



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DE LA
DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN EL CRECIMIENTO Y EL
DESARROLLO SOCIAL DE MÉXICO, 1982-2018.”**

E N S A Y O

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A:**

ELIGIO GIL BARRÓN

DIRECTOR DE ENSAYO:
MTRO. JOSÉ ANTONIO RODRÍGUEZ ARCE



CIUDAD UNIVERSITARIA, JUNIO 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a mi querida Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por haberme dado la oportunidad de pertenecer a ella y brindarme una sólida formación para servir a mi país. Siempre voy a sentirme orgulloso de su educación, sus valores y sus principios; de haber estado en sus espacios; de haber podido convivir con todos mis compañeros; de haber aprendido de todos mis profesores: en una palabra, de haber sido parte de su historia y grandeza; eso no lo cambio por nada. Y si naciera de nuevo, volvería a pertenecer a ella.

Extiendo mi más sincero agradecimiento al profesor José Antonio Rodríguez Arce. Académico, investigador y funcionario capaz, honesto y comprometido con las grandes causas nacionales pero, sobre todo, mejor ser humano. Difícilmente me habría titulado sin su invaluable apoyo.

Doy también gracias a todos mis sinodales. Cada uno de ellos de amplia trayectoria académica y reconocida capacidad como estudiosos de la economía. Sin duda, sus cuestionamientos y opiniones enriquecieron mi examen profesional.

Y sobre todo, gracias a Dios.

DEDICATORIAS

A la memoria de mis padres: Hermila Barrón y Delfino Gil.

A ti madre que me diste la vida y que el Señor quiso que partieras hacia él te dedico este trabajo; seguro que desde el cielo te sentirás orgullosa. Cuando estemos nuevamente juntos te contaré los detalles. Igualmente a ti padre, cuando te vuelva a ver te explico los pormenores del mismo. Siempre los amaré.

Con todo mi amor a mis hijas Iraís Estefanía y Nadia Celeste por significar lo mejor de mi vida y mis más grandes tesoros. Igualmente a Vannya Ximena y Carlos Arath, mis nietos maravillosos.

Una especial dedicatoria a Aída, mi compañera y mujer excepcional. Su amor, apoyo y comprensión fueron determinantes para cerrar este ciclo.

Este ensayo lo consagro asimismo a mis hermanas: Consuelo, Irene, Ofelia y Teresa. Las hago participe de este logro.

Particularmente a mi hermana Leticia por su apoyo y cariño de toda la vida.

	ÍNDICE	Pág
INTRODUCCIÓN		6
MARCO TEÓRICO DE DEUDA PÚBLICA		9
Conceptos teóricos de deuda pública		9
Conceptos teóricos de la deuda pública externa de México		16
I ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO Y EL MODELO NEOLIBERAL		18
<i>I.1 EVOLUCIÓN Y DESTINO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO</i>		18
I.1.1 Contexto económico financiero internacional		18
I.1.2 La deuda pública externa durante el desarrollo estabilizador		22
I.1.3 La deuda pública externa en los setenta		24
I.1.4 La deuda pública externa en los ochenta		30
I.1.5 Destino de la deuda pública externa		32
<i>I.2 CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN MÉXICO, 1982-1994</i>		35
I.2.1 Contexto económico financiero internacional, 1982-1994		35
I.2.2 La política de deuda pública externa bajo el modelo neoliberal, 1982-1994		37
I.2.3 Negociación de la deuda externa soberana, 1982-1994		44
I.2.3.1 Primera etapa, 1982-1983		44
I.2.3.2 Segunda etapa, 1984-1985		44
I.2.3.3 Tercera etapa, 1986-1987		44
I.2.3.4 Cuarta etapa, 1989-1994		46
<i>I.3 IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS POR LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN EL CRECIMIENTO DE MÉXICO, 1982-1994</i>		50
I.3.1 Definición de transferencia		50
I.3.2 Cuantificación del pago del servicio de la deuda externa soberana		50
I.3.3 Impacto de la transferencia en		51
I.3.3.1 El crecimiento económico		51
I.3.3.2 La infraestructura económica		60
I.3.3.3 Las finanzas públicas		62
I.3.3.3.1 Ingresos presupuestales		63
I.3.3.3.2 Gasto no financiero		64
I.3.3.4 El sector externo		68
I.3.3.4.1 La cuenta corriente		71

II POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, 1995-2012

74

II.1 Política de deuda pública externa durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y de Felipe Calderón, 1995-2012	74
II.1.1 Evolución de la deuda pública total, 1995-2012	78
II.1.1.1 Deuda pública interna	78
II.1.1.2 Deuda pública externa	80
II.1.1.2.1 Servicio de la deuda externa soberana, 1995-2012	80
II.1.2 Balance de la deuda pública externa, 1995-2012	82
II.2 Política de desarrollo social en México, 1995-2012	83
II.2.1. Política social en el gobierno de Ernesto Zedillo, 1995-2000	84
II.2.2. Política social en el gobierno de Vicente Fox, 2001-2006	85
II.2.3. Política social en el gobierno de Felipe Calderón, 2007-2012	87

III POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA *VERSUS* DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, 2013-2018

90

III.1 Política de deuda pública externa durante el gobierno de Enrique Peña	90
III.2 Evolución de la deuda pública total, 2013-2018	92
III.2.1 Deuda externa soberana, 2013-2018	92
III.2.2 Deuda pública externa, 2013-2018	92
III.2.2.1 Transferencia de recursos al exterior, 2013-2018	93
III.3 Balance de la deuda pública total, 2013-2018	94
III.4 Situación actual de la deuda pública externa	95
III.5 Política de desarrollo social en el gobierno de Enrique Peña, 2013-2018	97
III.6 Deuda pública externa <i>versus</i> desarrollo social en México, 2013-2018	98

CONCLUSIONES

103

ÍNDICE DE CUADROS

105

ÍNDICE DE GRÁFICAS

106

BIBLIOGRAFÍA

107

INTRODUCCIÓN

A mediados de los años setenta el proceso de acumulación de capital de la economía mexicana llegó a su fase de agotamiento. La base del mismo, el modelo de sustitución de importaciones, perdió los niveles originarios de reproducción por lo que hubo que aplicar un nuevo modelo económico, llamado neoliberal, para recuperar el crecimiento y alcanzar mayor bienestar social. En síntesis, se decidió apostar por el Mercado para solucionar los males económicos y sociales del Estado.

La nueva estrategia inició en los ochenta debido a que, de 1978 a 1981, la economía logró crecimientos históricos de 8.6% en promedio anual en términos reales como consecuencia del "*boom*" petrolero. En esos años, el volumen exportador de la industria petrolera representó 80.0% de las ventas externas totales. Dicho crecimiento fue financiado con inversión pública, complementado con deuda externa del sector público.

Sin embargo, en 1982 se presentó un contexto mundial de profunda y prolongada inestabilidad en el mercado petrolero y financiero colapsando las finanzas públicas y las cuentas externas nacionales debido al peso de la deuda pública externa, iniciando la crisis cuyos efectos perdurarían muchos años.

Ante este panorama las autoridades mexicanas buscaron el auspicio de Estados Unidos (EU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), implementando el nuevo modelo económico para liberar la economía, corregir los grandes déficits -internos y externos-, y promover una mayor apertura comercial. De acuerdo a cifras del Banco de México, en 1982 la deuda externa total representó 134.2% del PIB, el servicio (pago de amortizaciones e intereses), 7.5% y la transferencia neta (intereses), 2.9%. Por su parte, la deuda externa del sector público significó 80.5% del valor de la economía.

Una de las consecuencias de la excesiva transferencia de recursos por el pago de la deuda externa fue la disminución severa del gasto público y el destinado al desarrollo social generando grandes déficits en educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social, acrecentando la pobreza de millones de mexicanos.

En la búsqueda de soluciones a esta circunstancia padecida por muchas economías, a través del tiempo diversos autores universales han trabajado en precisar las causas de la deuda pública pero, sobre todo, en explicar el impacto de la deuda en el crecimiento económico, la descapitalización de la economía y los déficit de las cuentas internas y externas. Destacan los trabajos de Paul Samuelson, Gregory Mankiw, Joseph Stiglitz, Paul Krugman y el Dr. René Villarreal.

Bajo ese contexto, el planteamiento del ensayo expone la consolidación del modelo económico neoliberal durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas, en medio de la cual la deuda pública externa inicia el abandono de carácter complementario como fuente de financiamiento del desarrollo que había logrado en los setenta, adquiriendo a partir de entonces un papel como estabilizador de la balanza de pagos en los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. No obstante el nuevo papel de la deuda, la transferencia de recursos continuó siendo en estas décadas una de las variables que limitó el crecimiento económico y el desarrollo social a fin de mantener la estabilidad macroeconómica.

A manera de hipótesis, se afirma que la transferencia de recursos financieros al exterior por el servicio de la deuda externa, particularmente la del sector público, ha significado una limitante para el crecimiento económico y el desarrollo social de México, cuyos efectos continúan representando un riesgo latente luego de 36 años de neoliberalismo.

El presente ensayo persigue como objetivo general contribuir al análisis de un tema delicado para nuestro país como es el costo de la deuda pública externa, a fin de aportar elementos que alienten el debate pero, sobre todo, que motiven la definición de soluciones.

Uno de los objetivos particulares del ensayo es describir, en la parte de antecedentes del primer capítulo, la evolución de la deuda pública externa total en esos años y también la consolidación del modelo neoliberal. Ambos temas a la luz del contexto financiero internacional de 1940 a 1994.

De manera singular, señalar los rasgos de la política gubernamental de deuda externa aplicada en los ochenta al amparo del modelo económico neoliberal, destacando la función de la deuda externa del sector público como un factor de estabilización macroeconómica.

Igualmente, citar los resultados de las negociaciones de la deuda externa llevadas a cabo en esos años. Si bien en su momento la estrategia negociadora aligeró la crisis de la deuda, con el tiempo evidenció sus verdaderos alcances y limitaciones al no resolver de manera estructural sus causas ni la transferencia de recursos.

Este objetivo particular resulta sumamente importante ya que en su interior se desarrolla la hipótesis del ensayo analizando, de manera pormenorizada, el impacto de la transferencia de recursos en la economía nacional al inicio de la crisis.

El segundo objetivo particular analiza la política de deuda pública y la política de desarrollo social de México de 1995 a 2012. Sobre todo, destaca el crecimiento de la deuda pública en esos años, así como los resultados del desarrollo social en los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y de Felipe Calderón.

El tercer objetivo señala elementos sobre el costo histórico de la deuda pública externa en contraste a los avances del desarrollo social en el gobierno de Enrique Peña.

Se concluye que a partir de la crisis de 1982 la deuda pública externa continúa representando un riesgo latente para la estabilidad económica y social de nuestro país.

También, que durante más de tres décadas y media el modelo económico neoliberal ha sido incapaz de promover una verdadera acumulación de capital y de fortalecer el ahorro interno como fuente principal del financiamiento nacional.

Asimismo, se confirma la percepción de que la deuda pública externa continúa desarrollando un papel estratégico en el comportamiento de la balanza de pagos, así como una variable de peso en la estabilidad macroeconómica de México.

MARCO TEÓRICO DE DEUDA PÚBLICA

Conceptos teóricos de deuda pública

Desde siempre la ciencia económica ha realizado esfuerzos considerables por explicar la existencia de la deuda pública. Su esfuerzo se ha dirigido a despejar interrogantes como: ¿Qué es la deuda pública? y ¿qué causas originan la deuda pública? Otras interrogantes no menos importantes son: ¿Cómo impacta la deuda pública en el crecimiento económico? y, más particularmente, ¿por qué las naciones con grandes deudas no han logrado el progreso social anhelado?

Destacan las aportaciones teóricas de Paul Samuelson, Gregory Mankiw, Joseph Stiglitz, Paul Krugman y también del Dr., René Villarreal.

La contribución de cada uno de estos economistas ha sido valiosa ya que sus conceptos y principios han resultado decisivos al momento, no solo de explicar las cuestiones señaladas, sino que sus investigaciones se han materializado en sólidas propuestas y alternativas de solución al problema de la deuda pública de los países.

A fin de brindar un marco teórico consistente, el ensayo retoma los planteamientos de deuda pública señalados por estos autores. Sin duda, el aporte de cada uno terminará por enriquecer el presente análisis.

Paul Samuelson

En el capítulo 34 del libro *Economía* (Políticas económicas para alcanzar el crecimiento y la estabilidad), sostiene que “*los presupuestos son sistemas que los gobiernos y las organizaciones utilizan para planificar y controlar los gastos y los ingresos. Los presupuestos muestran un superávit (un déficit) cuando los ingresos del Estado son mayores (o menores) que sus gastos.*”¹

^{1/} Paul Samuelson. *Economía*. Decimoctava edición. Editorial Mc. Graw Hill. Pág. 699.

Asegura que “los economistas dividen el presupuesto corriente en su componente estructural y su componente cíclico. El presupuesto estructural calcula lo que recaudaría y gastaría el Estado si la economía se encontrara en su nivel de producción potencial. Por su parte, el presupuesto cíclico tiene en cuenta la influencia del ciclo económico en los ingresos fiscales, los gastos y el déficit. Para evaluar la política fiscal, debemos prestar mucha atención al déficit estructural; los cambios del déficit cíclico son el resultado de los cambios de la economía, mientras que los déficits estructurales son una causa de los cambios de la economía.”²

“Por su parte, la deuda pública representa los préstamos acumulados pedidos por el Estado a los particulares. Es la suma de los déficits de años anteriores. Un indicador útil de su magnitud es el cociente entre la deuda y el PIB, que en el caso de EU ha tendido a aumentar durante las guerras y a disminuir durante las épocas de paz. La década de los años ochenta fue una excepción, pues este cociente aumentó extraordinariamente durante este periodo. Para entender el efecto de la deuda y los déficits públicos, es crucial distinguir entre el corto y el largo plazo. Un gran déficit puede incrementar el producto en el corto plazo pero puede reducirlo en el largo plazo.”³

“En la medida en que pidamos préstamos a otros países para consumir y comprometamos el futuro para devolver los intereses y el principal de esa deuda exterior, nuestros descendientes se encontrarán con que tendrán que sacrificar consumo para pagar. Si dejamos a las generaciones futuras una deuda interna pero no varían las existencias de capital, se producen diversos efectos internos. El gravar a Pedro para pagarle a Paula o de gravar a Paula para pagarle a Paula introduce distorsiones macroeconómicas en la productividad, pero no debe confundirse con deber dinero a otro país.”⁴

²/ Ibídem. Pág. 700.

³/ Ibídem. Pág. 700.

⁴/ Ibídem. Pág. 700.

Samuelson finaliza señalando que *“el crecimiento económico puede ser lento si la deuda pública desplaza capital. Este síndrome se produce cuando la gente sustituye capital o activos privados por deuda pública, lo cual reduce así las existencias de capital privado de la economía. En el largo plazo, un aumento de la deuda pública puede frenar el crecimiento de la producción potencial y del consumo debido a los costos de pagar los intereses de la deuda externa, a la ineficiencia derivada de los impuestos necesarios para pagar dichos intereses y a la reducción de la acumulación de capital provocada por el desplazamiento de capital.”*⁵

Gregory Mankiw

En el capítulo 19 del libro *Macroeconomía*, incorpora la crisis financiera de 2007-2010 y las medidas adoptadas para hacerle frente. Se enfoca en el nuevo debate sobre la deuda pública generado a partir de la crisis financiera de EU. En principio, Mankiw sostiene que *“cuando el Estado gasta más de lo que recauda en impuestos, pide prestado al sector privado o a gobiernos extranjeros para financiar el déficit presupuestario. La acumulación de préstamos a lo largo del tiempo es la deuda pública.”*⁶ Mankiw describe que *“tras la crisis financiera el gobierno estadounidense incurrió en enormes déficit presupuestarios. Dichos déficit fueron atribuibles, en parte, a los estabilizadores automáticos: los ingresos fiscales disminuyeron y el gasto público en programas como el seguro de desempleo aumentaron cuando la economía entró en recesión.”*

*“Como resultado, en 2011 el gobierno federal gastó 3.8 billones de dólares (bdd), mientras que tuvo ingresos fiscales de 2.2 bdd, por lo que el déficit presupuestario fue de 1.6 bdd. Este déficit representó 11.0% del PIB, el mayor desde la Segunda Guerra Mundial. Para él, la causa histórica de los aumentos de la deuda pública ha sido la guerra; por tanto, el cociente deuda/PIB aumenta bruscamente durante las grandes guerras y disminuye en tiempos de paz.”*⁷

⁵/ Ibídem. Pág. 700.

⁶/ Gregory Mankiw. *Macroeconomía*. Octava edición. Harvard. University. Pág. 699.

⁷/ Ibíd. Pág. 736-737.

Sin embargo, el verdadero planteamiento de Mankiw se centra en el debate entre la teoría tradicional de la deuda pública *versus* la teoría ricardiana de la deuda pública, destacando los siguientes puntos:

De acuerdo con la teoría tradicional de la deuda pública, una reducción de los impuestos financiada mediante deuda estimula el gasto de consumo y reduce el ahorro nacional. Este aumento del gasto de consumo eleva la demanda agregada y la renta a corto plazo, pero provoca una reducción del stock de capital y de la renta a largo plazo.

Según la teoría de David Ricardo de la deuda pública, una reducción de los impuestos financiada mediante deuda no estimula el gasto de consumo, ya que no aumenta los recursos totales de los consumidores, sino que se limita a trasladar los impuestos del presente al futuro.

El debate entre la teoría tradicional de la deuda pública y la ricardiana es, en última instancia, un debate sobre el comportamiento de los consumidores. ¿Son racionales los consumidores o miopes? ¿Se enfrentan a restricciones crediticias relevantes? ¿Están ligados económicamente a las futuras generaciones a través de altruistas herencias?

Las opiniones de los economistas sobre la deuda pública influyen en sus respuestas a estas preguntas. La mayoría se oponen a que se establezca una regla estricta que exija un presupuesto equilibrado. Los déficit presupuestarios a veces pueden estar justificados para estabilizar la economía a corto plazo, para alisar los impuestos o para redistribuir entre las generaciones la carga de los impuestos.

La deuda pública también puede producir otros efectos. Una gran deuda pública o unos elevados déficit presupuestarios pueden fomentar una política monetaria excesivamente expansiva y, por lo tanto, generar más inflación. La posibilidad de incurrir en déficit presupuestarios puede animar a los políticos a cargar indebidamente a las futuras generaciones cuando fijan el gasto público y los impuestos. Un elevado nivel de deuda pública puede aumentar el riesgo de que se produzca una huida de capitales y reducir la influencia de un país en el mundo.”⁸

⁸/ *Ibidem*. Pág. 766-767.

