo. El programa de braceros fue primero reducido y después suspendido. La entrada de divisas por concepto de turismo extranjero se vio bastante menguada por los gastos del turismo nacional en el exterior, si bien el saldo continúa siendo favorable a México. Las

maquiladoras para exportación aportaron divisas que en buena parte abandonaron el país vía transacciones fronterizas.

Por todo lo anterior, en el quinto año de la administración de Echeverría, su propio secretario de Hacienda, licenciado López Portillo, admitió el fracaso de la política de fortalecimiento de la economía nacional, originalmente propuesta, al declarar a la prensa que no había otra alternativa: sin endeudamiento habría habido recesión y hasta hambre. Y al comparar esta declaración con la que años antes hiciera su predecesor, licenciado Margáin, en el sentido de que por el camino del endeudamiento se podría llegar a la insolvencia y hasta al deterioro de la paz social, ese fracaso no sólo de la política hacendaria del gobierno de Echeverría, sino de su estrategia de desarrollo económico resulta más evidente.

Al plantearse la cuestión del endeudamiento en términos de crecer o dejar de hacerlo, se volvió a una de las metas más criticadas de la política "desarrollista" con la que se gobernó al país en años anteriores: el crecimiento económico *per se*, sin reparar, como en el pasado, en su costo social y las deformaciones que puedan acompañarlo.

Ya se señalaba que no se pretende en este trabajo la cancelación de los aspectos positivos del endeudamiento público externo, sobre todo cuando éste es verdaderamente un complemento del esfuerzo interno, y cuya reducción en términos absolutos y relativos, hasta su eventual eliminación, constituye una de las metas de la estrategia de desarrollo. Tampoco se busca restarle méritos cuando ese endeudamiento se ha aplicado a ampliar la disponibilidad de alimentos —no tanto cuando ha permitido su importación sino cuando ha financiado proyectos de desarrollo agrícola—, de equipos para producir petróleo y energía eléctrica; o cuando ha permitido que un número creciente de mexicanos se beneficie de los programas de servicios públicos como carreteras, ferrocarriles, agua potable y alcantarillado o de proyectos de contenido eminentemente social como los relacionados con la salud, la vivienda y la educación. Lo que se pretende simplemente es señalar que éste no siempre ha sido el caso. Que frecuentemente se ha recurrido al endeudamiento público externo porque es la manera fácil de financiar el crecimiento sin enfrentarse a los gru-

pos más poderosos del país y sus alianzas con el extranjero. Porque es también la manera fácil de tapar hoyos sin hacer reformas y mantener una ilusión de prosperidad. Pero al seguir esta estrategia se ha perdido de vista el hecho de que los vicios y debilidades de la economía nacional se han perpetuado.

Lo que se busca, en resumen, es poner de manifiesto que en la actualidad, como en el pasado, detrás del acelerado endeudamiento público externo está el aplazamiento de la solución de problemas estructurales muy graves, como son: la ausencia de una auténtica reforma fiscal que acabe con los privilegios de sectores minoritarios, pero muy poderosos; la incapacidad del sector industrial para producir bienes de capital; el tradicional atraso de la agricultura mexicana; el déficit crónico de su balanza comercial; el contrabando; la corrupción; la ostentación y la ineficiencia burocrática; y, finalmente, la extraordinaria dependencia financiera de México con respecto al exterior donde Estados Unidos desempeña un papel muy importante, tanto en términos del financiamiento de origen privado como de origen oficial, haciendo hincapié en que este último no está integrado exclusivamente por los escasos recursos provenientes de la AID y del Fondo Fiduciario de Progreso Social del BID, y por los relativamente importantes provenientes del EXIMBANK, sino además por el 40% aproximadamente de los proporcionados por las otras agencias internacionales de financiamiento oficial con sede en Washington. El costo de esta dependencia, en términos de soberanía, no debe perderse de vista, aun frente a declaraciones oficiales que señalan que, a pesar de su endeudamiento externo, México ha conservado su independencia en relación con la política internacional (independencia que le permite mantener relaciones con Cuba y romperlas con Chile como lo señaló en una Conferencia de prensa el 6 de junio de 1975, el entonces secretario de Hacienda licenciado López Portillo). Tampoco debe perderse de vista la intromisión real que ciertas instituciones de financiamiento que otorgan créditos al gobierno de México —fundamentalmente el BIRF y el BID— se han permitido hacer en la política económica del país, dictaminando sobre el estado general de la economía y la buena o mala marcha de algu-

