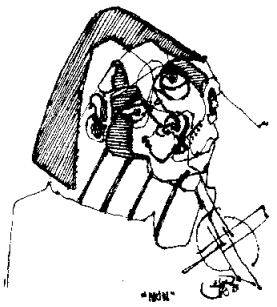
DEUDA EXTERNA MEXICANA. OPCIONES EN LOS AÑOS OCHENTA



Federico Novelo Urdanivia*

Origèn y evolución del endeudamiento

La consolidación de la actividad industrial, como fuerza dinamizadora de la economía nacional en los años cincuenta, se derivó de una serie de eventos a partir de las reformas cardenistas. Estas que estaban encaminadas hacia la ampliación del mercado interno, incluyeron el aprovechamiento de la coyuntura de la 2a. Guerra Mundial y tuvieron el factor común, de que los gastos de importación superaron a los ingresos por exportación, a falta de una planta productiva de bienes de capital. Tal fenómeno conforma lo que A. Pinto, llama **Modelo de crecimiento hacia adentro,** adoptado por algunas economías de América Latina: una estructura primitiva de las exportaciones vs. una estructura sofisticada (industrial) de las importaciones.

* Profesor e investigador del Departamento de Producción Económica, de la UAM-X

El carácter desigual del intercambio, expresado en un ritmo de crecimiento más acelerado de los bienes de origen industrial que los de origen primario condujo al crecimiento de la exportación para financiar un volumen fijo de importación. Esto fue la variable explicativa de un serio desequilibrio externo que pretendió amortiguarse a través del endeudamiento, en una lógica, le otorgó la función exclusiva, de constituirse en una forma complementaria de financiamiento de la expansión del aparato productivo. Como más adelante se verá, el uso extraproductivo de los recursos provenientes del crédito externo, es una de las variables explicativas de la imposibilidad del pago de la deuda externa.

Los ritmos de crecimiento del Producto Interno Bruto, entre 1940 a 1980 se colocaron —como promedio anual— ligeramente por encima de 6.0 por ciento. Esto aunado al tamaño de la deuda externa, relativamente pequeña con relación a la capacidad de pago del sector externo, permitieron pensar —hasta mediados de los años sesenta que el camino adoptado de creciente endeudamiento, era el camino correcto; la descapitalización extrema del medio rural, la falta de competitividad de la oferta industrial nativa en el mercado mundial, y la contratación de créditos para el pago del servicio de la deuda, es decir, el crecimiento del endeudamiento sin ingreso neto de crédito, fueron elementos que modificaron a inicios de la década de los setenta, la autocomplaciente idea que se tenía respecto a las bondades del llamado desarrollo estabilizador.

No obstante lo anterior y por razones cuya explicación escapa a los propósitos del presente trabajo, durante los años setenta el ritmo de endeudamiento externo —e interno— se acelera en forma extraordinaria y los usos de los recursos crediticios se diversifican alejándose de la intención de endeudarse para producir.

La evolución del proceso de endeudamiento, durante el período es la siguiente:

C U A D R O 1
Deuda externa de México (pública y privada), 1971-1980.
(Miles de millones de dólares)

Año	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*	*1980*
Total	6,641	7,698	10,253	14,524	20,094	25,894	29,338	33,416	40,257	50,713
Publ.	4,546	5,046	7,071	9,975	14,449	19,600	22,912	26,264	29,757	33,813
Priv.	2,095	2,632	3,182	4,549	5,645	6,294	6,426	7,152	10,500	16,900

Fuente: Diemex/Wharton, *México's Econometric Model,* Filadelphia. 1984. Citado en Gutiérrez. R. p. 176.

La modificacion de los propósitos de reordenar las transacciones con el exterior formaron parte de los objetivos de política económica del presidente L. Echeverría que incluyeron la reducción del ritmo de endeudamiento. Esto se explica por la contracción de la inversión privada, dentro del crecimiento extraordinario del gasto público —especialmente en el renglón del bienestar social—, y el incremento de la inversión pública que habilitaría a la economía nacional para asumir las tareas propias de un importante exportador de hidrocarburos; circunstancia que se logra, de manera significativa, en el año de 1978.

Entre 1978 y 1981 se conformó una breve etapa de auge, cuya variable explicativa fue el incremento del precio internacional del barril de petróleo, que aumentó de 13.31 dólares en 1978 a 33.2 en 1981. A esta circunstancia se respondió con un aumento de las exportaciones de

443.5 por ciento entre 1978 y 1981; los ingresos por tal concepto, pasan de 1,863 millones de dólares en el primer año a 14,573 en el último.