Joseph Stiglitz

Mientras tanto, Joseph Stiglitz en su libro *La Economía del Sector Público* afirma “Cuando el Estado incurre en un déficit, debe endeudarse para pagar la diferencia entre sus gastos y sus ingresos. Cuando incurre en un déficit año tras año, debe endeudarse año tras año. El valor acumulado de este endeudamiento es la deuda pública.”⁹ Y prosigue, “la consecuencia inmediata de un aumento de la deuda pública es que el Estado tiene que pagar cada vez más intereses, que es uno de los factores que hemos indicado antes que contribuye en sí mismo al déficit.”¹⁰

“Los economistas han afirmado tradicionalmente que el endeudamiento del Estado puede justificarse, exactamente igual que el de una persona, en función del fin al que se destina el dinero”. “Tiene sentido endeudarse para comprar una casa en la que viviremos muchos años o un automóvil que utilizaremos varios años. De esa manera vamos pagando el artículo mientras lo utilizamos. Tiene sentido económico pedir un préstamo para realizar unos estudios que nos permitirán tener un empleo mejor remunerado en el futuro. Pero si estamos pagando este año las vacaciones de hace dos, tal vez debiéramos deshacernos de las tarjetas de crédito.”¹¹

Stiglitz concluye que, “los países se encuentran en una situación parecida. Endeudarse para financiar una carretera, una escuela o un proyecto industrial que se utilizaran durante muchos puede ser bueno. Endeudarse para financiar proyectos que nunca se terminan (o que incluso quizá no se empiezan jamás) o para financiar los sueldos de los funcionarios públicos de este año plantea verdaderos problemas.”¹² “En muchos países el Estado se ha endeudado más de lo que podía devolver cómodamente, lo que lo ha obligado a subir mucho los impuestos y a reducir el nivel de vida. En otros, no ha devuelto la deuda, poniendo en peligro las posibilidades de pedir préstamos en el futuro.”¹³

⁹/ Joseph Stiglitz. *La Economía del Sector Público*. Tercera edición. Columbia University.

¹⁰/ *Ibíd.* Pág. 698.

¹¹/ *Ibíd.* Pág.698.

¹²/ *Ibíd.* Pág.698-700.

Paul Krugman

En 2009 publicó una versión actualizada de su obra, *The Return of Depression Economics*.¹⁴ Su trabajo pone el dedo en la llaga. No porque se aparte completamente de la economía académica tradicional, sino porque revaloriza ciertas lecciones claves del keynesianismo para dar un importante paso ante la falta de respuestas del monetarismo a la crisis mundial iniciada en 1994 en México.

Comienza por cuestionar ¿Qué es la economía de la Gran Depresión? ¿Qué significa decir que la economía de la depresión ha regresado? Krugman describe: *“Esencialmente significa que por primera vez en dos generaciones, unas fallas de la demanda en la economía –es decir, un gasto privado insuficiente que no utiliza la capacidad productiva disponible– se han convertido en una clara y patente restricción para la prosperidad de una buena parte del mundo”. Resalta que en las últimas décadas el énfasis del pensamiento económico ha abandonado el estudio de la demanda general para concentrarse en la reflexión sobre el problema de la oferta.”*

“Considera que la caída de la demanda general se curaría a si misma si los salarios y los precios cayeran rápidamente por la presión del desempleo (flexibilidad de los precios y los salarios).”

Asimismo, señala: *“la apertura indiscriminada de los "mercados emergentes", junto al colosal endeudamiento en que han incurrido estos países, los han hecho muy vulnerables a los caprichos de los mercados de capitales. Es por ello que deplora los tipos de cambio fijo y los sistemas de convertibilidad y aboga en favor de los controles cambiarios y hasta de un impuesto sobre las deudas que tomen las compañías locales en el exterior.”*

¹³/ *Ibíd.* Pág.700.

¹⁴/ Paul Krugman. *El Regreso de la Economía de la Depresión y la Crisis de 2008*. W.W. Norton, Nueva York, 2009.

René Villarreal Arrambide

Finalmente, el Dr. René Villarreal en su libro *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un enfoque neo estructuralista, (1929-1988)*, señala “el *desequilibrio externo, en su naturaleza tridimensional (balanza comercial, balanza de servicios por pago de la deuda externa y por fuga de capitales); fue la restricción fundamental al crecimiento pues el problema no es la generación de ahorro interno, sino su canalización a la inversión interna productiva.*”

El doctor Villarreal afirma: “*Dado el contexto de coyuntura económica actual y los retos que el desarrollo de México enfrenta, surge en primer lugar la gran pregunta: ¿Cuál es la restricción fundamental para la reactivación y el crecimiento económico sostenido?*”¹⁵ Por lo anterior, se plantean dos posiciones en las cuales una de ellas señala que la restricción a la reactivación y el crecimiento económico sostenido se encuentra en la falta o insuficiencia de ahorro de la economía nacional. Por otra, se encuentra aquella que señala que el problema está en la brecha de divisas.¹⁶

Y concluye: “*La gran restricción para recuperar el crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios e ingresar a la senda del desarrollo se encuentra en el desequilibrio externo, el cual se manifiesta en la transferencia neta de recursos al exterior por el pago del servicio de la deuda y la fuga de capitales.*”¹⁷

Como se ve, cada uno de los planteamientos anteriores expone un enfoque válido sobre las causas y efectos de la deuda pública. Por ello, constituyen el marco teórico de este ensayo. Al amparo de los argumentos expuestos, las causas más frecuentes para contratar deuda pública son:

- Financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos
- Suplir insuficiencias de ahorro interno

^{15/} René Villarreal Arrambide. *Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un enfoque neo estructuralista, (1929-1988)*. Pág. 339.

^{16/} *Ibíd.* Pág.339.

^{17/}.*Ibíd.* Pág.340.

- Mantener o elevar las reservas internacionales
- Evitar devaluaciones bruscas de la moneda local

Conceptos teóricos de la deuda pública externa de México

En medio del debate universal sobre el rol de Estado moderno y el Mercado en cuanto a necesidades de financiamiento externo, resulta necesario describir los rasgos teóricos de la deuda pública externa de México.

A través del tiempo se han presentado innumerables opiniones y puntos de vista que describen con rigor su perfil teórico. Todos los enfoques valiosos por sus aportaciones. No obstante, la descripción de la deuda pública externa de México del profesor Benjamín Retchkiman resulta ser la que mejor define los rasgos de nuestra deuda debido a la vigencia de los conceptos y la solidez de los argumentos empleados.

La diversidad de aspectos como nacionalidad económica de los tenedores, los plazos de amortización, la forma de emisión y, sobre todo el impacto dentro de la economía, la hacen una clasificación vigente y universal. De esta manera, la deuda externa de México, y particularmente la del sector público, se apega al siguiente perfil:

Externa

Es externa porque es contratada por el gobierno, particulares y demás agentes económicos residentes con acreedores diversos no residentes.

De largo plazo

Es de largo plazo porque su monto es normalmente contratado a un plazo mayor de diez años. Durante los setenta el 80.0% del débito externo mexicano fue de largo plazo.

Cabe recordar que en cada una de las negociaciones de 1982, 1984, 1986, 1989 y los noventa, uno de los objetivos que se logró fue, precisamente, diferir el pago de amortizaciones por períodos de vencimientos más prolongados.

No titulada / Titulada

Por lo que concierne a la forma de emisión, la deuda externa mexicana fue inicialmente no titulada a pesar que en los últimos años se han logrado colocar diversos instrumentos de deuda en los mercados internacionales de capitales llegando a ser titulada.¹⁸

Activa/No activa

Finalmente, es activa ya que prevé su forma de pago. Aun así, habrá que tomar con reserva esto último ya que mientras en los setenta el débito externa previó su forma de pago, desde los ochenta a la fecha su destino ha sido cubrir mayormente su servicio.

Por lo anterior se puede afirmar que la deuda pública externa de México ha sido, desde luego externa, de largo plazo, no titulada y titulada y activa y no activa.

¹⁸/ Un ejemplo típico de deuda titulada lo representa la deuda pública interna. Esta clase de empréstitos se encuentra fragmentada en multitud de documentos de diverso valor, con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y que puedan concurrir al mercado de valores: bonos, petrobonos, cédulas, pagafes, bondes, cetes y tesobonos.

I ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO Y EL MODELO NEOLIBERAL

I.1 EVOLUCIÓN Y DESTINO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

I.1.1 Contexto económico financiero internacional

Con el surgimiento de las Organizaciones Financieras Internacionales (OFIs) como el FMI y el BM, en 1945 se incrementa el número de programas de asistencia financiera a países en desarrollo ampliándose el abanico de alternativas de financiamiento y créditos con carácter multilateral, además de las de carácter bilateral. En 1959 se suma a este propósito el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta doble modalidad (multilateral y bilateral), representó la forma más tradicional de contratar financiamiento y deuda externa para las economías latinoamericanas desde la posguerra, México entre ellas.

Aparición de la banca privada internacional

A mediados de los años setenta la banca privada internacional redescubre, por así decirlo, América Latina. Precisamente a raíz de la primera crisis petrolera ocasionada por la guerra de Yom Kippur, en octubre de 1977 y que deriva en la elevación de los precios internacionales del petróleo, con lo que inicia el "*auge*" de los mercados financieros internacionales resumido en los siguientes puntos:

- Los países exportadores de petróleo más importantes al no poder ocupar internamente los excedentes generados por el alza del hidrocarburo realizaron cuantiosos depósitos de capital en instituciones financieras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE).
- En ese momento, un buen número de países importadores de petróleo de ingreso medio y alto, en particular aquellos con mayor grado de industrialización, decidieron imprimir un ritmo más vigoroso a sus políticas de crecimiento económico sin importarles los mayores precios del energético.

- Esa política contrastaba con la situación de "estanflación"¹⁹ que prevalecía en los países de la OCDE.
- Los bancos privados de este organismo con mucho dinero líquido disponible y, por otro lado una débil demanda interna de fondos, comienzan a competir entre sí para exportar capital hacia los países en desarrollo más dinámicos y necesitados de crédito. Estos a su vez recurrieron a la banca privada internacional por esquemas de financiamiento aparentemente mejores.

Qué mejor el señalamiento de Rosario Green para profundizar el punto anterior:

“La “privatización” y la “bancaización” del financiamiento externo han puesto a la disposición del país importantes recursos que tal vez de otra manera no serían asequibles, en especial en una era pre-petrolera.”²⁰

“En primer lugar, es un hecho que la deuda externa mexicana se ha privatizado de manera creciente en los últimos años: el aporte de las instituciones oficiales de financiamiento internacional como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo -fundamental en los cincuentas y aún en los sesenta- representa hoy un porcentaje menor; las fuentes de carácter privado -bancos, financieras, etc.- proporcionan en cambio cerca del 90.0% del financiamiento externo del país.”²¹

“En segundo lugar está la cuestión de la bancaización de la deuda externa mexicana. Hoy por hoy, el grueso del financiamiento externo de origen privado que recibe el país proviene de la banca extranjera y más concretamente, de la gran banca transnacional, sea en forma directa o a través de su participación en créditos sindicados en el mercado de eurodivisas.”²²

^{19/} Estanflación: Procede del discurso frente a la Cámara de los Comunes que dió en 1965 el por entonces Ministro de Finanzas británico Ian McLeod, quien aseguró que el Reino Unido se encontraba en una especie de “stagflation”, combinando las palabras inflation (inflación) y stagnation (estancamiento). Es así como en una coyuntura de estanflación, un país sufre de estancamiento de su economía a la par que el ritmo de su inflación no baja (como sería habitual), sino todo lo contrario. Es un escenario muy complicado donde se solapan situaciones de alza de precios, aumento de desempleo y estancamiento económico.

^{20/} Rosario Green Macías. *La Deuda Externa de México*.

^{21/} *Ibidem*. Pág. 78.

^{22/} *Ibidem*. Pág. 84.

Cambio de tasa de interés fijas a tasa de interés variables

- A fin de disminuir riesgos, la banca privada internacional decide unilateralmente modificar los términos de sus préstamos. El cambio más importante fue el pasar de tasas fijas de interés -prevalcientes hasta ese entonces-, a tasas variables de interés pues ello significó un factor descapitalizador para muchas economías.
- Los países deudores aceptan esos cambios influidos por las agresivas técnicas de marketing de los acreedores, envueltas en seductoras ofertas aparentemente convenientes para sus economías, sin imaginar el enorme daño que les generaría en el futuro, México entre ellos.
- Dado que gran parte de la deuda externa empezó a contratarse en dólares y sujeta a tasas de interés variables,²³ tanto su valor histórico como su servicio financiero aumentaron exponencialmente a partir de los ochenta.
- Si a ello agregamos el deterioro de los términos de intercambio para los deudores como consecuencia de la disminución de los precios internacionales de las materias primas (petróleo), debido a la recesión de las economías industrializadas de esos años, el resultado fue mucho más oneroso para el servicio y el tamaño mismo de la deuda.

Este punto en particular jugaría en el futuro un rol de suma trascendencia. Lo que parecía una simple modificación técnica -de poca trascendencia-, gradualmente se convirtió en una verdadera "*trampa*", ya que a cualquier incremento posterior de la tasa de interés contratada representaría un aumento de la deuda acumulada y su servicio.

Visto en retrospectiva, el proceso de comercialización de los créditos obtenidos en esos años incidió decisivamente sobre la magnitud de los pagos para atender el servicio de la deuda. Vale la pena acotar.

²³/ La tasa de interés real anual en dólares comenzó a incrementarse hacia fines de la década, mientras que en 1978 fue de 0.9%, en 1981 alcanzó 8.7%

Según la OCDE, la deuda externa de todos los países en desarrollo se duplicó entre 1971 y 1975, para volver a hacerlo entre este último y 1979. En resumen, la deuda externa de estos países se cuadruplicó en los setenta.

- El servicio total de la deuda externa (amortizaciones más intereses) de las naciones subdesarrolladas aumentó catorce veces entre 1970 y 1982, pero la parte correspondiente a intereses lo hizo en veinte ocasiones.
- Es de destacar como casi la totalidad del servicio - amortizaciones e intereses-, corresponde a préstamos “*no concesionales*” cuya paga pasa de 9 mil a 124 mil mdd en 13 años, de acuerdo a cifras del organismo internacional.
- La misma organización afirmó que el interés pagado por los países del tercer mundo aumentó más del doble al pasar de una tasa de 5.0% en 1972, a una tasa de más de 11.0% en 1982. De forma más desagregada, el interés fijo aumentó de 4.4% a casi 8.0% y el de tasa flotante pasó de 8.3% a 17.5% en ese período.
- En términos relativos, el incremento fue parecido pero lo que verdaderamente sorprende es el incremento en términos absolutos: en el primer caso 4 puntos y en el otro más de 9. Es aquí donde reside la “*trampa*.”
- La relación deuda externa/exportaciones es todavía más concluyente al pasar de 1.9% a 2.8% de 1974 a 1984 lo cual significa un mayor dinamismo del endeudamiento en comparación con las ventas externas de los países subdesarrollados.
- La magnitud del servicio fue comprometiendo recursos cada vez mayores en cada uno de los países endeudados. Mientras que en 1977 la región latinoamericana destinaba una octava parte de sus ingresos de exportación al pago de intereses, cinco años más tarde esa proporción fue de 35.0%

El déficit fiscal de EU

Otro factor detonante de la deuda externa de las economías emergentes fue el hecho de que al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1945), la política de gasto público aplicada por EU fue altamente cuestionada por su destino.

La crítica se dirigió al elevado gasto público destinado a programas y proyectos militares y de defensa durante la guerra fría que incrementó el déficit fiscal de EU.

Para poder financiar dicho déficit, las autoridades financieras norteamericanas recurrieron permanentemente al endeudamiento interno, es decir, al proporcionado por la banca privada. Esta práctica recurrente del gobierno estadounidense inevitablemente incrementó las tasas de interés internas y con ello el costo financiero de la deuda externa de los países endeudados, México entre ellos.²⁴

I.1.2 La deuda pública externa durante el desarrollo estabilizador²⁵

Crecimiento hacia afuera

De 1940 a 1956 México vive un período de crecimiento hacia afuera basado en la dinámica exportadora del sector agropecuario de cara a la Segunda Guerra Mundial.

Los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés proporcionaron los medios para alentar el crecimiento económico, consolidar el mercado interno y lograr la inserción de México en la economía mundial.

De manera particular, durante el mandato de Ávila Camacho (1940-1946), se alcanza una notable estabilidad política acompañada de un crecimiento económico de 7.3% en promedio anual, cifra real nunca antes alcanzada en la etapa postrevolucionaria. La actividad agrícola e industrial registró un vigoroso avance y expansión.

²⁴/ Se estima que el pago de intereses del gobierno estadounidense a los ahorradores locales ascendió a 200 mil mdd en 1989, el doble de 1984.

²⁵/ El desarrollo estabilizador o milagro mexicano, fue un modelo económico aplicado en México desde 1940 hasta 1970. Las bases de este modelo radican en buscar la estabilidad económica para lograr un desarrollo económico continuo; la estabilidad económica se refiere a mantener la economía libre de topes como inflación, déficit en la balanza de pagos, devaluaciones y demás variables que logran estabilidad macroeconómica. El periodo en el que se manejó el modelo abarca los sexenios de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y de Gustavo Díaz Ordaz.

De 1947 a 1952 México continuó con su dinámica de crecimiento anual (de 5.7% en términos reales), gracias a las altas tasas en la producción de petróleo y de energía eléctrica, así como en la expansión de la industria manufacturera y de la construcción.

Crecimiento hacia adentro

De 1956 a 1970 la economía observa un giro radical al periodo inmediato y apuesta por el modelo de sustitución de importaciones: México debía producir lo que consumía. En ese periodo, el crecimiento descansó en el dinamismo del sector industrial y sus ramas, además de mantener la estabilidad de los precios relativos de la economía y controlar las finanzas públicas y las cuentas externas.

En esas tres décadas, tanto el campo como la industria mantuvieron crecimientos sostenidos aunque dentro de un mercado cautivo y con políticas proteccionistas diseñada por el Estado. En este marco, las empresas públicas nacientes adolecieron de competitividad y no pudieron consolidarse en el mercado de exportación. Esta última condición impediría posteriormente la consagración de una industria competitiva.

A este periodo de la vida económica nacional se le conoce como el milagro mexicano, o desarrollo estabilizador; fue el cambio hacia los inicios de una nación moderna e industrializada. El modelo económico de sustitución de importaciones aplicado fue capaz de aumentar productividad y la acumulación de capital de sectores estratégicos de la economía como el agrícola e industrial, con lo cual el financiamiento nacional quedaba garantizado con recursos propios.²⁶

Prácticamente durante todo el desarrollo estabilizador, de 1940 a 1970, la deuda pública externa de México no representó problema alguno dado el buen funcionamiento de la economía nacional. En esas tres décadas, la formación de capital y el ahorro interno permitieron el financiamiento de los planes y proyectos del desarrollo nacional por lo que la contratación de recursos externos resultó marginal.

^{26/} Según Karl Marx, la acumulación de capital es la acción de la acumular riqueza a través de la concentración de los mismos. Capital son los bienes financieros o el dinero invertido con el fin de generar más dinero sea en forma de beneficio, renta, intereses, regalías, ampliación del capital u otra forma de retorno.