nos de sus sectores, y condicionando incluso el otorgamiento de sus recursos a la toma de tal o cual acción específica.

Para concluir, deben hacerse tres consideraciones. En primer lugar, que el endeudamiento externo en el que el gobierno de México ha incurrido, ha subsidiado, en buena medida, al sector industrial con todas sus deficiencias y alianzas con las empresas extranjeras, no sólo indirectamente vía obras de infraestructura que lo benefician y en cuyo financiamiento participa escasamente, sino de manera directa, vía canalización y garantía de empréstitos que comprometen al gobierno y que han tenido como destino inversiones que favorecen exclusivamente al sector privado. (Tal es el caso, por ejemplo, de los préstamos del EXIMBANK destinados a cuestiones como la expansión de la planta industrial, su habilitación, etc.)

En segundo lugar, que el endeudamiento externo de México, casi independientemente de que el modelo de crecimiento pueda ser calificado de "desarrollista" o "antidesarrollista", "posdesarrollista" o "antidependentista", han conservado una tendencia tradicional por medio de la cual se ha sacrificado el campo a la expansión industrial. Esta situación queda comprobada porque, comparados con los subsidios directos e indirectos a la expansión industrial, la canalización de recursos externos a la agricultura y obras conexas ha sido bastante menor, pese a las recientes medidas de mayor canalización de recursos al campo adoptadas por el gobierno cinco años después de propuestas.

En tercer lugar y finalmente, cabe plantearse una pregunta: ¿cuál es el objeto de continuar aplicando una política de endeudamiento creciente que reporta muy poco al país en términos de entrada neta de divisas? Ya se ha indicado que, cuando se comparan las entradas de divisas por concepto de endeudamiento, con las salidas por concepto de servicio de la deuda, el saldo es bastante insignificante, en promedio, e incluso existen proyecciones que indican que puede llegar a ser negativo. De ahí la legitimidad de la pregunta planteada. Es claro que si en el pasado, la justificación del endeudamiento en términos de fomento y crecimiento era generalmente aceptada, en el presente, aun dentro de una concepción "desarrollista", esa justificación ha caído por tierra; e intentar

sustituirla por una que señale que el endeudamiento creciente permite al menos mantener el prestigio internacional de México pues sin él no podría hacer frente a sus compromisos financieros con el exterior (además de no resultar convincente porque no resiste el análisis científico) plantea a la larga, para el país, la insolvencia y el caos. De ahí que una propuesta como la que originalmente se planteó el gobierno de Echeverría en sus inicios: reducir el endeudamiento y salvar la economía y la paz nacionales, sea más valiosa, aunque más difícil que la conclusión a la que se llegó prácticamente al final de su sexenio: endeudamiento o recesión y hasta hambre.