Todo ello condujo a que la economía nacional creciera a un promedio anual de 6.4 por ciento, mientras los países industriales lo hicieron al 2.1 por ciento. Dentro de los países en desarrollo los no exportadores de pretróleo crecieron al 4.4 por ciento, en tanto que los exportadores al 0.7 por ciento. La variable explicativa de este crecimiento trasciende a las exportaciones de petróleo, e incluye la ampliación considerable del endeudamiento externo, que pasa de 33,416 millones de dólares en 1978 a 74,861 en 1981.[1] Para algunos especialistas, la participación de la economía mexicana en la absorción de la liquidez internacional, a través del financiamiento bancario y de las exportaciones, especialmente petroleras, alcanzó alrededor de 159,000 millones de dólares entre 1978 y 1981, teniendo los siguientes usos:

C U A D R O 2
Distribución de los Recursos Provenientes del Exterior durante 1978-1981, por destino. (%).

	%
Importaciones de mercancías	42.0
Pago de factores del exterior	29.0
Servicios no financieros	19.0
Actividades especulativas	8.0
Aumento de las reservas internacionales	2.0
Total	100.0

Fuente: Ruiz D., Clemente. "La Coyuntura Actual." Mimeo. Conurbal, México, septiembre de 1983. p.3

La falta de regulación de la oferta petrolera internacional y el impulso a tecnologías ahorradoras de energía en el grueso de las economías importadoras de petróleo, dentro de una fase decreciente en la economía mundial, condujeron —a mediados de 1981— a la espectacular caída de los precios internacionales del crudo, y en el caso de México, a la drástica contracción de ingresos provenientes del exterior.

El uso no productivo de buena parte de la deuda externa, la apuesta oficial a favor del crecimiento sostenido de los precios internacionales del petróleo y el consecuente incremento del gasto público, hicieron del año de 1982 algo muy parecido a la antesala del infierno:

> La inflación superó el 98.0 por ciento, la inversión se retrajo en 15.9 por ciento, la tasa de desempleo se duplicó respecto de 1981; en el mes de febrero se decidió devaluar el peso frente al dólar en un 67.0 por ciento, el déficit del sector público llegó a 17.6 por ciento del PIB, que a su vez mostró —por primera vez desde la posguerra— una caída en términos reales. La deuda externa total alcanzó los 84,874 millones de dólares.[2]

[1] Gutiérrez R., Roberto. "La espiral del endeudamiento externo de México y sus problemas de renegociación en el contexto de la experiencia latinoamericana" *Revista Investigación Económica No. 178.* Facultad de Economía, UNAM, México, octubre-diciembre de 1986.

[2] Ibídem.

Medidas oficiales para la reestructuración de la deuda externa de México.

El hecho de que la deuda pública y privada mexicana alcanzara los 107,000 millones de dólares en 1987 —superior en más de 22,000 millones a la de 1982— se explica por una serie de acontecimientos que operaron en contra de los propósitos de la política económica de 1982-83; estos acontecimientos fueron:

— La caída de los precios del petróleo
— La elevación de las tasas de interés internacionales
— La fuga de capitales, que en los últimos años ha significado la mayor en la historia de la economía nacional, y
— Los sismos de 1985 que en opinión de la CEPAL, comportaron un daño aproximado a los 3,600 millones de dólares en viviendas, hospitales, escuelas, edificios públicos, comunicaciones y red de agua.[3]

Con todo, de 1983 a 1987 la deuda pública externa creció el 6.0 por ciento anual, tasa apenas superior a la inflación internacional; además se acumularon 10,000 millones de dólares de reservas.

El servicio de la deuda pública, como porcentaje de las exportaciones no petroleras, se redujo de 340.9 por ciento en 1982 a 85.8 por ciento en 1987. El endeudamiento preferentemente se ha contratado con la banca comercial internacional y sólo el 18.0 por ciento de la deuda pública externa de 1987 se hizo con fuentes distintas (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Esto comportó un pobre aprovechamiento de las ventajas que en costos y plazos, representan dichas fuentes; 1987 fue el año en que mayor uso se hizo de ellas.

CUADRO 3
Incremento anual de la deuda pública externa. (%)

Año	*%*
1982	11.2
1983	6.2
1984	4.2
1985	3.9
1986	4.5

Fuente: Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Informe de Ejecución Balance sexenal. México, septiembre de 1988 p. 147.

La deuda externa del sector privado evolucionó de manera similar. A partir de 1982 disminuyó a una tasa promedio de 4.4 por ciento anual, es decir de 19,107 millones de dólares pasó a 15,107 en 1987. Los intereses de la deuda privada externa pasaron del 2.8 al uno por ciento del PIB en el mismo período. Con relación al valor de las exportaciones no petroleras, pasaron del 60 a 16 por ciento en los mismos años.