I.1.3 La deuda pública externa en los setenta

A finales de los setenta y principios de los años ochenta nuestro país se enfrenta a un gran dilema de cara a la integración con EU y el resto del mundo. En su libro *México. La disputa por la nación*, Rolando Cordera y Carlos Tello señalan: “*La nación mexicana, dentro del actual sistema, se enfrenta a dos grandes proyectos.*”

“*Una de las opciones era y ha sido, como ya decimos, la neoliberal, implantación de la cual representaría la presencia consolidada en los planos estratégicos y de dirección del Estado de las fuerzas y grupos socio-económicos que dominaron la configuración del país a partir de la posguerra.*”²⁷ Tal predominio, decían los autores en 1981, se expresaría no sólo en los espacios económicos superiores y modernos, sino en todos los ámbitos de la vida estatal, la cultura y las relaciones sociales.

Todo lo anterior, además, sucedería dentro de la perspectiva de una acelerada integración global con la sociedad norteamericana. Integración que habría de hacerse efectiva más o menos quince años después, con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México en 1994, y a instancias del entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari.

La segunda opción señalada por estos autores “*era, y de alguna manera sigue siendo la nacionalista, y su implantación habría de significar una suerte de reactualización del proyecto nacional de desarrollo perfilado en el proyecto constitucional de 1917 y que durante la tercera década del siglo pasado fue puesto en práctica y consolidado orgánicamente a través de la conjugación (o alianza) del movimiento popular (particularmente la clase obrera organizada) y el grupo gobernante liderado por el General Lázaro Cárdenas.*”²⁸

²⁷/ Rolando Cordera Campos y Tello Carlos Macías. *México. La Disputa por la Nación*.

²⁸/ ibídem. Pág. 114-119.

En la segunda edición de este mismo libro, de 2010, viene antecedita con un nuevo prólogo de los autores de sugerente –y sintomático– título: “Lo que queda por disputar”. El triunfo en cierta medida avasallador del proyecto neoliberal en México (reprivatización y extranjerización de la banca, desmantelamiento y adelgazamiento del gobierno, tecnocratización de la política, desarticulación de la clase trabajadora, desnacionalización de la matriz ideológica del PRI y eventual alianza fáctica con el PAN, partido anti-cardenista por antonomasia), se analiza a la luz de lo que es posible aún disputar en México a treinta años del comienzo de las hostilidades ideológico-políticas.

Bajo este contexto de transición de un modelo a otro, a mediados de los setenta el proceso de acumulación de capital de la economía mexicana llegó a su fase de agotamiento. La base del mismo, el modelo de sustitución de importaciones,²⁹ perdió los niveles originarios de reproducción de capital y los desequilibrios internos y externos alcanzaron niveles preocupantes.

Una de las principales manifestaciones del agotamiento del modelo se dejó sentir al interior de la estructura de las importaciones nacionales. A partir de 1970 las importaciones se restringieron casi exclusivamente a la adquisición de bienes de capital como maquinaria, equipo y herramientas para mantener y ampliar la capacidad productiva; también de materias primas y productos intermedios para asegurar un nivel normal de actividad económica, y aún con bastante frecuencia, productos alimenticios básicos para sostener el consumo popular. El resultado es bien conocido: una extrema dependencia y vulnerabilidad externa.

En 1976 el país experimentó una severa crisis económica y los déficits de las finanzas públicas y de la balanza de pagos alcanzaron niveles alarmantes que, dadas las condiciones de entonces, se convirtieron en la mayor prioridad para el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, (LEA). De manera inmediata, las autoridades instrumentaron acciones para el saneamiento de las finanzas públicas, y para alcanzar un manejo efectivo de la cuenta corriente.

²⁹ El gobierno, para impulsar nuevamente la economía, reorienta el proyecto de desarrollo nacional dando lugar a una estrategia de industrialización a la cual se le conoce como el “Modelo de Sustitución de Importaciones”, la cual consiste en sustituir los artículos manufacturados de procedencia extranjera que hasta ese momento habían satisfecho el consumo local, por artículos de la misma naturaleza fabricados por la industria nacional.

La presión de la balanza de pagos se cubrió básicamente con más endeudamiento externo, el cual a la postre terminó por generar mayor presión sobre la cuenta corriente al aumento permanente de las tasas externas de interés.³⁰

La balanza comercial aunque superavitaria, no fue capaz de generar los recursos suficientes para la adquisición de los bienes de capital. El endeudamiento externo se hizo cada vez más necesario. Recordar que en el transcurso de los setenta las divisas generadas por las exportaciones y el turismo comenzaron a ser insuficientes para cubrir las necesidades crecientes de las importaciones que requería la industrial. El financiamiento del desarrollo empezó a ser dependiente del petróleo y del endeudamiento externo.

La deuda pública externa como un mecanismo de ajuste de la balanza de pagos

A partir de la segunda mitad de los setenta la deuda pública externa abandona el carácter complementario del financiamiento nacional asumiendo posteriormente un papel equilibrador en la balanza de pagos, tanto en la cuenta corriente como en la cuenta de capital. Con algunos cambios menores, esta tendencia se mantendría hasta 2018.

Si bien durante los setenta la deuda pública externa alcanzó los mayores crecimientos en términos absolutos y relativos, su verdadero impacto se manifestó en los ochenta. Esto último, debió a que mientras que en los setenta la deuda externa del sector público alcanzó crecimientos promedio anual de 20.0%, su efecto no se dejó sentir debido a que la economía nacional creció a tasas anual de (6.4%); entonces la deuda crecía, pero también la economía.

Esta idea del cambio de papel de la deuda pública externa queda ampliamente sustentada en el libro de Rosario Green, *La deuda exterior de México*, donde afirma:

³⁰/ La tasa de interés implícita sobre el saldo de la deuda pública externa pasó de 7.0% en 1977 a 16.5% en 1981.

“La deuda externa de México es tan antigua o más que su emergencia como país formalmente independiente y la constitución y consolidación del Estado. Su crecimiento sin embargo se mantuvo dentro de límites razonables hasta 1970, en que dio principio la tendencia a utilizar la deuda externa, particularmente la del sector público, como un mecanismo de ajuste ideal frente a desequilibrios cuya solución exigiría, de otra manera, la adopción de medidas muy impopulares.”³¹

“El sector público ha justificado su endeudamiento con el exterior aduciendo una insuficiencia de divisas para hacer frente a sus necesidades de importación. Sin embargo, a la luz de los ingresos petroleros y del establecimiento de una plataforma de producción para no petrolizar al país, la coexistencia de la renta petrolera y el creciente endeudamiento público externo, resulta una ecuación difícil de comprender.”³²

“Al parecer, el establecimiento de un tope a la producción y venta de petróleo, sin el obligado complemento de una plataforma (o tope) de endeudamiento externo, lejos de racionalizar el crecimiento del país, lo desvirtúa, causando innumerables problemas: desactivación de la política monetaria, dolarización de la economía, encarecimiento de ciertos proyectos e inflación por el propio encarecimiento del crédito externo, dificultades de balanza de pagos, riesgos que implican mayor petrolización en situaciones extremas, inestabilidad e incertidumbre, etc.”³³

“Se dice que las personas y los países tienen derecho a tener los vicios que pueden pagar. Quizá ha llegado el momento de admitir que el creciente y acelerado endeudamiento externo es un vicio que México ya no puede darse el lujo de pagar; si no puede eliminarlo de golpe, puede y debe intentar regularlo adoptando medidas que hoy pueden parecer demasiado severas, pero que tal vez en el futuro eviten que México se una al club de países con graves dificultades financieras.”³⁴

³¹/ Rosario Green Macías. *La Deuda Externa de México*.

³²/ *Ibidem*. Pág. 231.

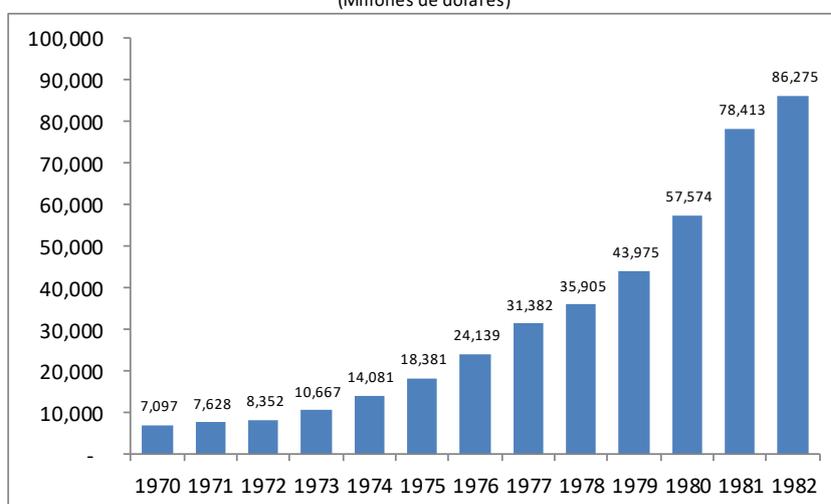
³³/ *Ibidem*. Pág. 231.

³⁴/ *Ibidem*. Pág. 232.

“La deuda externa sigue siendo un importante mecanismo de ajuste, muchas veces de corto plazo, cuyas repercusiones a largo plazo no son siempre debidamente evaluadas. La recomendación de establecer una plataforma de endeudamiento externo-público, por supuesto, dado que México es un país de economía de mercado en la que la participación y el poder estatal tienen sus límites -le daría a la deuda con el exterior un sentido más racional, más consciente en última instancia de los peligros de un endeudamiento externo vicioso.”³⁵

En la Gráfica 1, se observa cómo la deuda externa total (deuda soberana) presentó un crecimiento vertiginoso durante toda la década de los setenta al pasar de 7 mil 097 a 86 mil 275 mdd de 1970 a 1982. En 13 años aumentó 12.2 veces.

Gráfica 1
MÉXICO. DEUDA EXTERNA TOTAL, 1970-82 1/
(Millones de dólares)



Nota: 1/ Incluye sector público y sector privado.
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Informe Anual*. Varios años.

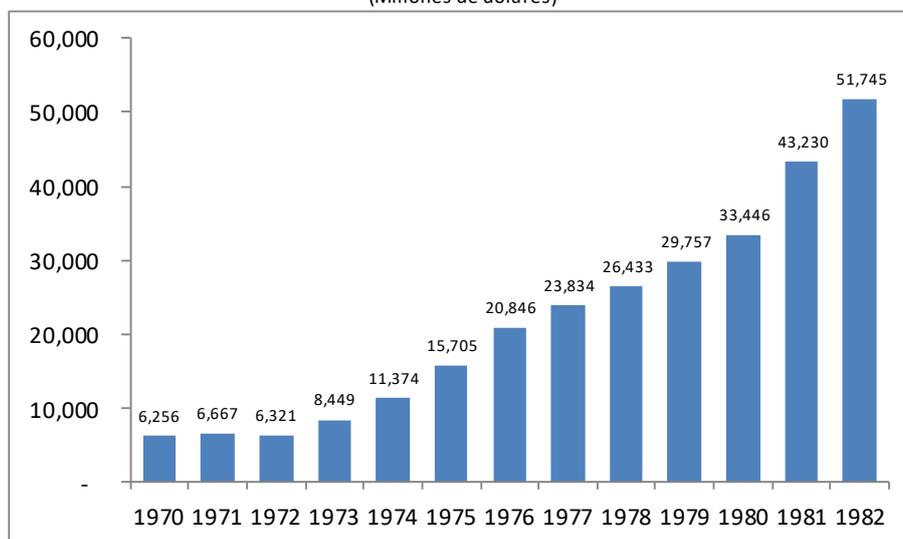
En ese lapso, la deuda soberana reportó un crecimiento promedio anual de 23.5% en términos relativos y de 34 mil 731 mdd en cifras absolutas. Estos ritmos de crecimiento fueron notablemente incrementados de 1975 a 1981, precisamente en la época de mayor crecimiento económico, cuando promedió 28.0% y 41 mil 396 mdd cada año.

³⁵/ *Ibidem*. Pág. 233.

Asimismo, la deuda externa total llegó a representar 20.0% del PIB en 1970; 38.6% en 1977 y 134.2% en 1982. Una participación promedio anual en el valor de la economía de 35.2%

Gráfica 2
MÉXICO. DEUDA PÚBLICA EXTERNA, 1970-82 1/

(Millones de dólares)



Nota: 1/ Incluye gobierno federal, organismos y empresas de control presupuestal y banca de desarrollo.
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Informe Anual*. Varios años.

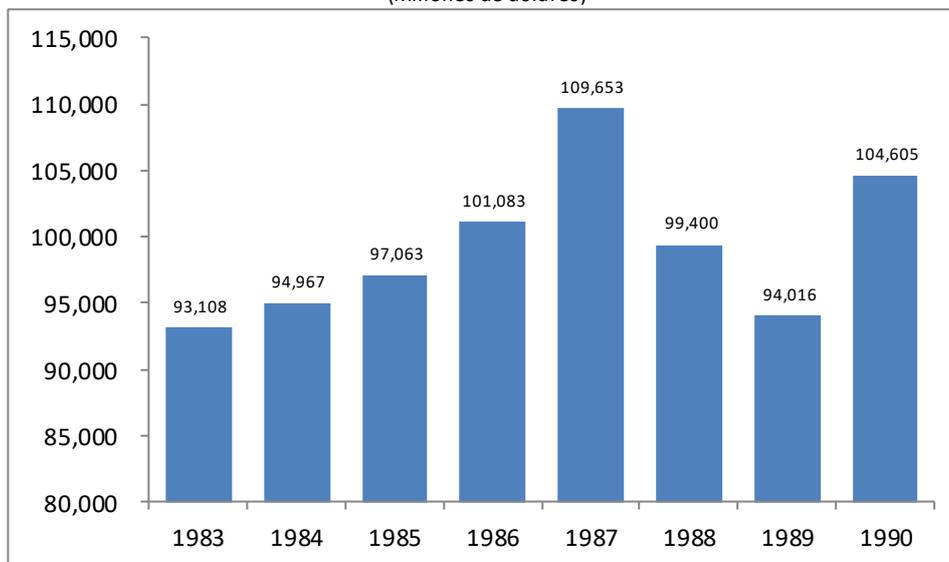
Por su parte, la Gráfica 2 señala cómo la deuda externa del sector público presentó igualmente un crecimiento vertiginoso durante toda la década de los setenta al pasar de 6 mil 256 a 51 mil 745 mdd de 1970 a 1982. Incrementándose 8.3 veces en 13 años.

En esos años, la deuda pública externa reportó un crecimiento promedio anual de 20.0% en términos relativos y de 21 mil 851 mdd en cifras absolutas. Estos ritmos de crecimiento fueron notablemente incrementados de 1975 a 1981, precisamente en la época de mayor crecimiento económico, cuando promedió 21.5% y 27 mil 607 mdd cada año a consecuencia de la expansión de la industria petrolera.

I.1.4 La deuda pública externa en los ochenta

Gráfica 3
MÉXICO. DEUDA EXTERNA TOTAL, 1983-90 1/

(Millones de dólares)



Nota: 1/ Incluye sector público y sector privado.

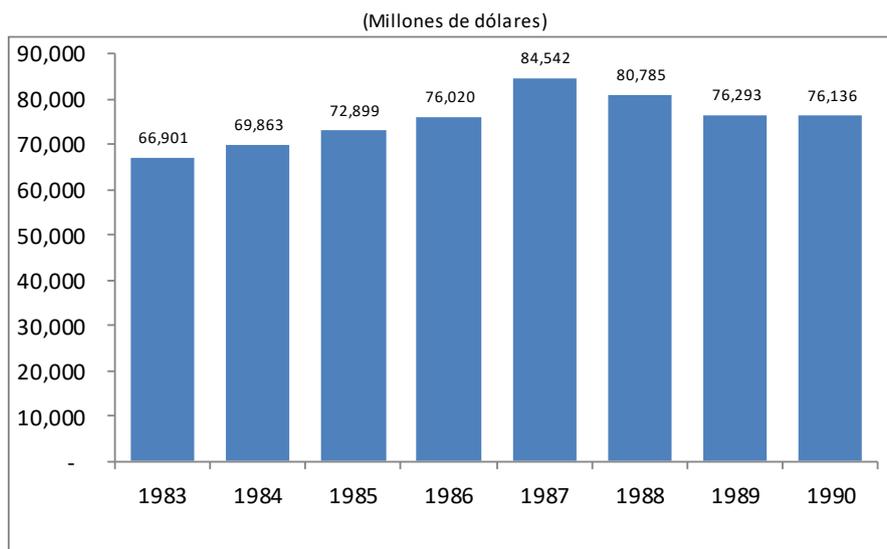
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Informe Anual*. Varios años.

Como ilustran la Gráfica 3, durante los ochenta la deuda externa total reportó un crecimiento absoluto medido al pasar de 93 mil 108 mdd en 1983, a 104 mil 605 mdd en 1990. De acuerdo al Banxico, el crecimiento anual de la deuda externa en esa década promedió 2.8%, muy por debajo del 20.0% de los setenta.

Conviene remarcar que el menor endeudamiento obedeció a la estrechez de los mercados financieros internacionales, además de una mayor condicionalidad de estos al otorgar créditos de riesgo a nuestro país.

Lo que verdaderamente resultó comprometedor fue la relación de la deuda externa con el producto. De 1983 a 1990, la participación promedio fue de 77.7% alcanzando porcentajes de más de 100.0% en los años de 1986 y 1987. La razón última de este fenómeno obedeció a que mientras la economía nacional reportó tasas de crecimiento negativas de -0.6%, -4.2% y -3.8 como ocurrió en los años de 1982, 1983 y 1986, el endeudamiento externo continuó avanzando, pero a un ritmo menor que en los setenta.

Gráfica 4
MÉXICO. DEUDA PÚBLICA EXTERNA, 1983-90 1/



Nota: 1/ Incluye gobierno federal, organismos y empresas de control presupuestal y banca de desarrollo.
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Informe Anual*. Varios años.

Por lo que corresponde a la deuda externa del sector público, esta prosiguió un comportamiento similar al mostrado por la deuda soberana al pasar de 66 mil 901 a 76 mil 136 mdd de 1983 a 1990, alcanzando un máximo de 84 mil 542 mdd en 1987. (Ver Gráfica 4). Estos pasivos públicos promediaron 58.6% como porcentaje del PIB en esos años, alcanzando niveles máximos de 101.4% y 91.1% en 1987 y 1986.

Por su parte, la deuda del sector privado vio incrementar su participación en el PIB en 1982 y 1987 cuando alcanzó cifras de 10.0%. A partir de 1988 el universo de agentes económicos privados vio disminuir sus débitos en el producto a un sólo dígito si bien en términos absolutos sus deudas aumentaron desde 1989 al pasar de 6 mil 368 mdd a 17 mil 122 mdd en 1992.

El crecimiento reportado por la deuda externa de los particulares tuvo como promotor directo el marco legal sobre el cual se basó su contratación. Como se sabe, en esos tiempos fueron instrumentadas nuevas legislaciones en materia de financiamiento y créditos externos lo cual deparó en flexibles esquemas de financiamiento en los mercados internacionales de capital, tanto como en fórmulas de pago más atractivas y novedosas para el inversionista.