**Anexos**

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

**Aeropuertos y Servicios Auxiliares.**  
Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.

**Caja de Previsión de los Trabajadores a lista de raya del Departamento del Distrito Federal.**

**Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.**

**Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, estado de Baja California.**

**Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia.**

**Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.**

**Centro Materno Infantil Gral. Maximino Ávila Camacho.**

**Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial.**

**Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.**

**Centro de Salud Soledad Orozco de Ávila Camacho.**

**Colegio de Bachilleres.**

**Comisión de Fomento Minero.**

**Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional.**

**Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.**

**Comisión Federal de Electricidad.**

**Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.**

**Comisión Nacional de Fruticultura.**

**Comisión Nacional de la Industria Azucarera.**

**Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.**

**Comisión Nacional de las Zonas Áridas.**

**Comisión Nacional del Cacao.**

**Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.**

**Comité de Unificación de Frecuencia.**  
**Compañía Nacional de Subsistencias Populares.**

**Consejo de Recursos Naturales No Renovables.**

**Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.**

Consejo Nacional de Fomento Educativo.  
 Consejo Nacional de Prevención de Accidentes.  
 Dirección de Pensiones Militares.  
 Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante.  
 Ferrocarriles Nacionales de México.  
 Fondo Nacional de Fomento Ejidal.  
 Forestal Vicente Guerrero.  
 Hospital de Enfermedades de la Nutrición.  
 Hospital General Dr. Manuel Gea González.  
 Hospital Infantil de México.  
 Hospital Regional de Veracruz.  
 Industrial de Abastos.  
 Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez.  
 Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.  
 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
 Instituto Mexicano de Comercio Exterior.  
 Instituto Mexicano del Café.  
 Instituto Mexicano del Petróleo.  
 Instituto Mexicano del Seguro Social.  
 Instituto Nacional de Antropología e Historia.  
 Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.  
 Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.  
 Instituto Nacional de Cancerología.  
 Instituto Nacional de Cardiología.  
 Instituto Nacional de Endocrinología.  
 Instituto Nacional de Energía Nuclear.

Instituto Nacional de Gastroenterología.  
 Instituto Nacional de Nefrología.  
 Instituto Nacional de Nutrición.  
 Instituto Nacional de Oftalmología.  
 Instituto Nacional de Protección a la Infancia.  
 Instituto Nacional de Urología.  
 Instituto Nacional Indigenista.  
 Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.  
 Juntas Federales de Mejoras Materiales (47)  
 Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.  
 Lotería Nacional para la Asistencia Pública.  
 Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.  
 Patronato de la Casa Hogar Soledad G. de Figaredo.  
 Patronato del Ahorro Nacional.  
 Patronato del Asilo Nicolás Bravo.  
 Patronato del Maguey.  
 Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.  
 Patronato Francisco Méndez.  
 Petróleos Mexicanos.  
 Productora Nacional de Semillas.  
 Productos Forestales de la Tarahumara.  
 Productos Forestales Mexicanos.  
 Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.  
 Sistema de Transporte Colectivo.  
 Universidad Nacional Autónoma de México.

## EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

- Aceros Esmaltados, S. A.  
 Aceros de Sonora, S. A.  
 Acros, S. A.  
 Administradora de Restaurantes y Similares, S. A.  
 Administradora Inmobiliaria, S. A.  
 Administradora Inmobiliaria Sotelo, S. A.  
 Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S. A.  
 Aeronaves de México, S. A.  
 Aeronaves Fluviales, S. A.  
 Afianzadora Mexicana, S. A.  
 Agrícola de Agua Buena, S. A.  
 Ahmsa Comercial, S. A.  
 Ahmsa Fábrica Nacional de Máquinas Herramientas, S. A. de C. V.  
 Algodonera Comercial Mexicana, S. A.  
 Alimentos Balanceados de México, S. A. de C. V.  
 Alimentos El Fuerte, S. A. de C. V.  
 Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.  
 Alquiladora de Casas, S. A. de C. V.  
 Altos Hornos de México, S. A.  
 Anuncios en Directorios, S. A.  
 Arrendadora Internacional, S. A.  
 Astilleros de Veracruz, S. A.  
 Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.  
 Avantrand Mexicana, S. A.  
 Avíos de Acero, S. A.  
 Ayotla Textil, S. A.  
 Azucarera de la Chontalpa, S. A.  
 Azufre Limonta, S. A. de C. V.  
 Azufre Nacional, S. A.  
 Azufre Panamericana, S. A.  
 Azufres Nacionales Mexicanos, S. A. de C. V.  
 Bagazo Industrializado, S. A.  
 Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. de C. V.  
 Bicicletas Cóndor, S. A.  
 Bienes Inmuebles Sullivan, S. A.  
 Bienes Raíces Industriales, S. A.  
 Bliss & Laughlin Latinoamericana, S. A.  
 Bodegas Rurales Conasupo, S. A. de C. V.  
 Canalizaciones Mexicanas, S. A.  
 Cartonera Sago, S. A. de C. V.  
 Chapas y Triplay, S. A.  
 Cinematográfica Cadena de Oro, S. A.  
 Comercial de Telas, S. A.  
 Comercial Mexicana, S. A. de C. V.  
 Comercializadora México Alemana  
 Compañía Alcohólica de Agua Buena, S. A.  
 Compañía Arrendadora de Equipos, S. A.  
 Compañía Carbonera La Sauceda, S. A.  
 Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.  
 Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.\*  
 Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A.  
 Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S. A.
- \* En disolución y liquidación, D. O. 16-XII-74.

- Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A.  
 Compañía del Real del Monte y Pachuca.  
 Compañía Eléctrica de Morelia, S. A.  
 Compañía Eléctrica de Manzanillo, S. A.  
 Compañía Eléctrica Guzmán, S. A.  
 Compañía Exploradora del Istmo, S. A.  
 Compañía Exportadora e Importadora Agropecuaria Ejidal, S. A.  
 Compañía Exportadora e Importadora de Minerales, S. A. de C. V.  
 Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S. A.  
 Compañía Industrial de Atenquique, S. A.  
 Compañía Metalúrgica de Atotonilco, El Chico, S. A.  
 Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A.  
 Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A.  
 Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S. A.  
 Compañía Mexicana de Tubos, S. A.  
 Compañía Minera Autlán, S. A.  
 Compañía Minera de Guadalupe, S. A.  
 Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S. A.  
 Compañía Minera La Piñuela, S. A.  
 Compañía Minera La Unión, S. A.  
 Compañía Minera Las Truchas, S. A.  
 Compañía Minera Santa Rosalía, S. A.  
 Compañía Nacional Exploradora de Asbestos, S. A.  
 Compañía Operadora de Teatros, S. A.  
 Compañía Transportadora Conasupo, S. A.  
 Congeladora Mexicana de Guaymas, S. A.  
 Congeladora San Juan, S. A.  
 Consorcio Minero Benito Juárez Peña Colorada, S. A.  
 Construcciones Telefónicas Mexicanas, S. A.  
 Construcciones y Caminos del Bajío, S. A.  
 Construcciones y Canalizaciones, S. A.  
 Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.  
 Cordemex, S. A. de C. V.  
 Cordelera Lourdes, S. A.  
 Cordeleros de México, S. de R. L. de I. P. y C. V.  
 Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S. A. de C. V. (Canal 13).  
 Crest Importing Company, Inc.  
 Diesel Nacional, S. A.  
 Distribuidora Comercial de Telas, S. A.  
 Distribuidora Conasupo, S. A. de C. V.  
 Distribuidora de Gas de Querétaro, S. A.  
 Distribuidora de Subsistencias Conasupo, S. A.  
 Edificios Bancarios Baja California, S. A.  
 Editorial Argos, S. A.  
 Eléctrica de Hidalgo, S. A.  
 Eléctrica de Huixtla, S. A.  
 Eléctrica de Monclova, S. A.  
 Eléctrica de Oaxaca, S. A. de C. V.  
 Embotelladora Garci-Crespo, S. A.  
 Empacadora de Conservas Los Mochis, S. A.  
 Empacadora de Escuinapa, S. A.  
 Empacadora de Loma Bonita, S. A.  
 Empacadora Ejidal, S. A. de C. V.  
 Empaques y Despachos Cordemex, S. A.  
 Envases y Empaques Nacionales, S. A.