La estrategia seguida en la reestructuración de la deuda pública externa ha sido su eliminación a corto plazo; la postergación y la reducción de costos, ha tenido la siguiente evolución:

[3] Samaniego, Norma. "Los efectos de la crisis de 1982-1986 en las condiciones de vida de la población en México." Mimeo. CEPAL 1986, p. 14.

"En 1983 se acordó reestructurar 23,150 millones de dólares, de un saldo de casi 59,000, con vencimiento entre el 31 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984; se estableció un plazo de 8 años con cuatro de gracia y tasas de interés de uno, sieto octavos puntos sobre la Libor y de uno, tres cuartos sobre la Prime. El resultado fue que las amortizaciones de septiembre de 1982 al cierre de 1984 se redujeron de 8,144 millones de dólares a 1,305."

En los años sesenta se pensó que el creciente endeudamiento era el camino correcto, pues el PIB tenía como promedio anual el seis por ciento y la deuda era aún pequeña.

"Entre 1984 y 1985 se acordó reestructurar la deuda pública por un monto equivalente a 48,700 millones de dólares que vencían en el período 1985-1990. Los plazos de pago se ampliaron a 15 años con uno de gracia."

"A fines de 1985 se convino con la Banca Internacional el aplazamiento —por un período de seis meses— del pago de 950 millones de dólares, correspondientes al segundo tramo de un prepago de 1,200 millones de crédito acordado en 1983. En marzo de 1986 se acordó posponer dicho pago por un período adicional de 6 meses."

"Al cierre de 1986 se suscribió un acuerdo con el Club de París para reestructurar aproximadamente 1,921 millones de dólares."

"En marzo de 1987 el gobierno mexicano firmó un acuerdo con la Banca Internacional a fin de reestructurar 52,717 millones de dólares de la deuda pública externa. En el mismo acuerdo se logró reestructurar 43,700 millones de dólares, a un plazo de 20 años con siete de gracia, se redujo el margen aplicado sobre la tasa Libor a 13/16 de 1 por ciento. La deuda contratada en 1983 y 1984 (880 millones de dólares) se reestructuró a un plazo de 10 años con cinco de gracia, con la reducción de la tasa de interés mencionada; los recursos contratados sobre la base de la tasa Prime (6,500 millones de dólares) pasaron a Libor. Además, se reprogramó el pago de 950 millones de dólares de 1985, en 24 trimestres a partir de 1989. La reducción del diferencial sobre los 52,717 millones de dólares representó un ahorro estimado en 302 millones de dólares anuales."[4]

Propuesta de reestructuración de la deuda externa, en función de la capacidad de pago del sector externo.

Esta propuesta, elaborada por Ifigenia Martínez parte de establecer que existe un riesgo para la vigencia del derecho al desarrollo de México, en virtud de la imposibilidad —e inutilidad— de pagar la deuda con la productividad del sector externo de la economía mexicana, cuyo volumen se duplica por el endeudamiento. Para 1984, la deuda mexicana alcanzó los 96,400 millones de dólares, mientras que lo necesario para financiar la formación bruta productiva de capital del sector externo, correspondería a 55,000 millones de dólares. El primer esfuerzo para una reestructuración adecuada, consistiría en separar la deuda productiva de la improductiva, para —con el volumen de ésta— negociar un valor descontado.

El resultado de la reestructuración de la deuda, según esta propuesta, consistiría en el ajuste de ésta a la capacidad real de pago del país,

[4] Poder Ejecutivo Federal op. cit., pp. 147-148.

lo que —a su vez— necesitaría una reducción de los intereses y del capital, acercando los primeros a su tasa histórica y calculando el segundo en función de la productividad del sector externo.

El uso no productivo de la deuda, el crecimiento de los precios internacionales del petróleo y del gasto público, hicieron de 1982, algo muy parecido a la antesala del infierno.