El proceso de apertura comercial y financiera iniciado por nuestro país desde los ochenta y materializado en 1994 a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue otro de los condicionantes para el aumento de la deuda externa privada.

I.1.5 Destino de la deuda pública externa

De 1940 a 1970

De 1940 y hasta los ochenta el grueso de la deuda pública externa fue contratado para cofinanciar grandes proyectos de desarrollo, además de promover la expansión y el mantenimiento de la infraestructura básica. Los recursos externos solicitados fueron invertidos principalmente en actividades económicas productivas que generaban crecimiento y bienestar social, y además preveían su forma de pago.

Recordar que al papel complementario de la deuda externa en esos años obedeció a que durante el periodo conocido como milagro mexicano, o desarrollo estabilizador, el ahorro interno financió gran parte del desarrollo nacional gracias al dinamismo mostrado por el sector agrícola exportador, abastecedor de materias primas para la industria y además proveedor de mano de obra a la economía nacional.

Por ejemplo, durante los años del gobierno de Luis Echeverría, el destino que se hace de la deuda pública externa fue privilegiar al sector eléctrico y de transportes. De 68 créditos otorgados al gobierno mexicano por mil 249 mdd, estos sectores absorbieron 20.0% y 18.0% del total, respectivamente.

La estructura de la distribución se limita a patrones tradicionales donde las obras de infraestructura absorben el grueso de los recursos, además de los sectores donde es posible encontrar una productividad a corto plazo e incrementar el rendimiento con inversiones bien planeadas.

También, se financiaron grandes proyectos siderúrgicos, petroquímicos y turísticos que generaron recursos para aliviar temporalmente el problema de la deuda. Destacan: Siderúrgica Lázaro Cárdenas y el referente al centro turístico Ixtapa-Zihuatanejo.

Deuda externa: de inversión a gasto

Sin embargo, la aplicación interna de los recursos crediticios externos sufre un cambio de orientación, de inversión a gasto, especialmente a partir de 1973. Las nuevas contrataciones externas ya no se encauzan productivamente y el país encuentra serias dificultades para hacer frente a sus compromisos con el exterior.

A partir de entonces, se contrata deuda pública externa para cubrir mayormente el creciente gasto corriente del sector público y el propio servicio de la deuda. Desde mediados de los setenta, el financiamiento externo se orientó no sólo a la ejecución de proyectos de inversión del sector público, sino cada vez más a cubrir insuficiencias de acumulación de capital y de ahorro interno de Pemex y de la CFE.

Industria petrolera (PEMEX)

De 1978 a 1981 México vivió un período de crecimiento económico importante, 8.6% en términos reales, basado en la expansión de la industria petrolera y para el cual el endeudamiento externo jugó un rol destacado como fuente de financiamiento.

En ese período, las divisas obtenidas tanto por las exportaciones petroleras como por el mayor endeudamiento, fueron destinadas al través de la inversión pública hacia el propio sector petrolero con el fin de incrementar su producción y exportación debido al potencial de crecimiento que ofrecía el mercado internacional del hidrocarburo.

La industria petrolera y petroquímica creció cuatro veces en seis años hasta convertirse en la cuarta del mundo. Se concluyó el proyecto "*La Cangrejera*", en su momento el complejo petroquímico más grande del planeta; se instalaron 58 plataformas de extracción en la Sonda de Campeche; se terminó la red de oleoductos submarinos con una longitud de 673 km, así como las refinerías de Cadereyta y Salina Cruz junto con los puertos de Dos Bocas, Cayo de Arcas, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas-Las Truchas.

De 1978 a 1982, se invirtieron 27 mil mdd en la industria petrolera correspondiendo 59.0% a deuda pública externa. En resumen, el "*auge*" petrolero fue una de las últimas ocasiones en que la deuda pública externa de México fue productiva y activa.

Industria eléctrica (CFE)

En la rama eléctrica, el programa de diversificación canalizó importantes inversiones a los proyectos de Río Escondido y Laguna Verde. Se continuaron los programas de construcción de plantas termoeléctricas para atender la creciente demanda nacional.

El comportamiento vertiginoso de las inversiones en el sector petrolero y eléctrico se tradujo en altos niveles de endeudamiento: el de Pemex pasó de 4 mil 322 en 1978 a 15 mil 954 mdd en 1982, mientras que el sector eléctrico de 4 mil 813 a 6 mil 248 mdd.

Bienes de capital

También, se pusieron en marcha 42 nuevas inversiones con un costo aproximado de 8 mil mdd en la rama de bienes de capital que representaban un salto en la integración tecnológica de la industria nacional. Se continuó la ampliación, en la Ciudad de México, del Sistema de Transporte Colectivo Metro y en la rama turística se terminaron los desarrollos de Cancún, Ixtapa-Zihuatanejo y Loreto en Baja California.

De 1980 a 1994

A lo largo de los ochenta y noventa, los recursos solicitados en el exterior por el gobierno de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se encauzaron mayormente a cubrir el pago del servicio de la deuda pública externa acumulada.

Los nuevos préstamos externos no tuvieron como prioridad la actividad productiva sino que fueron utilizados para financiar los grandes déficits de las cuentas internas y externas, y alcanzar márgenes más amplios de estabilidad macroeconómica. Particularmente, frenar la dinámica creciente del tipo de cambio y la tasa de interés.

En esos doce años, la deuda pública externa jugó un papel determinante en el proceso de estabilización de la balanza de pagos. Es decir, la nueva deuda cubrió amortizaciones e intereses, por lo que la transferencia neta de recursos pasó de ser negativa a positiva. En la década de los ochenta fue célebre la cita: *nuevas deudas para el pago de viejas deudas*

I.2 CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN MÉXICO, 1982-1994

I.2.1 Contexto económico financiero internacional, 1982-1994

Al igual que a mediados de los setenta, el escenario económico y financiero mundial en los ochenta y noventa resultó poco generoso con la economía mexicana.

Los choques externos de 1982, 1986 y 1994, además de provocar un “*efecto tenaza*” para la economía nacional al evidenciar su debilidad estructural interna, condicionaron la política económica y de deuda externa de nuestro país.

Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, bajo el auspicio de los organismos financieros internacionales, terminaron por aplicar las políticas económicas neoliberales cortoplacistas, ineficientes y de alto costo social a fin de contrarrestar los efectos adversos de tres factores externos fundamentales para nuestra deuda:

Privatización de la deuda externa por la banca privada internacional

Sin duda, este punto representó la mayor preocupación debido a las consecuencias perversas derivadas del alza especulativa de las tasas de interés en el mundo: es decir, la privatización de la deuda externa de los países deudores pobres. Recordar que desde 1975 la deuda externa de los países como México fue pasando de instituciones bancarias internacionales a bancos privados internacionales.

El resultado negativo que trajo consigo esta privatización fue el hecho de que las tasas de interés preferenciales cobradas por la banca internacional de fomento fueron desplazadas por las tasas de mercado; obviamente más altas, con plazos más cortos y sujetas a condiciones financieras crecientemente lucrativas.

Más aún, como la banca privada internacional encontró que sus deudores eran gobiernos -a los cuales en ningún momento podrían desalojar o incautar por falta de pagos-, y por tanto mayor su riesgo, dio comienzo el alza especulativa de la tasa de interés que se mantiene hasta 2018.

El comentario del profesor Armando Labra al respecto resulta más que contundente:

"Si bien durante todo el siglo XX la tasa prima de interés se construía de dos elementos: la inflación de EU más el costo del dinero, el cual en ese lapso no fue superior a dos puntos porcentuales, se fue introduciendo cada vez más un tercer elemento: el riesgo de prestar a gobiernos."³⁶ Y puntualiza:

"Hoy la tasa de interés debería ascender a unos tres puntos por inflación en EU más dos puntos por costo de dinero, es decir, a 5.0%. Cada monto superior en verdad equivale a mera especulación. Es preciso señalar que mientras los precios en EU crecían en menos de 3.0%, las tasas de interés eran de 15.0%, 11.0%, y 12.0% en los años de 1982, 1983 y 1984."³⁷

Recordar que para financiar su déficit el gobierno estadounidense succionó recursos de su propia banca privada, tal como lo hizo en los setenta, añadiendo presiones a la alza de la tasa de interés, máxime que ese gobierno no se caracteriza por cubrir sus adeudos puntualmente, restringiendo y encareciendo así el crédito en el mundo.

En esta tesitura, 1982 significó un parte aguas en la vida económica de los países altamente endeudados del orbe, en especial los latinoamericanos, pues la mayoría reportaba preocupantes desequilibrios internos y externos de sus finanzas y de sus cuentas de pagos con el exterior que terminaron conjuntamente por detonar la crisis de la gran deuda para la región en ese año.

De acuerdo a datos de la OCDE, en 1982 la deuda acumulada de estas naciones llegó a más de 650 mil mdd. A juzgar por información dispersa, esos pasivos subieron a la monstruosa cifra de 800 mil mdd en 1984. La mayor parte correspondió a empréstitos otorgados en condiciones comerciales o "*no concesionales*" como se les conoce en la jerga financiera. En 1984 la deuda los países de América Latina llegó a los 400 mil mdd; la mitad de todo el tercer mundo, justo cuando diez años atrás sólo era de 40 mil mdd.

³⁶/ Armando Labra Manjarrez, *Para Entender la Economía*. Ed. Diana. 1ra. edición enero de 1992. Facultad de Economía. UNAM Pág. 49.

³⁷/ *Ibidem*. Pág. 51.

El mismo organismo indica que la relación deuda externa y producto interno bruto promedió 36.0%. En términos más simple, significó que por cada unidad de valor de la economía regional, 36 centavos representaban pasivos externos. Algunas economías como Chile y Venezuela superaban el 60.0%

Precios internacionales de las materias primas (petróleo)

Otro factor no menos importante fue el desliz de los precios de casi todas las materias primas. La profunda recesión de las principales economías dio lugar a una caída de los precios de las materias primas que exportaban las naciones del tercer mundo estrangulando las cuentas externas de la mayoría de las economías latinas: Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y México.

Destaca la caída de los precios internacionales del petróleo, lo cual redujo de manera importante la capacidad financiera del Estado mexicano para apoyar su política económica.

Proteccionismo

El endurecimiento del proteccionismo internacional ejercido por las grandes potencias.

La diseminación de medidas proteccionistas de corte arancelario y no arancelario por parte de los países ricos aumentó el distanciamiento económico respecto a los países más pobres.

I.2.2 La política de deuda pública externa bajo el modelo neoliberal, 1982-1994

Deuda pública externa como factor de estabilización económica

Durante estos dos sexenios la política de deuda pública externa no tuvo como prioridad la promoción de la actividad productiva, sino la estabilidad de las cuentas externas, y también de las finanzas públicas. Particularmente, frenar los precios relativos de la economía como el tipo de cambio, la tasa de interés, la oferta monetaria y los salarios. Estos cuatro grandes agregados tuvieron que ser estabilizados.

La deuda pública externa del sector público comenzó a ser un factor determinante en el proceso de estabilización de la balanza de pagos y como tal quedó instituida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND). En su interior se señalaba:

*"México continuará con su norma de pagar todas las obligaciones contraídas. A partir de la reestructuración de la deuda pública externa recuperará la posibilidad de su manejo, evitando que se convierta en una variable demasiado rígida en el proceso de presupuestación y de ajuste de la balanza de pagos."*³⁸

Los lineamientos de deuda pública externa del PND, 1983-1988 fueron:

- Se seguiría manejando el perfil de la deuda; ello requeriría mantener al mínimo el crédito de corto y mediano plazo a fin de evitar problemas de liquidez para cubrir su vencimiento.
- Se buscaría mejores condiciones de endeudamiento, aumentando la contratación con organismos multilaterales; se procuraría negociar que los recursos ya otorgados pero no desembolsados se ajusten a las nuevas prioridades de desarrollo.
- Se diversificarían fuentes, mercados, instrumentos y monedas.
- Se registraría, y en la medida de lo posible, coordinaría y orientaría la contratación de la deuda privada externa para lograr mejorar sus condiciones y garantizar la consistencia de su perfil con el de la deuda pública externa.

El manejo racional de esta deuda permitiría -se decía en esos años-, aprovechar los beneficios de acceso de México al financiamiento internacional sin comprometer la soberanía del país y evitar presiones innecesarias sobre el uso de divisas por parte del aparato productivo.

³⁸/ Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Pág. 189-190.

POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN VÍA DEVALUACIÓN

No obstante lo señalado en el PND 1983-1988, la crisis de 1982 ya había recrudecido los déficit estructurales de la economía. Recordar que en febrero de ese año, ante un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de más de 6 mil mdd, un déficit fiscal incontrolable, una inflación en ascenso y una cuantiosa fuga de capitales, el gobierno decidió devaluar el peso 74.0% respecto al dólar.

Esta política de estabilización económica no frenó la fuga de capitales ni resolvió los desequilibrios internos y externos, sí en cambio, agudizó los niveles inflacionarios, generó mayor desempleo y, sobre todo una contracción de la actividad económica.

El endeudamiento neto de esos años, -entendido como el ingreso de la deuda pública externa menos el pago de amortizaciones-, fue destinado mayormente a financiar el gran déficit de las cuentas externas y el déficit fiscal.

Para la segunda mitad de 1982 la crisis se volvió incontrolable. Se anunció una moratoria de la deuda externa en agosto de ese año y para fines del mismo las devaluaciones habían terminado por colocar el precio del dólar en 148.5 pesos.

Es aquí donde la afirmación del profesor Héctor Guillén toma sentido:

*"Los desajustes financieros y monetarios de la economía mexicana, agudizados en el verano de 1982, son tan sólo las manifestaciones más sobresalientes de la crisis del modelo de acumulación de capital."*³⁹

POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN VÍA CONTROL DEL DÉFICIT INTERNO Y EXTERNO

Luego del fracaso devaluatorio, las autoridades enfrentaron la crisis por dos vías:

a) Control del déficit fiscal a través del recorte al gasto público y al mismo tiempo aumento de los precios de los bienes y servicios prestados por el Estado.

³⁹/ Héctor Guillén Romo, *Orígenes de la Crisis en México. Inflación y Endeudamiento Externo, 1940-1982*. Ediciones Era. 3ra. reimpresión 1988.

b) Control del déficit de la cuenta corriente. El propósito consistió en obtener 11 mil mdd en los mercados de capitales. No obstante, los acreedores desconfiaron de la situación interna estableciendo obstáculos a la petición por nuevos préstamos.

POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN VÍA NEOLIBERAL

Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

Luego de dos estrategias fallidas, el gobierno de Miguel de la Madrid aceptó -en un hecho histórico sin precedente-, la instrumentación del modelo económico neoliberal.⁴⁰ Auspiciado por EU, el FMI, el BM y el BID. La nueva estrategia actuaría a través del PIRE, en 1983. El programa señalaba cinco aplicación inmediata y supervisión continua que se extendería hasta 1985:

- Reducción del déficit fiscal, el cual debería disminuir de 16.5% del PIB en 1982 a 8.6% en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985.
- Liberación general de precios y eliminación de subsidios de los bienes y servicios del sector público.
- Control de la inflación por medio de una disciplina estricta en la emisión monetaria y topes salariales.
- Fijación de tipos de cambios realistas.
- Mantenimiento de las tasas de interés que estimularan el ahorro interno.

El PIRE no expresaba otra cosa que la política de “*shock*” que el Estado mexicano implementaría a la economía bajo principios ortodoxos⁴¹ predicados por el FMI teniendo como fin: el saneamiento de las finanzas públicas; la reducción del déficit del sector externo; el control del mercado cambiario; el combate a la inflación; la recuperación y estabilización del crecimiento; y, la defensa de la planta productiva y del empleo.

⁴⁰/ El término neoliberalismo en el presente suele ser asociado con políticas que implican apoyar una amplia liberalización de la economía, el libre comercio en general, grandes reducciones del gasto público y de impuestos, así como disminución de la intervención del Estado en la economía en favor del sector privado conformado principalmente por consumidores y empresarios.

⁴¹/ Los principios ortodoxos señalan al exceso de la demanda como la causante de los desequilibrios y por tanto hay que deprimirla para recuperar los equilibrios macroeconómicos internos y externos. El razonamiento sencillo indica que el exceso de demanda, derivado del crecimiento del gasto público y de la oferta monetaria, se traduce normalmente en altos niveles de los precios relativos de la economía: inflación, tasas internas de interés y tipo de cambio.

El gobierno de Miguel de la Madrid se apegó a la filosofía fondista deprimiendo la demanda agregada, particularmente el gasto público, así como la oferta monetaria encargada de los precios relativos de la economía: inflación, interés, tipo de cambio y salarios.

Resultados del PIRE

Esta política de estabilización presentó resultados positivos durante el período 1983-1985, aunque el “*choque externo*” de febrero de 1986 frenó radicalmente el proceso. De acuerdo a cifras del Banco de México, en esos tres años el déficit económico del sector público disminuyó de 16.8% a 10.7% del PIB, la balanza en cuenta corriente pasó de un déficit de 6 mil 200 mdd en 1982 a un superávit de 5 mil 400 mdd en 1983, y la inflación se redujo de 100.0% a 80.8%. Sin embargo, el PIB cayó -4.2% en 1983.

Pese a este dramático ajuste de la economía, México siguió pagando el servicio de su deuda pública externa. En 1983 pagó 10 mil 100 mdd de intereses gracias al aumento en la balanza comercial que presentó un superávit de 13 mil 800 mdd. Este saldo positivo fue consecuencia de la drástica caída en las importaciones de mercancías que pasaron de 24 mil 900 a sólo 8 mil 600 mdd de 1981 a 1983, mientras que las exportaciones crecieron de 20 mil 100 a 22 mil 300 mdd en el mismo período.

El desempleo sólo aumentó poco más de un punto (de 8.0% en 1982 a 9.2% en 1983) debió a los programas de la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo, y los Programas Emergentes de Protección al Empleo en las diferentes regiones del país.

De 1984 a 1985 el ajuste permitió una reactivación de la economía al crecer 3.6 y 2.6%, respectivamente. La inflación se redujo 20 puntos porcentuales sosteniéndose en 60.0%. No obstante estos resultados parciales, el mayor problema seguía siendo las cuentas externas. En 1984 la cuenta corriente logró un superávit de 4 mil 200 mdd gracias al superávit de la balanza comercial de 12 mil 900 mdd con lo cual se pudo cubrir el servicio de los pasivos externos por 11 mil 700 mdd. Ya para 1985 la balanza comercial fue inferior en mil 800 mdd a los pagos de intereses de la deuda pública externa.

Si bien durante 1984 y 1985 el PIRE arrojó algunos avances en el restablecimiento del equilibrio interno y en el control sobre de los precios relativos de la economía: tipo de cambio, tasas de interés y salarios, resultó insuficiente a las cuentas externas.

En esos años, la economía continuó altamente vulnerable a la disminución de ingresos por exportaciones -petroleras y no petroleras-, y para 1986 la carga del servicio de la deuda pública externa evidenció los alcances del programa al reaparecer nuevamente el déficit de la cuenta corriente.