- Equipos Automotores, S. A. de C. V.  
 Estudios Churubusco Azteca, S. A.  
 Estufas y Refrigeradores Nacionales,  
 S. A.  
 Exportadores Asociados, S. A. de  
 C. V.  
 Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A.  
 Ferrocarril de Chihuahua al Pacífi-  
 co, S. A. de C. V.  
 Ferrocarril del Pacífico, S. A. de  
 C. V.  
 Ferrocarril Sonora-Baja California,  
 S. A. de C. V.  
 Ferrocarriles Unidos del Sureste,  
 S. A. de C. V.  
 Fosforitas Mexicanas, S. A. de C. V.  
 Fundiciones de Hierro y Acero,  
 S. A.  
 Fundidora Monterrey, S. A.  
 Gas Natural de Guadalajara, S. A.  
 Granja Buenagua, S. de R. L.  
 Guadalupe Industrial Supply, Co.  
 Guanos y Fertilizantes de México,  
 S. A.  
 Henequén del Pacífico, S. A. de  
 C. V.  
 Hilandería Mayapán, S. A.  
 Hilos y Jarcias Cordemex, S. A.  
 Hules Mexicanos, S. A.  
 Imprenta Nuevo Mundo, S. A.  
 Impulsora de Minerales Industria-  
 les, S. A.  
 Impulsora de la Cuenca del Papa-  
 loapan, S. A. de C. V.  
 Impulsora Mexicana de Telecomuni-  
 caciones, S. A.  
 Impulsora y Exportadora Nacional,  
 S. de R. L. de C. V.  
 Industria Petroquímica Nacional,  
 S. A.  
 Industrias Forestales Integrales, S. A.  
 Ingeniería, Proyectos y Diseños, S. A.  
 Ingenio Agua Buena, S. A.  
 Ingenio El Cora, S. A.  
 Ingenio El Modelo, S. A.  
 Ingenio Independencia, S. A.  
 Ingenio Quesería, S. A.  
 Ingenio Rosales, S. A.  
 Ingenio San Francisco El Naranjal,  
 S. A.  
 Ingenio Santa Clara, S. A.  
 Ingenio Santa Inés, S. A.  
 Inmobiliaria Administradora Balbue-  
 na, S. A.  
 Inmobiliaria Asociación, S. A.  
 Inmobiliaria Asociada, S. A.  
 Inmobiliaria Aztlán, S. A.  
 Inmobiliaria Bancano, S. A.  
 Inmobiliaria Banfoco, S. A.  
 Inmobiliaria B.I.S.A.  
 Inmobiliaria del Banco Internacional  
 del Norte, S. A.  
 Inmobiliaria Guadalupe, S. A.  
 Inmobiliaria Hotelera, S. A.  
 Inmobiliaria Mexicana Industrial,  
 S. A. de C. V.  
 Inmuebles Atlas, S. A.  
 Inmuebles Blasa, S. A.  
 Instalaciones Inmobiliarias para In-  
 dustrias, S. A. de C. V.  
 Instalaciones y Supervisión, S. A.  
 Inversiones Reforma, S. A.  
 Inversiones Turísticas del Caribe,  
 S. A.  
 Inversora Mexicana, S. A.  
 Jardines del Pedregal de San An-  
 gel, S. A.  
 La Perla, Minas de Fierro, S. A.  
 Leche Industrializada Conasupo,  
 S. A. de C. V.  
 Macocozac, S. A.  
 Maderas Industrializadas de Quin-  
 tana Roo, S. A.  
 Maderas Moldeables de Durango,  
 S. A.  
 Maíz Industrializado Conasupo, S. A.  
 de C. V.  
 Manufacturas Gar-Go, S. A. de C. V.  
 Maquinaria, Maniobras y Servicios  
 Conexos, S. A.