Una condición fundamental en la operación de esta propuesta, es la voluntad de cooperación entre deudores y acreedores, para compartir el costo del reajuste, mismo que en el corto plazo deberá favorecer a los deudores. Esto apoyaría la estabilidad del sistema monetario y financiero así como la economía mundial, en el mediano y largo plazo.[5]

El cálculo de la capacidad de pago del sector externo, está basado en la Tasa Interna de Rendimiento, derivada de alguna de las interpretaciones algebraicas de la "eficacia marginal del capital" (EMC) de Keynes, en las que la EMC es la tasa de descuento que iguala el precio de oferta de los bienes de capital (la inversión), con los beneficios esperados por la realización de una parte de la oferta industrial, en un ambiente de competencia:

$$P.O. = \frac{B.E.}{(1+r)^n}, \text{ donde:}$$

P.O. = precio de oferta de los bienes de capital
B.E. = beneficios esperados
r = Eficacia Marginal de Capital, y
n = años o plazos de capitalización.[6]

La inversión será rentable si **r** supera a las tasas de interés internacionales vigentes durante la vida útil del bien de capital del que se trata. La propuesta concluye con la mención de algunas medidas complementarias a los criterios de productividad señalados. Estos conducirían a una solución permanente del problema del endeudamiento, siempre que fuesen adoptadas las siguientes medidas por la comunidad internacional:

— La reanudación del desarrollo económico de los países endeudados
— Una relación de paridad justa entre los precios de importación y exportación.
— El destino de mayores fondos oficiales para proyectos de infraestructura.
— La reanudación de las corrientes financieras oficiales y privadas para financiar el crecimiento y el comercio sobre la base de la rentabilidad del sector externo, y
— La reforma del Sistema Monetario y Financiero Internacional con objeto de asegurar el manejo ordenado, estable y equitativo de

[5] Martínez, Ifigenia. "Deuda externa y soberania nacional." *Materiales Investigación Económica*. Facultad de Economía, UNAM, México diciembre de 1986, p. 90.

[6] Novelo U., Federico. "Keynes y el poder de las ideas: 50 años de la teoría general." *Investigación Económica No. 177*. Facultad de Economía, UNAM, México, julio-septiembre de 1986.

la liquidez mundial. Así también los tipos de cambio para determinar la función de las monedas de reserva internacional y la simetría en los procesos de ajuste de los desequilibrios en las balanzas de pagos de los países con moneda de reserva y de los demás países, según sean deudores o acreedores, deficitarios o superavitarios.[7]

Ifigenia Martínez propone la separación de la deuda productiva de la improductiva para negociar un valor descontado con el volumen de ésta.

Propuesta de suspensión inmediata de pagos y reducción de la deuda a su valor comercial real.

Las presiones a favor de una decisión unilateral de suspensión de pagos del servicio de la deuda externa, se han hecho presentes en la historia reciente del país; toda vez que se asume que el costo de oportunidad de esta sangría económica es —simplemente— el desarrollo nacional. Aunque tales presiones han venido invariablemente de las fuerzas progresistas del escenario político y social mexicano, lo cierto es que cuando se han adoptado tales decisiones —como en 1982 y muy probablemente en estos días— lo que se hace es dejar de pagar porque no se cuenta con las divisas para hacerlo, sin dar aliento a ningún proceso emparentado con el desarrollo.

Las ya mencionadas pérdidas económicas originadas por los macrosismos del mes de septiembre de 1985 y las modificaciones desfavorables en los precios internacionales del petróleo, a lo largo del sexenio que se analiza, han estimulado la presencia de estas presiones; su eventual cumplimiento se identifica con el ejercicio de la soberanía nacional, y no con la contratación de créditos contingentes en los que se ha incurrido, profundizando de esta manera el endeudamiento.

En la gira realizada por algunas ciudades de los Estados Unidos, Cuauhtémoc Cárdenas se declara en contra de la llamada moratoria,[8] sin embargo, el mismo diario publicó el 23 de septiembre de 1987 un documento oficial de la Corriente Democrática titulado "Propuesta Democrática" cuya posición era diferente y pretendía integrarse a la plataforma electoral del PRI. En el capítulo denominado "El rescate de la Nación" dice lo siguiente:

"Enfrentar en términos políticos, conforme a nuestra decisión soberana y con apoyo en la solidaridad internacional, la cuestión de la deuda externa, **suspender el pago de su servicio en tanto no se logre una justa reducción,** con base al interés nacional, a la corresponsabilidad de los acreedores y a su valor real en los mercados. Establecer en todo caso un límite a nuestros pagos y la disminución sustantiva de las tasas de interés a fin de liberar los recursos necesarios para el desarrollo."

A pesar de no conformar ningún plan para solucionar el problema del endeudamiento, tal consigna tiene una considerable base social y un efecto político de incuestionable eficacia, aún cuando trae previsibles consecuencias perniciosas para el futuro económico de la nación.

[7] Martínez H., Ifigenia, op. cit., p. 91.

[8] Reyes H., Federico. *La Jornada.* 26-1-89 y 8-2-89.

Propuesta del llamado Plan Baker.