Vale la pena acotar. La baja del petróleo en febrero de 1986 de 25.4 a 11.8 dólares por barril significó una pérdida de 8 mil 500 mdd por lo que la balanza comercial presentó un superávit de sólo 4 mil 600 mdd pero, por otro lado, el pago de intereses de la deuda pública externa fue de 8 mil 300 mdd; el excedente comercial fue 3 mil 700 mdd inferior al pago de intereses del débito externo. Además, el choque petrolero mundial implicó que para 1986 la inflación volviera a repuntar a cifras mayores de tres dígitos (105.7%) con un contracción económica del PIB de -3.6% y que el saldo en cuenta corriente, de haber sido positivo durante 1983-1985, presentara nuevamente un saldo deficitario.

Estos resultados obligaron al gobierno a implantar un nuevo esquema de negociación de la deuda pública externa y otro de crecimiento. Ya no había para dónde. Por eso, la comunidad financiera internacional se vio presionada en participar en el costo del ajuste. De hecho, el 21 de febrero de 1986 el Presidente, Miguel de la Madrid, dio un mensaje a la nación donde destacaba la revisión de las condiciones financieras del servicio de la deuda soberana, ajustándolas a las condiciones de pago de país.

“Haremos un replanteamiento a fondo en relación al servicio de la deuda, de acuerdo a la capacidad de pago del país, considerando la incierta fluctuación de nuestros ingresos petroleros y el interés vital de mantener en operación nuestro sistema económico y recuperar nuestra capacidad de crecimiento y empleo. No pediremos a la comunidad internacional que resuelva todos nuestros problemas, pero sí que complemente el profundo y severo esfuerzo interno que estamos haciendo los mexicanos.”

*“Toca ahora a nuestros acreedores hacer un esfuerzo equivalente a la gran tarea y sacrificio que ha realizado el pueblo de México.”*⁴²

Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), 1987-1988

El programa actuó de base para renegociar la deuda externa del sector público con el FMI y la banca comercial internacional. Se procedió a acordar con el Fondo un convenio que mereció en su oportunidad juicios importantes dada su originalidad. El acuerdo partió del reconocimiento explícito de la necesidad de asegurar una tasa de crecimiento de 3.0% a 4.0% al año para 1987 y 1988.

Esta evolución de la economía se lograría independientemente de posibles fluctuaciones desfavorables del mercado petrolero internacional a partir de un mecanismo de financiamiento automático compensatorio si el precio promedio del barril de petróleo de exportación mexicano caía por debajo de los 9 dólares.

El acuerdo también incluyó, en la definición de sus metas y mecanismos de evaluación, una metodología distinta de la utilizada generalmente por el Fondo.

Asimismo, se aceptó un nuevo concepto técnico de déficit fiscal para fines de vigilancia que reconoce el efecto distorsionante de la inflación en el concepto tradicional del déficit financiero. Es decir, de este último se excluye el pago de intereses de la deuda por concepto de inflación, quedando dentro del operacional lo relacionado con el pago de intereses reales y, desde luego, el financiamiento de 12 mil dm para el período de 1987 y 1988.

Como resumen de este apartado, inmejorable resulta la afirmación del Dr. Arturo Huerta: *“De esta manera las políticas contraccionistas y devaluatorias instrumentadas en 1983 y hasta 1987 fueron cruciales para generar un superávit comercial y así asegurar el pago del servicio de la deuda externa.”*⁴³

^{42/} Mensaje a la nación de Miguel de la Madrid Hurtado sobre la situación económica del país dirigido desde Palacio Nacional en 1986.

^{43/} Arturo Huerta González, *La Política Neoliberal de Estabilización Económica en México (Límites y Alternativas)*. Ed. Diana. México. Junio de 1994. Pág. 75.

I.2.3 Negociación de la deuda externa soberna, 1982-1994

I.2.3.1 Primera etapa, 1982-1983

El objetivo fue renegociar vencimientos de corto plazo por 23 mil mdd de deuda acumulada que vencían entre el 23 de agosto y el 31 de diciembre de 1982. El resultado se tradujo en una ampliación de la fecha de vencimiento y cuatro años de gracia. A cambio, se aceptó un aumento de la tasa de interés. A partir de esta renegociación la Tasa Prime (EU) quedó establecida en 13.4% sobre la preferencial, o 17.8% sobre la Tasa Interbancaria Libor (Londres), más una comisión de 1.0% en una sola ocasión.

Entre la primera y segunda negociación México recibió un nuevo préstamo de alrededor de 5 mil mdd a un plazo de seis años, incluyendo tres de gracia, con un costo de 21.8% sobre la tasa Prime o 21.4% sobre la tasa Libor, significando un aumento de 20.0% de la tasa de interés en relación a diciembre de 1982.

I.2.3.2 Segunda etapa, 1984-1985

La segunda fase produjo una reprogramación a largo plazo de los débitos acumulados. El Convenio para la Reprogramación Multianual (CRMA), afectaba amortizaciones de 48 mil 700 mdd que vencerían entre 1985 y 1990. Los intereses cargados se redujeron en toda la deuda consolidada en 11.8% sobre la tasa Libor.

I.2.3.3. Tercera etapa, 1986-1987

Aunque el CRMA no contempla alguna referencia explícita de dinero fresco, la tercera fase sí lo evidenciaba; la parte acreedora estaría dispuesta a proporcionar grandes cantidades de recursos al país en caso de alguna contingencia. Esta no tardó en presentarse.

Los terremotos del 19 de septiembre 1985, la caída de los precios del petróleo a menos de ocho dólares por barril a mediados de 1986 y de los ingresos, tanto como la crisis de liquidez de ese mismo año, condujo a la mayor operación de rescate a que haya habido en el proceso de negociación con un paquete de financiamiento fresco por 12 mil mdd.

En consecuencia, era indispensable llegar a un nuevo acuerdo con los acreedores para disminuir la transferencia de recursos hacia el exterior y recuperar el crecimiento económico; eso lo dijo el Presidente de México en un mensaje el 21 de febrero de 1986.

A partir de esta tercera fase, las negociaciones entre las autoridades financieras mundiales y el gobierno mexicano adquirieron un perfil ríspido. México argumentaba una crisis de liquidez aunque reconocía su responsabilidad crediticia y la comunidad financiera culpaba de tal crisis a la aplicación errónea de la política interna de deuda: dispendio de recursos, financiamiento de consumos subsidiados y fuga de capitales.

Cada parte fundamentaba su posición y las negociaciones permanecían empantanadas y llenas de incertidumbre. Incluso, el FMI informó que el país dejaba de ser sujeto de crédito internacional por no cumplir con las metas económicas convenidas. Con la puesta en marcha en 1987 del PAC, las autoridades locales intentaron recuperar la confianza ante las autoridades externas y regresar a los mercados de capitales.

Este nuevo programa mantenía como propósito recuperar el crecimiento, sin abandonar el control inflacionario y el impulso al cambio estructural. También, una vez más, se insiste en la necesidad de disminuir la transferencia de recursos al exterior por la deuda pública externa, a fin de destinarlos a resolver las urgentes necesidades internas y, una vez recobrado el crecimiento, continuar pagando el servicio de la deuda ajustándolo a la real capacidad de pago de la economía.

Esta idea comenzó con oídos sordos por parte de las autoridades internacionales, aunque poco a poco fue vista con buenos ojos y respaldada por el Departamento del Tesoro de EU y el resto de la comunidad financiera, incluso por el mismo Fondo.

Los minuciosos arreglos financieros -particularmente la decisión de dividir la solicitud de financiamiento por 12 mil mdd presentada por México en partes iguales entre los acreedores bancarios oficiales y privados-, fueron elaborados en secreto por la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de EU, así como por el FMI. La mitad sería aportada por los bancos comerciales internacionales y el resto por las instituciones financieras multilaterales.

El acuerdo fue presentado como un hecho consumado a los bancos acreedores más importantes. En la solicitud se dejaba entre ver, sin decirlo, que la participación de la banca comercial, siguiendo los lineamientos más o menos sugeridos, era decisiva para evitar una moratoria unilateral del gobierno mexicano.

Las negociaciones seguidas por México y la banca comercial fueron difíciles pero a finales de septiembre de 1986 se llegó a un acuerdo: proporcionar 6 mil mdd que serían entregados entre 1986 y 1987; el monto incluía mil mdd de cofinanciamiento con el BM.

I.2.3.4 Cuarta etapa, 1989-1994

La renegociación se planteó en dos grandes etapas:

a) La primera con el FMI, el BM y el Club de París. Ante todos ellos se planteó un doble objetivo: por un lado, reducir a cero, o a un nivel ligeramente positivo, la transferencia neta de recursos al exterior mediante la contratación de recursos frescos en forma multianual y, por otro, contar con su apoyo para impulsar la tesis mexicana en cuanto a que sólo mediante la eliminación del endeudamiento excesivo podríamos volver a crecer.

Resultados del convenio con el FMI

- Priorizar el crecimiento como objetivo central del financiamiento externo.
- Apoyar la estrategia de crecimiento sostenido con estabilidad de precios.
- Reducir la transferencia neta al exterior a un nivel compatible con los objetivos de crecimiento (de 2.0 a 3.0% del PIB).
- Brindar financiamiento de 4 mil 135 mdd durante un período de tres años.
- Establecer un acuerdo multianual que elimine la incertidumbre y reactivar la inversión. Y
- Eliminar el excesivo sobreendeudamiento del país para reanudar el desarrollo sostenido.

Resultados del convenio con el BM

Los acuerdos con el BM, concluidos el 13 de junio del mismo año, derivaron en un paquete crediticio por mil 960 mdd, apoyo financiero para las operaciones de reducción de deuda y crédito por 2 mil mdd anuales en promedio durante el período 1990-1992. Las autoridades del Banco Mundial también apoyaron la posición de México en cuanto a la necesidad de reducir el peso de la deuda como condición previa para recuperar el crecimiento.

Resultados del convenio con el Club de París

Con el Club de París se logró un acuerdo multianual sobre 2 mil 600 mdd a pagarse entre junio de 1989 y mayo de 1992. Se deseaba renegociar:

PORCENTAJE DE INTERESES	PERIODO DE VENCIMIENTO
100.0% de intereses	1o. de junio de 1989/ 31 de marzo de 1990
90.0% de intereses	1o. de abril de 1990/ 31 de marzo de 1991
80.0% de intereses	1o. de abril de 1991/ 25 de mayo de 1992

Los beneficios que trajo consigo la reducción de la transferencia neta según las autoridades fue: para 1989, 519 mdd, para 1990 773 mdd y para 1991 538 mdd.

b) La segunda etapa con la banca comercial internacional se buscó disminuir la transferencia neta de recursos a través de la reducción del saldo nominal de la deuda, así como de menores tasas de interés. El 23 de julio de 1989 se llegó a un acuerdo con el Comité Asesor de Bancos.

La negociación con la banca comercial fue la más compleja por sus 500 agentes financieros y en ella se negoció deuda externa soberana de mediano plazo. La parte medular del acuerdo consistió en reestructurar 53 mil mdd bajo un menú de tres opciones: reducción del principal, reducción de la tasa de interés y canalización de recursos frescos en forma multianual.

Reducción del principal

Los bancos que participaran en esta opción intercambiarían los créditos mexicanos en su poder por un nuevo bono con un valor nominal equivalente al 65.0% de la "*deuda vieja*". Por medio, México reduciría el monto adeudado a los bancos en 35.0%

La tasa de interés a pagar sobre el principal reducido sería la tasa de mercado (Libor más 13/16 de un punto porcentual). Cabe notar que el servicio de la deuda disminuiría como resultado de la reducción del principal también en 35.0% y que el pago del principal ya se encontraba cubierto.

Reducción de la tasa de interés

Aquellos acreedores que decidieran por esta opción intercambiarían los bonos mexicanos en su poder por un nuevo bono que mantendría su valor nominal; sin embargo, la tasa de interés a pagar sobre estos sería fijada en 6.2%. Esto representaría una reducción aproximada del 40.0% en el servicio de la deuda con respecto a la tasa de mercado de esos momentos. En este caso la amortización del principal también se encontraría cubierta.

Los bancos que optaran estas dos opciones podrían intercambiar sus préstamos de mediano y largo plazo por bonos a 30 años denominados hasta en 10 monedas.

Se calculó que la operación de garantías requeriría hasta 7 mil mdd utilizados para garantizar el pago del principal y 18 meses de intereses de los nuevos bonos. El país los obtendría del Eximbank de Japón, de recursos adicionales del BM y del FMI y una cierta cantidad de recursos del propio gobierno mexicano.

Se afirmaba que el país había asegurado recursos para financiar su desarrollo aún en el caso de que los precios internacionales del petróleo disminuyeran. De presentarse alguna contingencia con el energético, la comunidad financiera internacional entraría al quite.

Recursos frescos

Aquellos bancos partidarios de esta opción proporcionarían recursos por un equivalente al 25.0% del valor nominal de la deuda contratada. El suministro sería de 7.0% en 1989 y de 6.0% en cada uno de los tres años subsecuentes. La amortización de estos recursos sería de 15 años con 7 de gracia a una tasa de interés del mercado.

El acuerdo con la banca comercial incluyó un programa de intercambio de deuda externa por capital denominado “*swaps*.”⁴⁴ Al inicio de las renegociaciones en 1989 el saldo de la deuda externa del sector público ascendía a 53 mil mdd, no obstante, al final de las mismas dicho pasivo se redujo a 48 mil 500 mdd.⁴⁵

La distribución seleccionada por los bancos comerciales sobre este menú fue: 41.0% optó por reducción de principal; 47.0% por disminución de la tasa de interés y el 12.0% restante serviría de base para la aportación de dinero fresco.

⁴⁴/ Este mecanismo de intercambio de deuda por capital sólo operaría para cubrir hasta la mitad del valor de las ventas de los activos que realizara el gobierno, y para inversiones en obras de infraestructura pública.

⁴⁵/ Entre los principales motivos figuran: cancelación de deuda externa del sector público que algunas instituciones oficiales recibieron como pago de la venta de empresas; conversiones de deuda a capital (*swaps*) autorizadas antes de noviembre de 1987; amortizaciones netas del sector público durante 1989 y variaciones del tipo cambio con respecto a otras monedas.

I.3 IMPACTO DE LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS POR LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN EL CRECIMIENTO DE MÉXICO, 1982-1994

I.3.1 Definición de transferencia

Se refiere a la cantidad de recursos financieros públicos que salen al exterior por el pago de intereses del endeudamiento neto. Se ejemplifica con el siguiente caso:

De acuerdo a cifras de Ciemex-Wefa, en 1986 el ingreso bruto por préstamos externos fue de 12 mil 771 mdd, pero México cubrió amortizaciones por 9 mil 431 mdd, resultando un endeudamiento neto de 3 mil 340 mdd. En ese mismo año, el país pagó 6 mil 276 mdd de intereses resultando una transferencia neta de -2 mil 936 mdd. Es decir, nuestro país recibió 12 mil 771 mdd de ingreso bruto y pagó 15 mil 707 mdd (amortizaciones e intereses). La transferencia neta de recursos se refiere al endeudamiento neto menos el pago de intereses. Y puede ser negativa o positiva.

I.3.2 Cuantificación del pago del servicio de la deuda externa soberana

De 1970 a 1982

De acuerdo a información del Banco de México, durante esos 13 años nuestro país pagó 75 mil 332 mdd por el servicio total de la deuda externa de los cuales 42 mil 336 mdd correspondieron al pago de intereses (56.2%), y 32 mil 995 mdd al pago de amortizaciones (43.8%). En promedio anual, se pagó 5 mil 795 mdd de servicio.

De 1983 a 1994

El mismo Banco de México indica que de 1983 a 1994 el pago del servicio total de la deuda externa fue de 135 mil 595 mdd de los cuales 91 mil 751 mdd correspondieron al pago de intereses (67.7%) y 43 mil 844 mdd para amortizaciones (32.3%) En promedio, cada año México pagó de servicio 13 mil 560 mdd, más del doble de los setenta.

Comparando ambos periodos se tiene que:

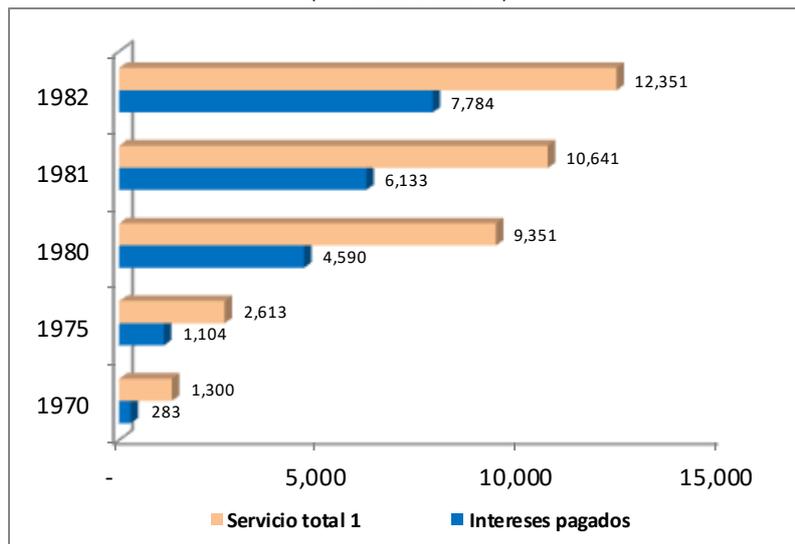
- Nuestro país pagó el doble por el servicio de su deuda externa soberana de 1983 a 1994, en relación a los setenta.

- La parte correspondiente al pago exclusivo de intereses vio aumentar su participación en el servicio total de la deuda externa al pasar de 56.2% durante los setenta a 67.7% de 1983 a 1994.

I.3.3 Impacto de la transferencia en

I.3.3.1 El crecimiento económico

Gráfica 5
MÉXICO. SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA, 1970-82
(Millones de dólares)



Nota: 1/ Incluye pago de amortización e intereses.

Fuente: Elaboración propia con base en The World Bank. *The World Debt Tables*. Varios años.

Cifras del Banco Mundial indican que de 1970 a 1982 el servicio de la deuda externa total aumentó permanentemente al pasar de mil 300 a 12 mil 351 mdd. (Ver Gráfica 5). Este incremento se expresó en una mayor participación del servicio respecto al PIB al pasar de 3.5% a 7.5% en esos años. En relación a las exportaciones totales no reportó grandes cambios.

Cuadro 1
MÉXICO. SERVICIO TOTAL DE LA DEUDA EXTERNA, 1970-82

Año / Concepto	1970	1975	1980	1981	1982
Servicio total 1 (MDD)	1,300	2,613	9,351	10,641	12,351
Servicio total/PIB (%)	3.5	2.9	4.9	4.4	7.5
Servicio total/Exportaciones (%)	44.3	41.1	38.0	34.9	44.5
Intereses pagados (MDD)	283	1,104	4,590	6,133	7,784
Intereses pagados/PIB (%)	0.8	1.2	2.4	2.5	7.5
Intereses pagados/Exportaciones	9.6	17.3	18.6	20.1	28.1

Nota: 1/ Incluye pago de amortización e intereses.