- Máquinas-Herramientas, S. A.  
 Mexicana de Autobuses, S. A. de C. V.  
 Midcrest Cordage, Co.  
 Minerales Monclova, S. A.  
 Minerales Submarinos Mexicanos, S. A.  
 Motores Perkins, S. A.  
 Nacional de Combustibles de Aviación, S. A.  
 Nacional Hotelera, S. A.  
 Nueva Pesquera de Topolobampo, S. A.  
 Nueva San Isidro, S. A.  
 Ocean Garden Products, Inc.  
 Operadora de Hoteles, S. A.  
 Operadora Mercantil, S. A.  
 Operadora Nacional de Ingenios, S. A.  
 Operadora Textil, S. A. de C. V.  
 Películas Mexicanas, S. A. de C. V.  
 Películas Nacionales, S. de R. L. de I. P. y C. V.  
 Petroquímica de México, S. A.  
 Productora e Importadora de Papel, S. A. de C. V.  
 Productora Ferrretera Mexicana, S. A.  
 Productos de Maderas Finas, S. A.  
 Productos Especiales Cordemex, S. A.  
 Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V.  
 Productos Químicos e Industriales del Bajío, S. A.  
 Promociones y Comisiones Avantram, S. A.  
 Promotora Cinematográfica Mexicana, S. A.  
 Promotora de Papel Periódico, S. A. de C. V.  
 Publicidad Turística, S. A.  
 Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V.  
 Rassini Rheem, S. A. de C. V.  
 Reconcentraciones Tel, S. A.  
 Refrigeradora de Tepepan, S. A. de C. V.  
 Refrigeradora del Noroeste, S. A.  
 Renta de Equipo, S. A.  
 Restaurantes Selectos, S. A.  
 Río Nazas, S. A.  
 Sacos y Cordeles de Sinaloa, S. A.  
 Sacos y Tejidos de Guatemala, S. A.  
 Sacos y Telas Cordemex, S. A.  
 Sales y Álcalis, S. A.  
 Servicios Aéreos Especiales, S. A. de C. V.  
 Servicios Agrícolas, S. A.  
 Servicios Agrícolas Cañeros, S. A.  
 Servicios Forestales, S. A.  
 Servicios Portuarios de Guaymas, S. A. de C. V.  
 Servicios Portuarios de Manzanillo, S. A. de C. V.  
 Servicios Portuarios de Progreso y Yukalpetén, S. A. de C. V.  
 Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S. A. de C. V.  
 Servicios y Mantenimiento, S. A.  
 Servicios y Suministros Siderúrgicos, S. A.  
 Servicio y Supervisión, S. A.  
 Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.  
 Siderúrgica Nacional, S. A.  
 Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Mante Lázaro Cárdenas, S. C. L.  
 Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S. C. de P. E. de R. S.  
 Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S. C. L. de P. E.  
 Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora, S. A.  
 Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S. A.  
 Sociedad Nacional de Productores de

- |  |  |
|--|--|
| Alcohol, S. de R. L. de I. P. y C. V.                  | Trigo Industrializado Conasupo, S. A. de C. V.                   |
| Sosa Texcoco, S. A.                                    | Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.          |
| Tabacos Mexicanos, S. A.                               | Unión Nacional de Productores de Aceite Esencial de Limón, S. A. |
| Talleres Gráficos de la Nación, S. C. de P. E. y R. S. | Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A.                        |
| Talleres Tipográficos Nacionales, S. A.                | United States Distilling Corporation, S. A.                      |
| Tapetes Cordemex, S. A.                                | Urbanizadora de Tijuana, S. A.                                   |
| Teleconstructora, S. A.                                | Vehículos Automotores Mexicanos, S. A. de C. V.                  |
| Teléfonos de México, S. A.                             | Victoria Textil, S. A.   |
| Tetraetilo de México, S. A.                            | Zincamex, S. A.  |
| Torres Mexicanas, S. A.                                |  |
| Transportes Centrales, S. A.                           |  |
| Transportes Garci-Crespo, S. A.                        |  |