Es éste el caso de otra iniciativa unilateral proveniente del gobierno norteamericano, cuya singularidad radica en trasladar el énfasis de las políticas de ajuste recesivo hacia el crecimiento de los países deudores. Se añade además, la definición de cómo deberán crecer tales economías y condiciona la elegibilidad de los beneficiarios a la adopción de las políticas macroeconómicas contenidas en dicho plan, así como los propósitos centrales del Plan Baker:

- — Dar prioridad a las acciones que favorezcan el crecimiento de las economías endeudadas
- — Inducir a los países deudores para adoptar políticas que logren el crecimiento, equilibren la balanza de pagos y reduzcan la inflación (atraer más inversión privada extranjera; transformar en empresas privadas las industrias estatales ineficientes; eliminar las regulaciones de sus mercados financieros; procurar mayores exportaciones; reducir el gasto gubernamental, y abatir las barreras para la importación)
- — Restaurar las corrientes de financiamiento designadas a los países deudores, en especial los nuevos créditos voluntarios de la banca comercial, y
- — Permitir la participación directa de los países desarrollados, encabezados por Estados Unidos, en el manejo del problema de la deuda.[9]

En la presentación del plan, se subraya que "Estados Unidos no respalda un alejamiento de la estrategia de manejo de la deuda caso por caso, adoptada hace tres años. Este enfoque nos ha sido útil y debemos continuarlo".[10]

[9] Navarrete, J. Eduardo. "La deuda externa y el Plan Baker" *Investigación Económica No. 175.* Facultad de Economía UNAM, México, enero-marzo de 1986, pp. 14-16.

[10] Baker's Third World Debt Plan, FF, 9-11-85, p. 4, citado por Navarrete, J.E. p. 17. op. cit.

Se nos propone en este Plan, hacer uso de la economía abierta, receta para eliminar restricciones a la inversión extranjera, en especial la norteamericana, desmantelar al Estado y con todo ello, esperar que la banca comercial internacional se disponga a incrementar los flujos de financiamientos, omitiendo las cuestiones centrales para las economías deudoras como:

La suspensión de pagos de la deuda, sólo se ha hecho cuando no se han tenido las divisas; nunca para alentar el desarrollo nacional.

— Posibilidades de negociación de descuentos sobre el monto actual de la deuda
— Negociación de plazos para las *amortizaciones*
— Una mayor participación en el financiamiento de fuentes distintas a la banca comercial (BIRF y BID), mucho más convenientes en plazos y costos, y
— Posibilidades de reducción de las tasas de interés.

En este plan, sin duda lo válido no es nuevo y lo nuevo no es válido.

Propuesta de la conversión de parte de la deuda en activos de empresas privadas o de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas.

Esta propuesta tiene como propósito beneficiar a los acreedores; el caso de México, tendría la exigencia de modificar radicalmente la reglamentación relativa a las inversiones extranjeras. Esto convertiría las participaciones foráneas superiores al 49 por ciento del capital social de las empresas —que era la excepción— en la norma.

Hay un par de circunstancias que convierten en altamente desfavorable la adopción de esta propuesta para la economía mexicana:

1) El carácter abrumadoramente mayoritario de la deuda de largo plazo sobre la de corto, que convierte, una alta proporción del total de ésta, en deuda vieja cuyo valor comercial internacional, en el mejor de los casos, *corresponde al 60 por ciento de su valor original*. Los nuevos "inversionistas" entregarán estos valores, exigiendo que se contabilicen al capital inicial, para pagar su participación en los activos de empresas ya establecidas (esto sucede en las industrias de automotores, siderúrgica y el turismo).
2) La confusión con la que hoy se define lo estratégico y lo prioritario; confusión que —junto con las presiones a favor de modificar la reglamentación relativa a las inversiones extranjeras— puede producir en un plazo relativamente corto un panorama económico nacional considerablemente más desintegrado que el actual (prácticamente el 100 por ciento de las empresas maquiladoras del norte del país están integradas a los requerimientos productivos de la economía de los Estados Unidos, sin vínculo con la producción nacional y sin la presencia de empresarios mexicanos).

A pesar de estos inconvenientes, durante 1986 y 1987, se desarrolló un programa para sustituir deuda pública externa por inversión, realizándose operaciones por 2,100 millones de dólares con un descuento superior al 12 por ciento, lo que se reflejó en un pago menor de intereses.[11]

[11] Poder Ejecutivo Federal. op. cit., p. 149.

Propuesta "Pago de la deuda en pesos"

El 29 de diciembre de 1988, la página editorial del diario neoyorquino The Wall Street Journal, recoge una propuesta novedosa para la renegociación de la deuda externa mexicana, firmada por dos destacados economistas norteamericanos; profesores del Instituto Tecnológico de Massachusetts, Rudiger Dornbusch y Franco Modigliani, este último ganador del premio Nobel de economía.