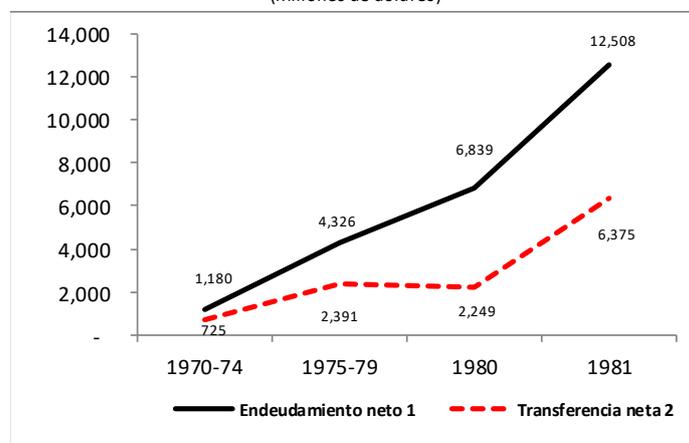
Fuente: Elaboración propia con base en The World Bank. *The World Debet Tables*. Varios años.

En el caso de los intereses, estos aumentaron verticalmente al pasar de 283 a 7 mil 784 mdd en ese lapso; en trece años, se incrementaron 28 veces. (Ver Cuadro 1)

La participación de los intereses respecto al PIB y las ventas externas resulta más contundente. En 1970 representó 0.8% del PIB y en 1982, 7.5% Por lo que toca al porcentaje respecto a las exportaciones pasó de 9.6% a 28.1% en estos años.

El servicio de la deuda externa de largo plazo aumentó constantemente y de manera vertiginosa el pago de intereses. Estos últimos no representaron más del 50.0% del servicio total en los setenta. Sin embargo, a inicios de los ochenta el pago de intereses comienza a absorber cada vez mayor proporción respecto al servicio total.

Gráfica 6
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA TOTAL DE RECURSOS, 1970-81
(Millones de dólares)



Notas: 1/ Ingresos por deuda externa menos pago de amortizaciones ; 2/ Endeudamiento neto menos intereses pagados.

Fuente: Elaboración propia con base en The World Bank. *The World Debet Tables*. Varios años.

La Gráfica 6 muestra cómo el endeudamiento neto, es decir, los ingresos por deuda externa descontando el pago de las amortizaciones, subió de manera ininterrumpida en los setenta hasta alcanzar su máximo en 1981, 12 mil 508 mdd.

Cuadro 2
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA TOTAL DE RECURSOS, 1970-82

Año / Concepto	1970-74	1975-79	1980	1981	1982
Endeudamiento neto 1 (MDD)	1,180	4,326	6,839	12,508	7,978
Intereses pagados (MDD)	455	1,935	4,590	6,133	7,784
Transferencia neta total 2 (MDD)	725	2,391	2,249	6,375	194
Transferencia neta del sector público (MDD)	644	2,357	1,249	4,775	2,494
Transferencia neta total 2/PIB (%)	1.2	2.5	1.2	2.6	2.9

Notas: 1/ Ingresos por deuda externa menos pago de amortizaciones; 2/ Endeudamiento neto menos intereses pagados.

Fuente: Elaboración propia con base en The World Bank. *The World Debt Tables*. Varios años.

Por lo que toca al pago de intereses, estos no representaron problemas a lo largo de esa década si bien, y como consecuencia de las tasas de interés (Libor y Prime), se pagaron 6 mil 133 y 7 mil 784 mdd en 1981 y 1982, respectivamente. El aumento en el pago de intereses encuentra su explicación en el incremento de las tasas que se cobraron a nivel internacional en los mercados de capitales a inicios de los ochenta, luego de haber reportado niveles de un sólo dígito en los setenta. (Ver Cuadro 2)

Si bien el pago de intereses aumentó permanentemente en los setenta, el endeudamiento neto lo hizo pero a ritmos menores dando por resultado una transferencia de recursos manejable para las expectativas de acumulación de capital de la economía nacional. Sin embargo, a partir de 1982 el endeudamiento neto cayó a 7 mil 978 mdd, luego de haber sido de 12 mil 508 mdd en 1981, por lo cual la transferencia neta fue de sólo 194 mdd.

De esa manera, los recursos del endeudamiento neto fueron absorbidos cada vez más por el pago de intereses del pasivo externo y la transferencia pasó de representar en promedio 1.9% del PIB en los setenta a 2.9% en 1982.

El mismo Cuadro 2 indica que, la transferencia neta del sector público representó -y aún continúa representando-, la mayor proporción de la total; de 80.0% en los setenta a más del 100.0% en 1982. La salida de recursos mantuvo una tendencia alcista desde 1970 hasta 1981 al pasar de 644 a 4 mil 775 mdd en esos años.

A partir de 1983, la transferencia neta del sector público amplió considerablemente su participación dentro de la total pues hay que recordar que en esos años se nacionalizó la banca y las deudas de esta fueron absorbidas por el Estado.

Antes de la crisis de la deuda en 1982, el país contaba con recursos -endeudamiento neto-, provenientes del exterior que complementaban al ingreso nacional disponible, aumentando su margen de recursos para cubrir sus necesidades de gasto al interior, o bien en productos y/o activos externos.

Ante la astringencia financiera a partir de 1982 en el contexto internacional, y por ende las restricciones del crédito externo, el pago de intereses tuvo que ser financiado cada vez más con ahorro interno (vía exportaciones), y con créditos arrancados en las diversas renegociaciones efectuadas a lo largo de los ochenta. El problema fue que estos nuevos recursos se contrataron en condiciones todavía más difíciles y costosas para el país.

Cuadro 3
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA TOTAL DE RECURSOS, 1970-88
(Porcentaje del PIB)

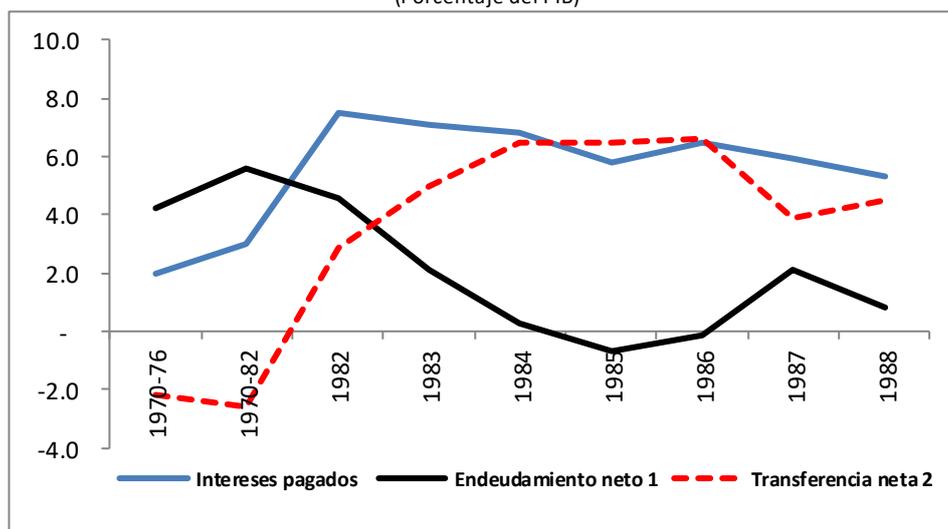
Año / Concepto	1970-76	1970-82	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Cuenta corriente 1	- 2.1	- 1.1	3.6	10.9	9.3	6.4	5.2	8.7	3.5
Endeudamiento neto 2	4.2	5.6	4.6	2.1	0.3	- 0.7	- 0.1	2.1	0.8
Intereses pagados	2.0	3.0	7.5	7.1	6.8	5.8	6.5	5.9	5.3
Transferencia neta total	- 2.2	- 2.6	2.9	5.0	6.5	6.5	6.6	3.9	4.5

Notas: 1/ Cuenta corriente excluyendo el pago de intereses. 2/ Ingresos por deuda externa menos pago de amortizaciones ; 3/ Endeudamiento neto menos intereses pagados. Los signos negativos significan ahorro externo canalizado a la economía nacional.

Fuentes: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

Lo anterior se puede comprobar en las cifras del Cuadro 3. Según datos del Banxico, durante los setenta el pago de intereses globales representaron 2.5% del PIB, mientras que de 1982 a 1988 promediaron 6.4%. Por su parte, el endeudamiento neto promedió 4.9% del PIB en los setenta y sólo 1.3% de 1982 a 1988.

Gráfica 7
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA TOTAL DE RECURSOS, 1970-88
 (Porcentaje del PIB)



Notas: 1/ Ingresos por deuda externa menos pago de amortizaciones; 2/ Endeudamiento neto menos intereses pagados. Los signos negativos significan ahorro externo canalizado a la economía nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

Mientras los intereses lograban mayor participación en el valor de la economía en los ochenta, el endeudamiento neto veía reducida su participación. El resultado del anterior cruce fue una mayor transferencia de recursos al exterior la cual pasó de representar en promedio anual -2.4% del PIB en los setenta a 5.1% en los ochenta. (Ver Gráfica 7)

Cuadro 4
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1970-88
 (Porcentaje del PIB)

Año / Concepto	1970-76	1977-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Intereses pagados	1.0	2.2	5.9	5.5	5.4	4.7	5.3	4.8	4.3
Endeudamiento neto 1	3.1	3.8	3.2	3.7	1.3	0.0	1.1	3.4	1.5
Transferencia neta 2	-	2.1	1.6	2.7	1.8	4.1	4.7	4.2	2.8

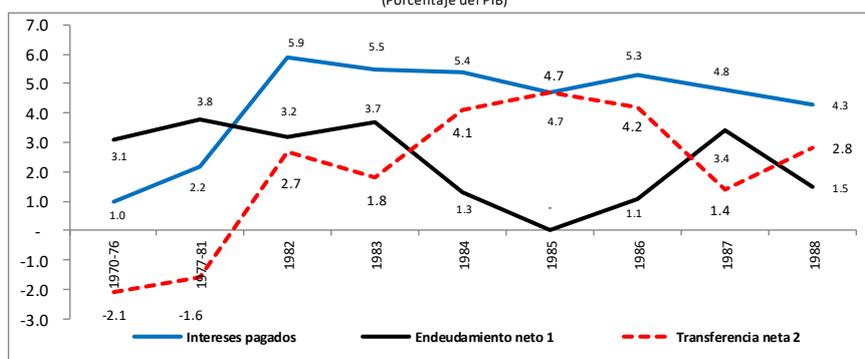
Notas.- 1/ Ingresos por deuda externa menos pago de amortizaciones; 2/ Endeudamiento neto menos intereses pagados. Los valores positivos indican transferencia al resto del mundo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

El dinamismo global de la transferencia estuvo fuertemente influido por la participación del sector público y sus empresas. El pago de intereses de la deuda pública externa representó en promedio anual 1.6% del PIB en los setenta, para luego incrementarse a 5.1%, de 1982 a 1988. (Ver Cuadro 4)

Por su parte, el endeudamiento neto del sector público promedió 3.5% del PIB en la década previa a los ochenta -incluso llegó a ser de 3.8% durante el “boom” petrolero-, para finalmente caer a sólo 2.0% de 1982 a 1988. Uno de los años de mayor astringencia financiera internacional fue 1985 donde el endeudamiento neto del sector respecto al producto fue de nula participación.

Gráfica 8
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1970-88
 (Porcentaje del PIB)



Notas.- 1/ Ingresos por deuda externa menos pago de amortizaciones; 2/ Endeudamiento neto menos intereses pagados. Los valores positivos indican transferencia al resto del mundo.
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

Como resultado de ambas tendencias –endeudamiento neto y pago de intereses-, la transferencia neta de recursos de la deuda pública externa paso de representar en promedio anual -1.9% a 3.1% del PIB, en los períodos referidos. En 1984, 1985 y 1986 la transferencia significó más del 4.0% (Ver Gráfica 8)

Hasta aquí, todo lo anterior que sostiene el subcapítulo resultaría insuficiente si no se hace mención en qué perjudicó a la estructura de la economía nacional una transferencia de recursos de magnitudes sorprendentes. Particularmente, en la formación bruta de capital y en el ahorro interno.

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL

Cuadro 5
MÉXICO. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL, 1970-88

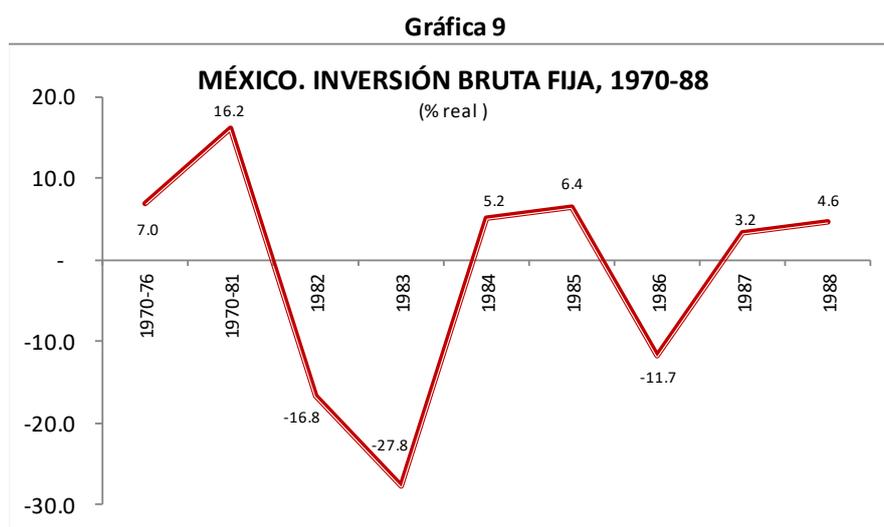
Año / Concepto	1970-76	1970-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Índice (Base 1980=100)	101.3	172.5	190.1	137.2	144.8	154.0	156.0	140.4	146.8
Inversión bruta fija (% real)	7.0	16.2	- 16.8	- 27.8	5.2	6.4	- 11.7	3.2	4.6
IBF/PIB (%)	19.8	23.1	22.9	17.5	18.0	19.2	19.4	18.9	17.3

Nota.- IBF = Inversión Bruta Fija.

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales*. Varios números.

En efecto, tal como se aprecia en el Cuadro 5, la formación bruta de capital registró una evolución negativa en los años de estudio.

A lo largo de los setenta su principal componente, la inversión bruta fija, reportó elevados niveles de crecimiento y porcentaje respecto al PIB. En esa década acusó, en promedio anual, un aumento real de 16.2%, significando 23.1% del PIB. Esta dinámica se tradujo en altas tasas de crecimiento económico en prácticamente todas las subdivisiones y ramas productivas, especialmente en la industria petrolera.⁴⁶



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales*. Varios números.

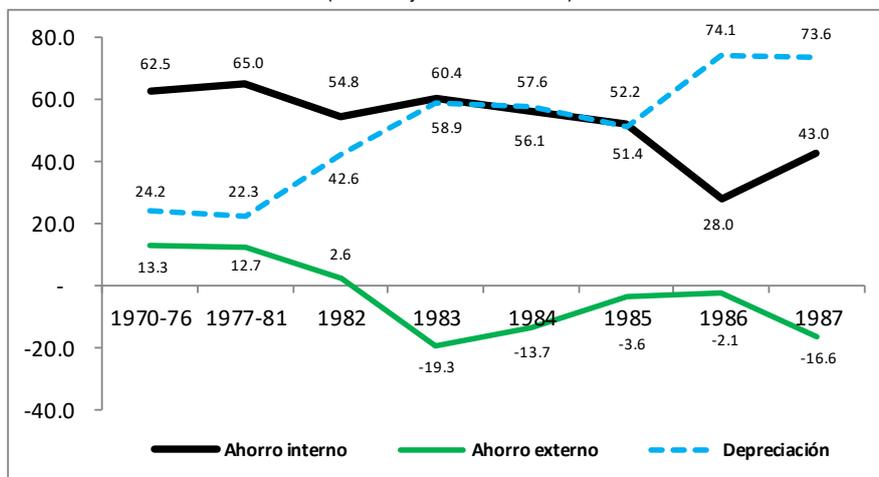
Empero, información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), señala que de 1982 a 1988 la inversión bruta fija cayó -5.3% en promedio anual, siendo 1982, 1983 y 1986 los años donde los decrementos fueron más severos, (-16.8,-27.8 y -11.7%), respectivamente, según se aprecia en la Gráfica 9.

Como resultado de una menor inversión, la participación de la formación de capital dentro del PIB fue de 19.0% de 1982 a 1988, luego de haber promediado 23.1% de 1970 a 1981. La tendencia negativa de la inversión bruta fija ha logrado perdurar a través de las últimas décadas. La formación de capital fue una de las variables estructurales –quizá la de mayor importancia-, que respondió negativamente a los estragos de alentar una transferencia neta de recursos excesiva.

⁴⁶/ Resulta elocuente la participación de PEMEX en la formación bruta de capital de la economía nacional a través de sus montos de inversión registrados. De 1970 a 1976 la paraestatal participó con 6.0% de la inversión total y para 1980 aumentó a 11.3%

AHORRO INTERNO

Gráfica 10
MÉXICO. FINANCIAMIENTO DE LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL, 1970-87
(Porcentaje del ahorro total)



Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales*. Varios números.

Mientras que de 1977 a 1981 el ahorro interno financió el 65.0% de la inversión total, el ahorro externo sólo lo hacía de manera complementaria en 12.7%. A partir de 1983 empezó la menor participación del ahorro interno como fuente de financiamiento al pasar de 60.4% a solo 23.8% del ahorro total en 1986. (Ver Gráfica 10)

La reducción del ahorro interno durante los ochenta y noventa estuvo fuertemente inducida por la disminución de ahorro en las dos principales empresas públicas como son Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad, (CFE). La merma de inversión en estas paraestatales generadoras de energía y de materias primas terminó impactando negativamente la operación y el funcionamiento financiero de la gran mayoría de ramas y divisiones industriales.

A manera de resumen se puede afirmar que al igual que la inversión bruta fija, el ahorro interno ha continuado con su tendencia decreciente a través de las últimas décadas. Ambas categorías no han terminado por reponerse ni de alcanzar los niveles de crecimiento y participación de financiamiento necesarios para cubrir los requerimientos de un mayor crecimiento con estabilidad de años recientes.

Recordar que desde 1982 el financiamiento de la acumulación de capital correspondió cada vez más a la depreciación.⁴⁷ En ese año, la participación de los activos fijos en el financiamiento total pasó de 42.6% a 74.1% en 1986, y a 75.0% en 1992.