## 3

## EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA

- |                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| Administradora de Servicios, S. A.    | Cobre de México, S. A.                                   |
| Alimentos Tor, S. A.                  | Compañía Editora Nacional, S. A.                         |
| Altos Hornos de Centroamérica, S. A.  | Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S. A. |
| Aeronaves del Centro, S. A.           | Compañía Industrial Baja California, S. A.               |
| Aeronaves del Este, S. A.             | Compañía Industrial de San Cristóbal, S. A.              |
| Aeronaves del Norte, S. A.            | Compañía Industrial y Comercial Americana, S. A.         |
| Aeronaves del Oeste, S. A.            | Compañía Mexicana de Aviación.                           |
| Aeronaves del Sur, S. A.              | Compañía Minera Alsaoia y Anexos, S. A.                  |
| Azufrera Limonta, S. A.               | Compañía Minera Santa Rosalía, S. A.                     |
| Azufrera Morales, S. A. de C. V.      | Compañía Minera de Cananea, S. A.                        |
| Bolsas de Papel Guadalajara, S. A.    | Consorcio Manufacturero, S. A.                           |
| Bolsas y Artículos de Papel, S. A.    | Constructora Industrial, S. A.                           |
| Borg & Beck de México, S. A.          | Empaques de Cartón Titán, S. A.                          |
| Campos Hermanos, S. A.                |  |
| Cartuchos Deportivos de México, S. A. |  |
| Celanese Mexicana, S. A.              |  |
| Celulosa de Chihuahua, S. A.          |  |
| Cementos Guadalajara, S. A.           |  |

- Empresas Promotoras en el Estado de Aguascalientes  
 Empresas Promotoras en el Estado de Guerrero.  
 Empresas Promotoras en el Estado de Zacatecas.  
 Envases Generales Continental, S. A.  
 Fábricas Monterrey, S. A.  
 Ferroaleaciones Teziutlán, S. A.  
 Hotel Chulavista de Monclova, S. A.  
 Inmobiliaria ABT Hotel Cristóbal Colón.  
 Inmobiliaria del Hierro y Acero, S. A.  
 Inmobiliaria La Guardiania, S. A.  
 Impulsora de Empresas Turísticas, S. A. de C. V.  
 Impulsora Minera de Angangueo, S. A. de C. V.  
 Industria del Hierro, S. A.  
 Industria Eléctrica de México, S. A.  
 Industria Peñoles, S. A.  
 Industrias Polifil, S. A.  
 La Tabacalera Mexicana, S. A.  
 Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S. A.  
 Minera Lampazos, S. A. de C. V.  
 Nacional de Refractarios, S. A.  
 Negromex, S. A.  
 Paraíso de Purúa Fuentes Termales, S. A.  
 Productos Industriales Metálicos, S. A.  
 Productos Tubulares Monclova, S. A.  
 Productora Química de Jalisco, S. A.  
 Promotora del Noroeste, S. A.  
 Química Flúor, S. A.  
 Sacos Sonora, S. A.  
 Terrenos Industriales, S. A.  
 Tiempo, S. A.  
 Transportación Marítima Mexicana, S. A.  
 Tubos de Acero de México, S. A.

## 4

## INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO

- Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A. de C. V.  
 Banco Agrario de la Laguna, S. A.  
 Banco Agrario de Michoacán, S. A.  
 Banco Agrario de Yucatán, S. A.  
 Banco Agropecuario de Occidente, S. A.  
 Banco Agropecuario del Noreste, S. A.  
 Banco Agropecuario del Noroeste, S. A.  
 Banco Agropecuario del Norte, S. A.  
 Banco Agropecuario del Sur, S. A.  
 Banco Agropecuario del Sureste, S. A.  
 Banco Capitalizador de Ahorro, S. A.  
 Banco de Coahuila, S. A.  
 Banco de Colima, S. A.  
 Banco de México, S. A.  
 Banco de Puebla, S. A.  
 Banco de Yucatán, S. A.  
 Banco de Zamora, S. A.  
 Banco del Interior, S. A.  
 Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A. de C. V.  
 Banco de las Artes Gráficas, S. A.