La propuesta es orientada por la preocupación de los Estados Unidos, respecto a la eventualidad de una moratoria que iniciada por el gobierno mexicano, pudiese comportar un pernicioso ejemplo a seguir por el resto de la América Latina. El estancamiento económico, el crecimiento de la población, desempleo, la sangría financiera que representa el pago de la deuda externa y el malestar social que genera toda ésta situación, son las razones por las que estos economistas fundan una propuesta de solución que sirva a los intereses de México a largo plazo, así como a los de sus acreedores, para establecer una política cuyos propósitos sean:

— Descartar moratorias sobre el "principal", incluso sobre los intereses y descartar la amenaza de hacer uso de ellas
— Permitir el incremento de la inversión con un crecimiento más rápido que el ingreso mediante la reorientación de recursos empleados para pagar intereses sobre la deuda externo, y
— Comportar una solución duradera que dé fin a las repetidas crisis de fondo que motivan la fuga de capitales.

Con estos objetivos, se elabora la propuesta siguiente:

"Para un período específico (una década), los intereses sobre la deuda externa —y la parte del principal, en el momento que venza— sería pagada en moneda mexicana no convertible y se le emplearía para una inversión irrestricta dentro de México. Aunque los pagos no serían transferibles directamente, los activos adquiridos con estos fondos podrían ser revendidos a personas no residentes a cambio de dólares, y las ganancias sobre tales activos serían libremente convertibles. Al final, los acreedores podrían recuperar su parte principal y acumularían ganancias con la garantía de que no se darían pérdidas cambiarias."[12]

Para que los países acreedores se beneficien de las ventajas de esta propuesta, es indispensable que México se comprometa a no derrochar los recursos para restaurar el consumo, a establecer duras medidas fiscales y a una amplia liberalización de las oportunidades de inversión. Así, los países acreedores obtendrían las siguientes ventajas:

— Se evitaría la moratoria
— Se reduciría el excedente comercial mexicano, aumentando las importaciones de bienes de inversión. Con ello se proporcionaría el auxilio financiero para solucionar por lo menos una parte del equilibrio comercial estadounidense, y
— México podría tener lo suficiente en afluencia de capital privado para pagar a los acreedores una parte importante del servicio de la deuda en dólares.

[12] *Excélsior*, 30-12-88.

En esta propuesta tiene un gran peso la condición de no imponer restricciones ni a las áreas ni a los montos de participación de este capital reciclado, a cambio de un crecimiento estable y duradero, sin que la misma propuesta mencione posibilidades de descuento de la deuda y/o de los intereses.

El Plan Baker proviene del gobierno norteamericano; su singularidad radica en trasladar el énfasis de las políticas de ajuste recesivo hacia el crecimiento de los países deudores.

Al inquirirle si lo anterior no entrañaría riesgos para la soberanía nacional, R. Dornbusch respondió: "La soberanía nacional es importante pero también lo es la economía; si se quiere crecer hay que cortar algo de la retórica de la soberanía."[13]

La propuesta rebasa a las recientes demandas empresariales de privatización de las empresas públicas y comporta el alto riesgo de su desnacionalización. Debe pensarse en otras vías, mucho más ajustadas al interés nacional, para volver a la senda del crecimiento.

Plan Brady y negociación de la primavera de 1989.

La necesidad de reducir la transferencia de recursos hacia el exterior, para dar aliento al desarrollo nacional, ha exigido que en el menú de opciones de mercado, para la reestructuración de la deuda, se incluyan propuestas que contemplen la reducción del principal así como de las tasas de interés. Dicho de otra forma, lo propuesto hasta antes del llamado Plan Brady, no hizo sino evadir este aspecto central, estableciendo un marco estrecho de posposición de pagos que proporcionaría un sospechoso oxígeno al presente con cargo al futuro, sin posibilidades de crecimiento económico sostenido. La ineficacia de las opciones revisadas, especialmente del Plan Baker, se explica en el trato preferente a los intereses de la banca comercial internacional, particularmente la de los Estados Unidos que tiene —en los diez mayores bancos— un alto grado de exposición (préstamos a México/total de activos) que va del 40.0 por ciento al 75.0). Si se recuerda que el actual jefe del Departamento de Estado es a la vez, importante accionista del Chemical —el banco que tiene en préstamos al sector público mexicano tres cuartas partes de sus activos—, la atención a los intereses de los banqueros, por encima de cualquier otra consideración, es una obviedad.