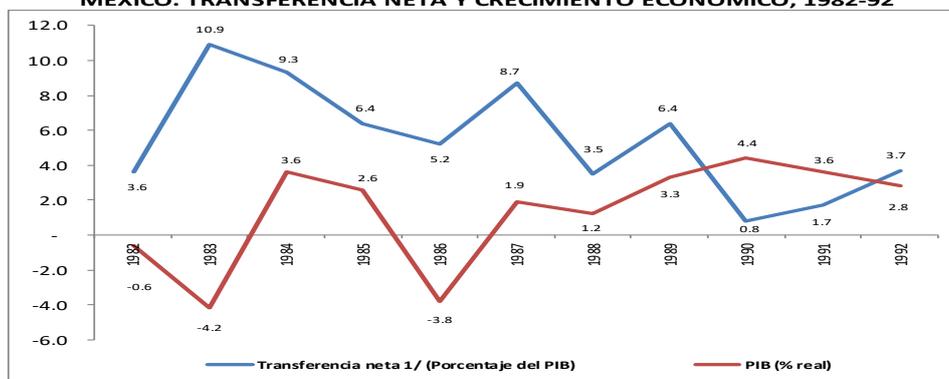
Cuadro 6
MÉXICO. FINANCIAMIENTO DE LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL, 1970-87
(Porcentajes)

Año / Concepto	1970-76	1977-81	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ahorro Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Interno	62.5	65.0	54.8	60.4	56.1	52.2	28.0	43.0
Externo	13.3	12.7	2.6	-19.3	-13.7	-3.6	-2.1	-16.6
Depreciación	24.2	22.3	42.6	58.9	57.6	51.4	74.1	73.6

Fuente: Elaboración propia con base en el INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales. Varios números.

Por su parte, desde 1983 el ahorro externo comenzó a participar de manera negativa en el financiamiento de la acumulación de capital toda vez que los montos de endeudamiento neto disminuyeron y el pago de intereses aumentó. La transferencia -resultante de las tendencias contrarias en las anteriores variables-, se tradujo en reportes negativos del ahorro externo como fuente de financiamiento, como lo muestra el Cuadro 6. Lo importante de rescatar es que el ahorro interno comenzó una caída vertical de 1983 a 1987 y que a partir de 1982 la depreciación de los activos de la industria nacional emerge como fuente alternativa de financiamiento al desarrollo. Gracias a las inversiones realizadas antes de la crisis de 1982 la economía mexicana logró sobrevivir aprovechando la subutilización de la capacidad instalada en la mayoría de sus divisiones y ramas productivas.

Gráfica 11
MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1982-92



Nota: 1/ Endeudamiento neto menos intereses pagados.
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. Indicadores Económicos. Varios números.

^{47/} Se refiere a la pérdida o disminución del valor material o funcional de un activo fijo tangible.

Cuadro 7

MÉXICO. TRANSFERENCIA NETA TOTAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1982-92

Año/ Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Transferencia neta 1/PIB (%)	3.6	10.9	9.3	6.4	5.2	8.7	3.5	6.4	0.8	1.7	3.7
PIB (% real)	- 0.6	- 4.2	3.6	2.6	- 3.8	1.9	1.2	3.3	4.4	3.6	2.8
Minería	8.7	- 0.9	2.2	- 0.1	- 4.1	5.3	0.4	- 0.7	2.8	0.8	1.3
Manufactura	- 2.7	- 7.8	5.0	6.1	- 5.3	3.0	3.2	7.2	6.1	4.0	1.8
Construcción	- 7.1	- 19.2	5.3	2.7	- 10.3	2.8	- 0.4	2.1	6.9	2.4	7.8
Comunicaciones y trasp.	- 7.5	- 2.6	5.1	2.8	- 3.2	2.9	2.3	4.2	6.6	5.8	7.6
Comercio, rest. y hoteles	- 0.9	- 7.5	2.5	1.1	- 6.5	0.6	1.7	3.8	4.1	4.3	3.3

Nota: 1/ Endeudamiento neto menos intereses pagados.

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

Queda claro que la transferencia de ahorro interno al resto del mundo contribuyó a menguar la capacidad de crecimiento de las principales actividades económicas del país como la minería, la manufactura, la construcción, las comunicaciones y transportes y el comercio. La tendencia de los datos oficiales mostrados en la Gráfica 11 y asentados en el Cuadro 7 así lo confirma.

I.3.3.2 La infraestructura económica

Las políticas contraccionistas de los ochenta, el adelgazamiento del Estado y la excesiva transferencias de recursos por la deuda afectaron en estos años no sólo la acumulación y formación bruta de capital sino, también, los montos de inversión y presupuestos destinados a la creación y conservación de infraestructura física, así como el fomento del desarrollo social.⁴⁸

Inversión pública federal

La reducción de la inversión pública federal entre 1983 y 1992 en comunicaciones y transportes (-44.6%), infraestructura en salud (-40.7%), infraestructura social en general (-28.1%) y en infraestructura urbana (-50.6%), no sólo acentuó los rezagos acumulados en estas esferas, sino que comprometió su crecimiento y expansión por varios años más, aún en los gobiernos de Zedillo, Fox, Calderón y Peña.

⁴⁸/ Con base en Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. México, 1993.

Infraestructura carretera

Por ejemplo, mientras que en el período 1971-1981 la longitud de la red carretera se incrementó 188.0%, entre 1983 y 1992 sólo creció 14.8%; asimismo, las carreteras federales y estatales, que se habían extendido 39.0% en el primer período, sólo se ampliaron 12.6% en el segundo.

El severo recorte presupuestal en inversiones de conservación o mantenimiento (63.0% entre 1981 y 1991), deterioró sensiblemente la infraestructura carretera.

Infraestructura ferroviaria

La infraestructura ferroviaria presentó, asimismo, serios rezagos en instalaciones de carga y descarga, puentes, terminales y almacenes en esos años.

Infraestructura para el transporte marino

La infraestructura para el transporte marino fue otro de los sectores que no pudieron sustraerse a los efectos de la disminución de las inversiones públicas en los años de estudio. Mientras que entre 1971-1981 el número de puertos aumentó de 38 a 75, para 1991 sólo creció a 76; la longitud de muelles que en el período referido había crecido 76.0%, sólo avanzó 36.0% entre 1981 y 1991; y, el área de patios que aumentó 135.0% en el primer período, sólo lo hizo en 29.0% en el segundo.

Telecomunicaciones

La infraestructura de telecomunicaciones presenta también atrasos agudos por la desaceleración en su ritmo de inversión en los ochenta y noventa.

La longitud de cables portadores que aumentó 63.0% entre 1971 y 1981, sólo lo hizo en 50.0% de 1981 a 1993; los canales de telégrafo pasaron de 226.0% a 41.0% en los mismos lapsos; las líneas telefónicas disminuyeron de 246.0% a 174.0%, respectivamente y las líneas de télex, que crecieron 254.0% en el primer lapso, sólo aumentaron 53.0% en el segundo.

Infraestructura urbana

Finalmente, la contracción del gasto público federal en desarrollo urbano (sin incluir al DDF), declinó de 49 mil 200 mdp en 1981 -a precios de 1980- a 22 mil 900 mdp en 1992.⁴⁹ Por su parte, la inversión pública federal en este rubro (incluyendo el DDF), bajó de 88 mil 600 mdp en 1982 a 42 mil 200 mdp en 1992.

I.3.3.3 Las finanzas públicas

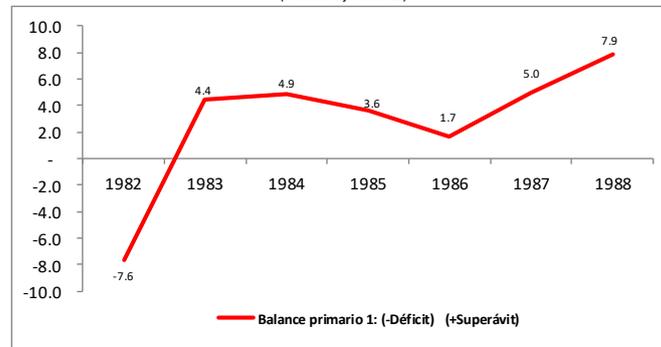
En cuanto a los efectos de la transferencia de recursos por el servicio de la deuda pública en el comportamiento de las finanzas internas tenemos que el endeudamiento neto hasta 1981 fue suficiente para servir los intereses de la deuda externa del sector público quedando aún margen para apoyar el financiamiento del déficit fiscal.

El problema, a partir de 1982, fue que la transferencia excesiva no permitió contar con ingresos suficientes para financiar el gasto público. Los desequilibrios de las finanzas públicas tomaron entonces magnitudes importantes en relación al PIB.

Balance primario

El ajuste presupuestal del sector público realizado en los años de estudio es menester observarlo a través del balance primario.⁵⁰

Gráfica 12
MÉXICO. BALANCE PRIMARIO DEL SECTOR PÚBLICO, 1982-88
(Porcentaje del PIB)



Nota: 1/ Diferencia entre los ingresos y los egresos totales del sector público, excluyendo los intereses.
Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo Federal. *Criterios Generales de Política Económica*. Varios años.

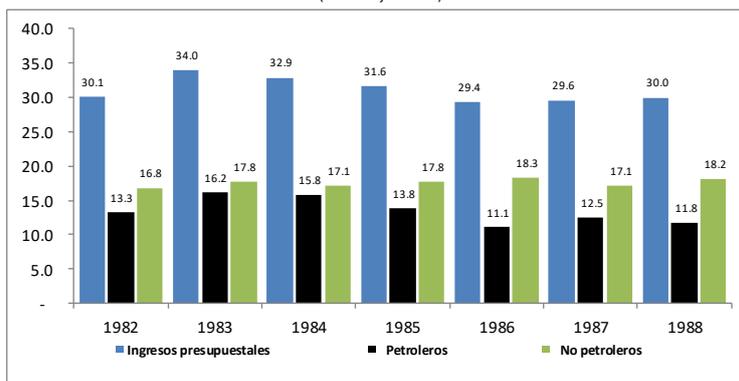
⁵⁰/ Diferencia entre los ingresos y gastos totales del sector público, excluyendo los intereses.

El esfuerzo en finanzas públicas, en términos de balance primario, fue importante si bien el precio social que se pagó no tiene precedentes: de un déficit equivalente a -7.6% del PIB en 1982 se pasó a un superávit de 7.9% en 1988. (Ver Gráfica 12)

I.3.3.3.1 Ingresos presupuestales

Ingresos Petroleros

Gráfica 13
MÉXICO. INGRESOS PRESUPUESTALES, PETROLEROS Y NO PETROLEROS, 1982-88
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo Federal. *Criterios Generales de Política Económica*. Varios años.

Por el lado de los ingresos presupuestales el ajuste fiscal fue nulo ya que mientras los ingresos del petróleo disminuyeron su participación en el PIB de 13.3% a 11.8% de 1982 a 1988, los ingresos no petroleros aumentaron su importancia en 1.4 puntos del producto. Es decir, la reducción de los ingresos petroleros derivada de la caída internacional de los precios del hidrocarburo en 1982 y 1986 fue prácticamente compensada por el incremento en los provenientes de otras fuentes. (Ver Gráfica 13)

Ingresos no Petroleros

Los ingresos no petroleros se fortalecieron a pesar del entorno recesivo característico de la economía mexicana desde 1982 y hasta 1996, gracias a que se eliminaron los rezagos en los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público. También, por la implantación de la reforma fiscal que significó que el impuesto sobre la renta (ISR) de las empresas fuera ajustado a la inflación, con lo que la recaudación proveniente de ese impuesto como proporción del PIB prácticamente se duplicó de 1985 a 1988.

I.3.3.3.2 Gasto no financiero

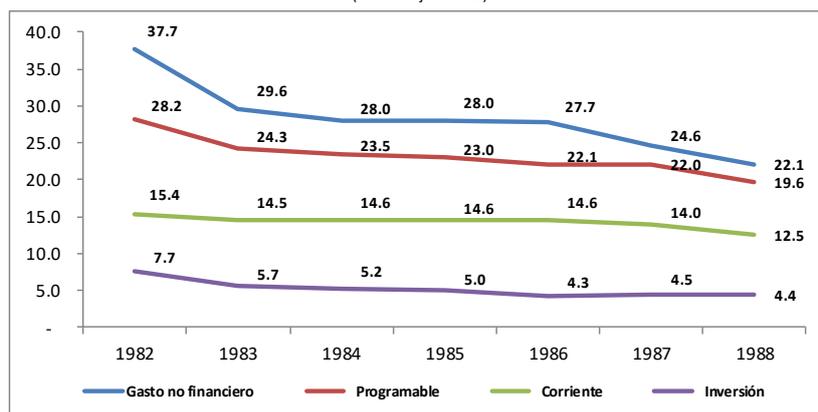
Cuadro 8
MÉXICO. BALANCE PRIMARIO DEL SECTOR PÚBLICO, 1982-88
 (Porcentaje del PIB)

Año / Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Balance primario 1	7.6	4.4	4.9	3.6	1.7	5.0	7.9
Ingresos presupuestales	30.1	34.0	32.9	31.6	29.4	29.6	30.0
Petroleros	13.3	16.2	15.8	13.8	11.1	12.5	11.8
No petroleros	16.8	17.8	17.1	17.8	18.3	17.1	18.2
Gasto no financiero	37.7	29.6	28.0	28.0	27.7	24.6	22.1
Programable	28.2	24.3	23.5	23.0	22.1	22.0	19.6
Corriente	15.4	14.5	14.6	14.6	14.6	14.0	12.5
Inversión	7.7	5.7	5.2	5.0	4.3	4.5	4.4
Transferencias	5.1	4.1	3.7	3.4	3.2	3.5	2.7
Otros	9.5	5.3	4.5	5.0	5.6	2.6	2.5

Nota: 1/ Diferencia entre ingresos y gastos totales del sector público, excluyendo intereses.
 Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Criterios Generales de Política Económica. Varios años.

El gasto no financiero del sector público fue el rubro que en realidad se ajustó dentro del balance primario entre 1982 y 1988, observándose caídas en el gasto programable, el gasto corriente, el gasto de inversión y las transferencias. (Ver Cuadro 8)

Gráfica 14
MÉXICO. GASTO POR PRINCIPALES COMPONENTES, 1982-88
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo Federal. Criterios Generales de Política Económica. Varios años.

Esto último es de la mayor importancia porque permite observar cómo el gasto no financiero fue uno de los componentes de las finanzas públicas más sacrificado para lograr el ajuste pero en detrimento del gasto en inversión destinado a la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades económicas, así como en perjuicio del desarrollo social. (Ver Gráfica 14)

A pesar de la magnitud de la mejora en el balance primario, el ajuste fiscal no fue suficiente para cubrir las transferencias de recursos financieros del sector público al exterior, por lo que este último recurrió a otras instancias de financiamiento: la emisión de deuda interna, generando que el balance financiero reportara constantes desequilibrios de 1982 y hasta 1994.

Déficit financiero

En 1986, 1987 y 1988 el déficit financiero de las finanzas públicas promedió 15.0% del PIB, precisamente cuando el nivel inflacionario alcanzó su máximo. La canalización de ahorro financiero hacia el pago de la deuda pública interna emitida significó un desplazamiento sobre la inversión privada por la magnitud de los recursos involucrados, como por el alza concomitante en la tasa de interés interna.⁵¹

En ese período (1982-1988), se registró una disminución de 31.0% en el saldo real; disminución que hubiera sido mayor si el financiamiento al sector privado no se flexibiliza a lo largo de 1988.

La necesidad de acudir al impuesto inflacionario como fuente complementaria de financiamiento creó también efectos nocivos sobre la formación de capital. Como se sabe, la inflación es el principal enemigo de la inversión y del crecimiento económico sostenido. Existe evidencia suficiente de que la inflación desalienta la inversión y propicia la especulación, por sus consabidos efectos nocivos sobre la determinación natural de los precios relativos y sobre la asignación eficiente de los recursos productivos.⁵²

El gasto público

El presente apartado evalúa, a grandes rasgos, la política de gasto público en contraparte al servicio de la deuda pública externa, por ser uno de los instrumentos más afectados por la excesiva transferencia de recursos.

^{51/} La disminución en el saldo de financiamiento otorgado por el sistema bancario consolidado al sector privado no financiero a diciembre de 1980 fue de 467 mil 300 mdp de 1978, mientras que a diciembre de 1988 el saldo real fue de sólo 324 mil 800 mdp.

^{52/} La bibliografía acerca de los efectos de la inflación es demasiado amplia. Un buen compendio es el libro *Inflation* editado por Robert E. Hall, The University of Chicago Press, 1982.

En efecto, uno de los resultados del excesivo pago de intereses por la deuda pública externa fue la contracción tendencial del gasto público, y de manera particular del financiamiento de inversiones para la ampliación y mantenimiento de infraestructura física, así como para la promoción del desarrollo y modernización de actividades productivas generadoras de empleos y mejores salarios.

Cuadro 9
MÉXICO. GASTO PÚBLICO Y SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA, 1982-88
 (Porcentaje del PIB)

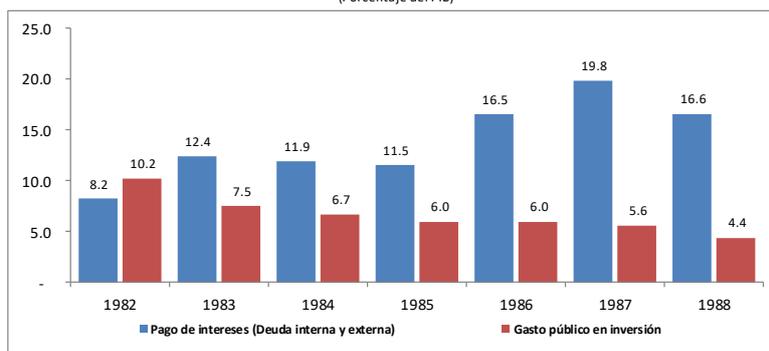
Año / Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gasto Público	43.6	41.5	38.8	38.6	44.0	45.0	39.0
Corriente	33.4	33.0	32.1	32.6	38.0	39.3	34.6
Pago de intereses	8.2	12.4	11.9	11.5	16.5	19.8	16.6
Deuda interna	4.9	7.7	8.0	7.8	12.1	15.4	13.1
Deuda externa	3.3	4.6	3.9	3.7	4.4	4.4	3.6
Capital	10.2	7.5	6.7	6.0	6.0	5.6	4.4

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios reportes.

De acuerdo al Cuadro 9, es importante mencionar que, en términos reales, de 1982 a 1988 el gasto público mostró un marcado estancamiento, de suerte que de participar de 43.6% del PIB en 1982, para 1988 sólo contribuía con 39.0%, decreciendo a un ritmo anual de -1.1% a precios de 1980.

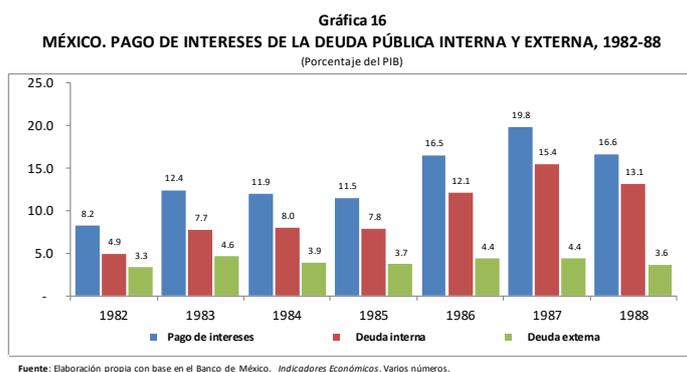
En el lapso que se analiza, el costo financiero de la deuda pública total cobró una dimensión creciente como proporción del gasto público total y del tamaño de la economía, de manera que el pago de intereses de esta deuda aumentó de 8.2% del PIB en 1982 a 16.6% en 1988 e incluso 19.8% un año antes; es decir, en siete años duplicó su participación.