- Banco Industrial de Jalisco, S. A.  
 Banco Internacional, S. A.  
 Banco Internacional de Baja California, S. A.  
 Banco Internacional de Tamaulipas, S. A.  
 Banco Internacional del Centro, S. A.  
 Banco Internacional del Fomento Urbano, S. A.  
 Banco Internacional del Noreste, S. A.  
 Banco Internacional del Noroeste, S. A.  
 Banco Internacional del Norte, S. A.  
 Banco Internacional del Sureste, S. A.  
 Banco Internacional Peninsular, S. A.  
 Banco Mexicano, S. A.  
 Banco Mexicano de Nogales, S. A.  
 Banco Mexicano de Occidente, S. A.  
 Banco Mexicano de Puebla, S. A.  
 Banco Mexicano de Toluca, S. A.  
 Banco Nacional Agropecuario, S. A.  
 Banco Nacional Cinematográfico, S. A.  
 Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.  
 Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.  
 Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.  
 Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V.  
 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.  
 Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A. de C. V.  
 Banco Nacional Monte de Piedad, Institución de Depósito, Ahorro y Fideicomiso, S. A.  
 Banco Refaccionario de Jalisco, S. A.  
 Banco Regional Agrícola del Papaloapan, S. A.  
 Banco Regional Agrícola Michoacano, S. A.  
 Banco Regional de Crédito Agrícola de Matamoros, S. A.  
 Banco Regional de Crédito Agrícola de Occidente, S. A.  
 Banco Regional de Crédito Agrícola del Bajío, S. A.  
 Banco Regional de Crédito Agrícola del Grijalva, S. A.  
 Banco Regional del Norte, S. A.  
 Financiera de las Industrias de Transformación, S. A.  
 Financiera Internacional, S. A.  
 Financiera Nacional Azucarera.  
 Nacional Financiera, S. A.  
 Patronato del Ahorro Nacional  
 Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.

## 5

## INTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS

Aseguradora Hidalgo, S. A.  
 Aseguradora Mexicana, S. A.

Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.  
 Seguros Oceánica Internacional, S. A.



**Se terminó de imprimir en el mes de junio de 1976 en Fuentes Impresores, S. A., Centeno, 4-B, México 13, D. F. Se tiraron 3 000 ejemplares más sobrantes para reposición. Cuidó de la edición el Departamento de Publicaciones de El Colegio de México.**

**El tema de la deuda pública externa de México ha sido poco explorado hasta el momento, tanto por su complejidad como por las dificultades implícitas en la obtención de series estadísticas completas y comparables. La autora del presente libro, sin embargo, se ha comprometido en un arduo esfuerzo de investigación tendiente a establecer las causas del endeudamiento externo en que el gobierno de México ha incurrido desde los años 40. Analiza su evolución a lo largo del periodo en estudio, poniendo particular énfasis en su sorprendente crecimiento a partir de 1970. Señala claramente la creciente dependencia del desarrollo económico del país respecto de los créditos extranjeros contratados por el gobierno, no sólo de los de origen oficial multilateral sino, lo que es más alarmante, de los de origen privado.**

**En síntesis, el crecimiento de la deuda pública externa es considerado por la autora como uno de los principales obstáculos al desarrollo económico del país y como uno de los temas a tomar necesariamente en cuenta en el diseño de cualquier medida de política económica en el futuro inmediato.**

**Rosario Green es profesora e investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, estudió Relaciones Internacionales en la UNAM y llevó a cabo estudios de posgrado en Economía tanto en El Colegio de México como en la Universidad de Columbia.**



0062