La primera novedad interesante del Plan Brady, presentado el viernes 10 de marzo en Washington, es el reconocimiento de la inutilidad de todo lo anterior, justo porque evade las cuestiones centrales en el problema de la deuda, a saber:

— El volumen del endeudamiento
— El tamaño de las tasas de interés y sus tendencias a incrementarse, al calor del empleo exclusivo del mecanismo de mercado, y
— Resultado de los puntos anteriores, la magnitud del flujo de divisas que México transfiere al exterior, a costa de renunciar al desarrollo.

En ese Plan que se analiza, la reducción del monto de la deuda, de las tasas de interés y del volumen de las transferencias aparecen como

[13] *La Jornada*. 26-1-89.

condiciones insoslayables en el proceso de renegociación de la deuda externa.

Otro elemento novedoso lo constituye el reconocimiento de los límites de los mercados financieros internacionales para aportar soluciones al problema. En su lugar se propone una suerte de regulación que frente a la unificación económica de Europa, sea ejercida por los gobiernos de los Estados Unidos y el Japón, en la perspectiva de la reorganización económica internacional, habida cuenta de la fuerza extraordinaria que ha adquirido la economía japonesa.

Antes de pensar en la moratoria o en la subordinación a los trasnochados apetitos de los países acreedores, adoptemos criterios que establecen correspondencia entre deudores y acreedores.

El más llamativo de los puntos que contiene esta presentación del plan, es la moderación del poder desequilibrado que se había otorgado a la banca comercial en el proceso de reestructuración de la deuda. Se reconoce la corresponsabilidad de los acreedores y la consecuente participación en la reducción del principal; se incrementa la autonomía relativa del FMI frente a la banca comercial y se sugiere la disolución de acuerdos horizontales entre bancos, que han empantanado las negociaciones pasadas.

Mucho de lo anterior, se mantiene en pie. Ello se refiere a la continuidad de las aperturas comercial y financiera, a la reducción de la gestión económica del Estado, a la creación de mejores condiciones para la inversión extranjera, etc.

En el marco de este nuevo plan, el 11 de abril de 1989, el gobierno mexicano elaboró y firmó una carta de intención con el FMI que tanto en el procedimiento como en el contenido, encierra algunas novedades:

Se acude primero al organismo multilateral para que avalado por el mismo, el gobierno mexicano renegocie con sus acreedores.

La segunda es la inclusión de las áreas irrenunciables de la acción económica gubernamental y el necesario incremento del llamado gasto en desarrollo social.

En la renegociación actual se conservan sin embargo, algunas incertidumbres:

— El monto de la reducción
— El financiamiento de nuevos créditos
— El origen de los recursos que amortigüen las pérdidas
— El destino de los recursos liberados
— Los instrumentos de la regulación internacional, y
— Las tasas de interés a mediano y largo plazo.

Este Plan se ha convertido en la guía de la reestructuración actual, por lo que en este momento, constituye la opción real.

Su evaluación corresponderá a los resultados que obtengan las negociaciones en curso.

Diferencias entre las propuestas

Este análisis requiere de un cuerpo de elementos de juicio frente a los que se establezca la viabilidad y congruencia de dichas propuestas:

— La reestructuración de la deuda externa mexicana deberá ser resultado de la renegociación, lo que descarta la adopción de medidas unilaterales.
— La negociación de México, y su restringida capacidad de pago no significa que los países acreedores impondrán medidas ventajosas para forzar la integración de la economía del país a la internacional o para vulnerar su soberanía;
— La reestructuración, es un imperativo que de cristalizarse, modificará el flujo financiero hacia el exterior, por lo que resulta impensable la continuidad del tratamiento que se ha dado al problema.
— El problema en cuestión está vinculado al crecimiento de la economía mexicana y a una distribución del ingreso más democrática, que amplíe la cobertura de bienestar social.

A la luz del primer elemento —la negociación de la deuda— la suspensión inmediata de pagos como medida de apremio para la reducción del principal y los intereses de la deuda, nunca ha sido un buen negocio para México; cuando Juárez la adoptó en 1862, el costo pagado correspondió a la pérdida del orden republicano. Este se restauró cinco años después de la Guerra de Intervención. En 1982 por carencia de divisas, se contrataron nuevos créditos, pero se sometieron a un severo plan de ajuste impuesto por el Fondo Monetario Internacional. Ello en la actualidad no resulta nada recomendable; pues han cambiado las circunstancias desde que Keynes dijo: "Si debes al banco un millón de dólares, el banco te tiene en sus manos, pero si le debes cien millones, tú lo tienes en las tuyas". Salvo que se pretenda la desestabilización del sistema financiero internacional, con impredecibles resultados, la suspensión de pagos no es una puerta verdadera para salir del problema del endeudamiento.

Por su lado, el Plan Baker no ofrece demasiado; es una propuesta de carácter unilateral, proveniente del gobierno de los Estados Unidos, en un mal disimulado apoyo a la banca comercial. No es una reestructuración en el sentido estricto. Entre el grupo de condiciones que exige, está la apertura de la economía mexicana a la intromisión extranjera, pasando por el desmantelamiento del Estado que vulnera la soberanía nacional.

La soberanía nacional, prioridad sobre la que insiste tanto la oposición, es notoriamente menospreciada por las recomendaciones que encierra el Plan Baker para el pago de la deuda.

Otra propuesta, es la operación de los swaps. Estos han sido un negocio inconveniente como para insistir en ellos. El valor de una deuda vieja que debiera ser barata se cobra, en más del 70 por ciento a su valor comercial real. Al adquirirse se discrimina al Estado mexicano como comprador directo. Participan especuladores disfrazados de inversionistas, los que hacen incrementar el valor de la deuda. Por último la opción más adecuada a las posibilidades reales del país y coherente con los elementos de juicio propuestos es, en mi opinión, la de reestructurar la deuda de la forma siguiente:

1) Separar la productiva de la que no lo es y negociando una reducción del total correspondiente al monto de la deuda improductiva;
2) Reducir las tasas de interés con el propósito de acercarlas a su nivel histórico, y

3) Fundando el monto del servicio de la deuda externa en la productividad, rentabilidad y capacidad de pago del sector externo mexicano.

La negociación con base en estos criterios establece la corresponsabilidad entre deudores y acreedores; permite reiniciar el crecimiento de la economía mexicana; armoniza los intereses en conflicto; y preserva la soberanía nacional. Antes de pensar en la moratoria o en la subordinación a los trasnochados apetitos de los países acreedores.

No obstante, persistirán complicaciones técnicas, como la clasificación de la deuda en productiva e improductiva. Los años de mayor endeudamiento, fin de la década pasada e inicios de la actual, se caracteriza por una notoria libertad en la contratación de créditos que junto con buena parte de la renta petrolera, se destinaron a la compra de importaciones, al pago de factores del exterior y a actividades especulativas. En una proporción del 79.0 por ciento del total de recursos provenientes del exterior entre 1978 y 1981 (159,000 millones de dólares) siguieron ese destino. Este desorden en el uso de los créditos y las divisas por exportación de hidrocarburos, se explica en la frivolidad de aquel gobierno. Mucho más contundente fue el apremio de la banca comercial internacional por colocar recursos en economías en crecimiento, sin reparar en la temporalidad —brevísima— del auge y sin atar los créditos a la inversión productiva.

Todo lo anterior hace que el grueso de la deuda externa se haya contratado con la banca comercial, que mayoritariamente sea más o menos reciente y que su utilización haya navegado entre la ineficiencia, la especulación y el misterio. Por ello, en especial por la laxitud con la que se pudo contratar y usar, es complicada en extremo la diferenciación en productiva e improductiva, dejando un marco muy estrecho, el de la deuda contratada con organismos multilaterales —que sí atan los créditos—, para hacer la diferenciación que se propone.

Ante esta complicación, la idea de reducir la transferencia hacia el exterior en la medida en que se contabilicen los requerimientos internos de un crecimiento sostenido, aparece como el planteamiento más adecuado en el momento actual.

Bibliografía

Gutiérrez R., Roberto. "La espiral del endeudamiento externo de México y sus problemas de renegociación en el contexto de la experiencia latinoamericana." *Revista Investigación Económica No. 178,* Facultad de Economía, UNAM, México, octubre-diciembre de 1986.

Martínez, Ifigenia. "Deuda externa y soberanía nacional." *Materiales Investigación Económica.* Facultad de Economía, UNAM, México, diciembre de 1986.

Navarrete, J. Eduardo. "La deuda externa y el Plan Baker". *Investigación Económica No. 175,* Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1986.

Novelo U., Federico. "Keynes y el poder de las ideas: 50 años de la teoría general." *Investigación Económica No. 177.* Facultad de Economía, UNAM, México, enero-marzo de 1986.

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Informe de Ejecución. Balance Sexenal. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988 (septiembre).

Ruiz Durán, Clemente. La Coyuntura Actual. Mimeo. CONURBAL, México, septiembre de 1983.

Samaniego, Norma. Los efectos de la crisis de 1982-1986 en las condiciones de vida de la población en México. Mimeo. CEPAL, 1986.