Gráfica 15
MÉXICO. PAGO DE INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA TOTAL Y GASTO DE INVERSIÓN, 1982-88
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

En el mismo Cuadro 9 y la Gráfica 15 se observa que, como un hecho sin precedente en el gasto corriente, el pago de intereses de la deuda pública total –interna y externa-, a partir de 1983 comienza a alcanzar montos superiores al gasto de capital del gobierno de manera que todavía en 1982 se destinó 8.2% del PIB al pago de intereses del débito y 10.2% a la inversión. Esta distribución fue sostenidamente alterada para terminar asignando 16.6% del PIB en 1988, -y aun 19.8% un año antes-, al pago de intereses de la deuda total y apenas 4.4% a gasto de capital en este año. Esta tendencia se mantendría sin grandes cambios hasta años recientes.



Más interesante aún es la creciente gratificación al inversionista nacional que percibió por pago de interés en 1982 4.9% del PIB, a 13.1% en 1988 y hasta 15.4% un año antes. Por su parte, la proporción aplicada al servicio de la deuda pública externa osciló en un monto inferior a 4.0% del PIB en esos años. (Ver Gráfica 16) Esto último corrobora que no fue el costo financiero de la deuda pública externa el único elemento inhibitor del desarrollo como se afirma desde un principio, y que más privilegiado resultó el inversionista financiero nacional quien destinó los amplios recursos succionados a la economía hacia fines diferentes a la inversión productiva.

La disminución del gasto público no sólo generó efectos contractivos en la actividad económica y el bienestar social,⁵³ sino que comprometió el porvenir al contraer severamente el gasto en fomento sectorial y reducir, aún más, la inversión pública destinada a la ampliación y mantenimiento de la infraestructura económica.

^{53/} Esta cuestión resulta de la mayor relevancia si tomamos en cuenta que la productividad y la riqueza de las naciones están determinadas por el desarrollo de las aptitudes físicas e intelectuales de las personas, por lo cual el impulso a la inversión en educación, salud, vivienda, alimentación, desarrollo científico y tecnológico, constituye la más fructífera asignación de recursos en pro del desarrollo económico y social.

I.3.3.4 El sector externo

La apertura comercial indiscriminada, punta de lanza sobre la cual descansa el modelo neoliberal en términos de reducciones en las barreras cuantitativas y en los aranceles de importación de bienes, cambió por sí misma la rentabilidad y competitividad de las inversiones realizadas en diferentes áreas del sector exportador.

En términos generales, el capital invertido en los sectores que por muchos años se beneficiaron de la protección resultó menos rentable, por lo que la inversión en varias de esas industrias se estancó. En contraste, la rentabilidad del capital en varios sectores exportadores aumentó, en especial en aquellos con un alto contenido de insumos importados.

De 1983 a 1988 la apertura comercial estuvo inmersa en un ambiente de inestabilidad donde la misma política contractiva (reducción del consumo e inversión) puso en riesgo la permanencia del sector. Sin duda, y pese a ser el sector más favorecido por la estrategia neoliberal, esta política de castigo a las inversiones contribuyó para que estas fueran parcialmente inhibidas en dicho sector a pesar de incrementar su rentabilidad y competitividad con el exterior.

En esos años, el gobierno mexicano se enfrentó entonces a un dilema en materia de comercio exterior. Por un lado, se necesitaba generar un número suficiente de divisas para cumplir con el servicio de la deuda pública externa y, por otro, mantuvo una política contraccionista en el consumo y la inversión (es decir, la demanda agregada).

Competitividad

Para completar el ajuste se requirió, entonces, de un aumento en el grado de competitividad externa de la economía mediante una depreciación real de la paridad cambiaria,⁵⁴ que no es sino una disminución del salario real. Con ello, se intentó incentivar la producción de exportables y generar el superávit en la balanza comercial para cubrir el costo financiero de la deuda pública externa.

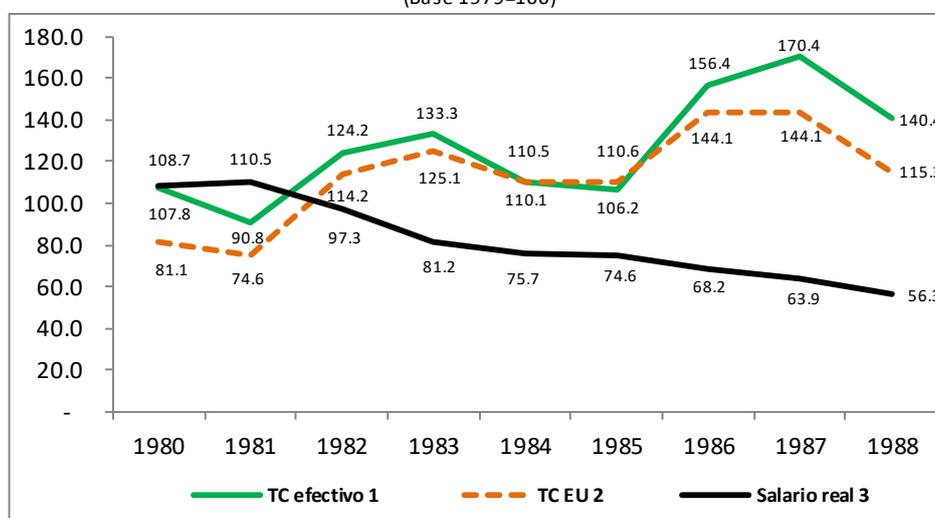
⁵⁴/ Acerca del tipo de cambio real, ver Issac Katz (1989).

Tipo de cambio real

El índice del tipo de cambio real efectivo,⁵⁵ en promedio 134.5 puntos entre 1981 y 1988, registró una desviación respecto a ese promedio de 23.4 puntos. Tal desviación no es sino sinónimo de volatilidad que sin duda restó dinámica a algunas exportaciones.

El tipo de cambio real, calculado con base únicamente en EU, sigue en el período de referencia un patrón similar al del índice del tipo de cambio efectivo, registrando una desviación de 24.0 puntos, aunque el margen de subvaluación obtenido a partir de esta definición es considerablemente menor: hacia 1988, por ejemplo, el tipo de cambio efectivo reflejaba una subvaluación de 40.4%, mientras que el simple una de sólo 15.3%

Gráfica 17
MÉXICO. TIPO DE CAMBIO Y SALARIO REAL, 1980-88
(Base 1979=100)



Notas: 1/ Construido con base en el índice ponderado de precios al consumidor para 133 países; 2/ Se define como EP^*/P donde E es el tipo de cambio del peso frente al dólar, P^* es el índice de precios al consumidor en EU y P es el índice correspondiente a México; 3/ Definido como el salario mínimo anual deflactado con el índice nacional de precios al consumidor.

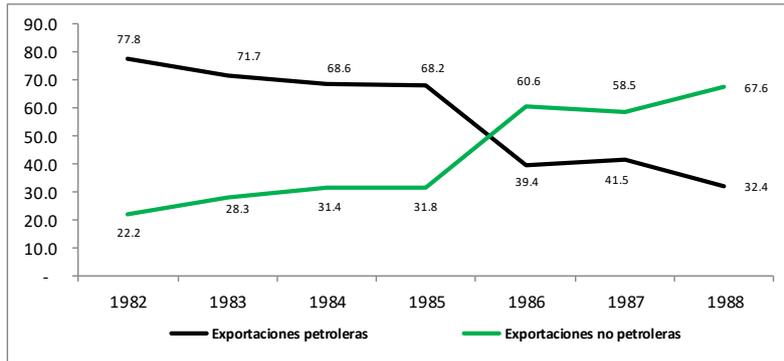
Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

Salario real

De acuerdo con la Gráfica 17, se desprende que la caída en el salario real fue continua a lo largo de la crisis; de 1981 a 1988 el poder adquisitivo del salario mínimo disminuyó 49.0%, tasa inferior en cinco puntos porcentuales a la depreciación real de la paridad observada en ese período.

⁵⁵/ Para una descripción completa de la metodología ver Banco de México, *Informe Anual 1986*. Pág. 134.

Gráfica 18
MÉXICO. EXPORTACIONES PETROLERAS Y NO PETROLERAS, 1982-88
 (Porcentaje de la exportaciones totales de bienes)



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. Informe Anual. Varios años; Indicadores Económicos. Varios números.

De acuerdo a datos del Banxico, el aumento en el grado de competitividad fue uno de los factores que contribuyeron al desarrollo de las exportaciones no petroleras, las cuales crecieron a una tasa anual cercana al 20.0% de 1982 a 1988, con lo cual aumentaron su participación en las exportaciones totales de 22.2% en 1982 a 67.6% en 1988. En ese mismo período, la exportaciones petroleras disminuyeron su participación en las exportaciones de bienes, de 77.8% a 32.4%, como se aprecia en la Gráfica 18.

Cuadro 10
MÉXICO. EXPORTACIONES DE BIENES, 1982-88

Año / Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Exportaciones totales (MDD)	21.2	22.3	24.2	21.7	16.0	20.7	20.7
Petroleras (MDD)	16.5	16.0	16.6	14.8	6.3	8.6	6.7
Petroleras/Total (%)	77.8	71.7	68.6	68.2	39.4	41.5	32.4
No petroleras (MDD)	4.7	6.3	7.6	6.9	9.7	12.1	14.0
No petroleras/Total (%)	22.2	28.3	31.4	31.8	60.6	58.5	67.6

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. Informe Anual e Indicadores Económicos. Varios años.

No obstante el dinamismo de las exportaciones no petroleras, el valor total de las ventas de productos mexicanos al exterior en 1987 y 1988 fue ligeramente inferior al observado en 1982 como se observa en el Cuadro 10.

Términos de intercambio

Cuadro 11
MÉXICO. TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 1980-88

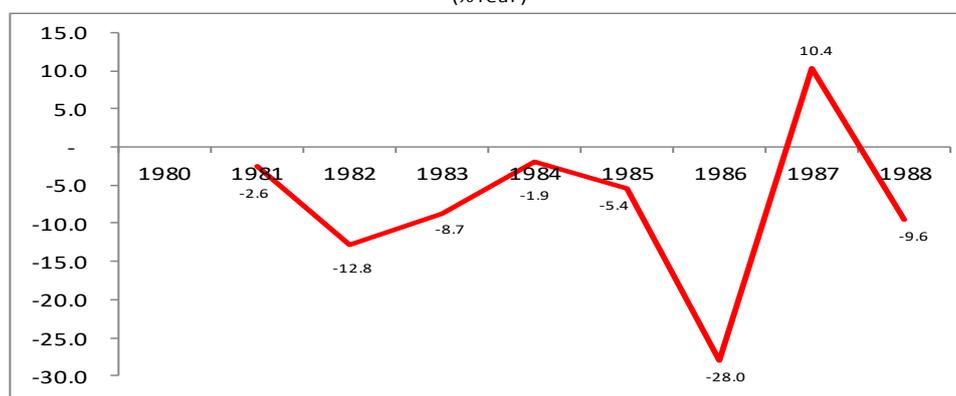
Año / Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Índice (Base 1979=100)	127.6	124.3	108.4	99.0	97.1	91.9	66.2	73.1	66.1
(%real)	-	2.6	- 12.8	- 8.7	- 1.9	- 5.4	- 28.0	10.4	- 9.6

Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. Informe Anual. Varios años.

Pese al aumento en el grado de competitividad de las exportaciones mexicanas, el problema de la generación de divisas se vio agravado por el deterioro habido en los términos de intercambio del país con el exterior: el precio promedio de las exportaciones mexicanas, -principalmente las petroleras-, disminuyeron en comparación con el precio promedio de sus importaciones, tal y como se observa en el Cuadro 11.

La disminución en los términos de intercambio significó, en realidad, una caída en el ingreso nacional, hecho que contribuyó a agravar el problema de la deuda al generar el fenómeno del sobreendeudamiento.

Gráfica 19
MÉXICO. PRECIO PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES, 1980-88
 (% real)



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. Informe Anual. Varios años.

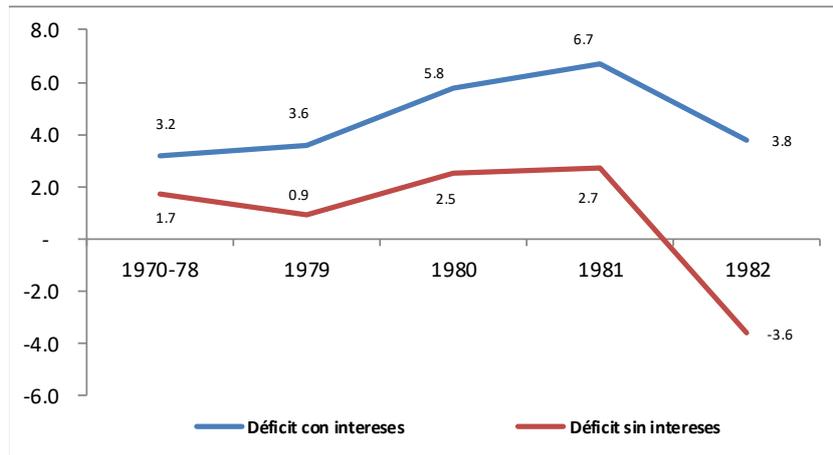
De 1980 a 1988, cumplir con el servicio de la deuda externa del sector público se hizo más difícil y costoso al tener el país que transferir al exterior más recursos reales para compensar la caída en el precio promedio de sus exportaciones. (Ver Gráfica 19)

I.3.3.4.1 La cuenta corriente

Hasta 1981 el superávit de la cuenta corriente, descontando los egresos por concepto de intereses, fue suficiente para servir a la deuda externa, tanto pública como privada.

La economía mexicana recibió transferencias del resto del mundo que sirvieron para financiar un excesivo gasto agregado del producto generado al interior, y además poder cumplir con sus obligaciones financieras.

Gráfica 20
MÉXICO. DÉFICIT DE CUENTA CORRIENTE, 1970-82
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios números.

En la Gráfica 20 se desprende que, como proporción del PIB, el déficit en la cuenta corriente promedió 3.2% de 1970 a 1978, mientras que cuando se excluyen los gastos por concepto de intereses de la deuda pública externa el promedio disminuye a 1.7%. Este último comparativo da cuenta del enorme peso que desde entonces comenzó a representar el pago de intereses, es decir la transferencia de recursos.

Cuadro 12
MÉXICO. CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS, 1970-82

Año / Concepto	1970-78	1979	1980	1981	1982
Déficit 1 (MDD)	1,810.3	4,870.5	10,739.7	16,052.0	6,220.9
Déficit 1/PIB (%)	3.2	3.6	5.8	6.7	3.8
Intereses pagados (MDD)	1,605.7	3,709.3	6,146.9	9,485.2	12,202.9
Intereses pagados/PIB (%)	1.7	2.7	3.3	4.0	7.4
CCNI 2 (MDD)	204.6	1,161.2	4,592.8	6,566.8	5,932.0
CCNI 2/PIB	1.7	0.9	2.5	2.7	3.6

Notas.- 1/ Indica un gasto mayor de la economía que su ingreso; 2/ CCNI: Cuenta corriente neta de intereses.
 Fuente: Elaboración propia con base en el Banco de México. *Indicadores Económicos*. Varios años.

A partir de 1982, México transfiere parte de su ahorro interno lo cual significa que primero generó superávit en la cuenta corriente antes del pago de intereses, apuntalado por el saldo de la balanza comercial. (Ver Cuadro 12)

Económicamente hablando, lo anterior significa que además existió el problema de la generación suficiente de divisas, ya que la deuda no se paga con pesos, así como encontrar los recursos presupuestales adicionales para servir a la deuda.

El caso fue que el superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos no pudo mantenerse debido a la pesada carga de los intereses de la deuda externa del sector público. Información dispersa del Banxico señala que de 1976 a 1981 los intereses representaron en promedio 18.0% de los egresos totales, mientras que de 1982 a 1988 prácticamente el doble, 32.8%.

II POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y DE DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, 1995-2012

II.1 Política de deuda pública externa durante los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y de Felipe Calderón, 1995-2012

La política económica instrumentada por estos gobiernos priorizó la estabilidad macroeconómica utilizando a la deuda pública externa como uno de los factores para lograrla. Sin embargo, los resultados observados en las finanzas públicas y en las cuentas externas terminarían por comprobar la fragilidad y la vulnerabilidad de los precios relativos de nuestra economía.

Pareciera ser que la profunda crisis de 1982 quedó olvidada y el manejo ineficiente de las cuentas internas y externas terminó por convertirse en una tradición en estos dieciocho años. La mayoría de los datos consultados para estos tres sexenios señalan que, lejos de amalgamar una sólida estabilidad, la estrategia económica neoliberal provocó menor crecimiento, inversión, empleo y caos social en todo este periodo.

Ernesto Zedillo Ponce de León

La crisis económica iniciada en México a finales de 1994 rápidamente alcanzó fuertes implicaciones mundiales. En el contexto internacional, a las consecuencias financieras de esta crisis se conocieron como "*El efecto tequila*". En nuestro país se le llamó el "*El error de diciembre*", una frase acuñada por Salinas de Gortari para atribuir las presuntas malas decisiones a la administración entrante de Ernesto Zedillo y no a la política económica de su gobierno.

Existe la teoría de que esta crisis fue ocasionada por la falta de reservas internacionales, la cual a su vez causó la gran devaluación del peso mexicano durante los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo. Por otro lado, diversos economistas afirman que esta crisis se debió en gran medida a la alta expectativa causada por el TLCAN, que entró en vigor el 1 de enero de 1994. En estos años, México parecía un buen lugar para invertir y fue justamente lo que aprovechó Salinas para financiar su gobierno a través de la emisión de Tesobonos y de Cetes.

Estos bonos fueron deudas a corto plazo. Se compraban y vendían en pesos pero fueron protegidos contra los efectos de una posible devaluación al cotizarse en dólares al momento de cambiarlos a pesos. Se pagaban al tipo de cambio vigente.

Con el tiempo, la mayoría de economistas e historiadores reconocieron varios eventos y políticas macroeconómicas de la administración de Salinas que propiciaron la crisis económica de 1994, destacando:

- 1994 fue el último año del sexenio de Salinas quien, siguiendo la tradición del PRI en cada año de elecciones, promovió un alto gasto gubernamental en obra pública lo cual se tradujo en un déficit histórico de la cuenta corriente.
- Para financiar este déficit externo (de 7.0% del PIB), Salinas emitió los tesobonos y cetes.
- México experimentó, común en esos días, prácticas bancarias no reguladas que permitieron la obtención de créditos en exceso que luego fueron de difícil recuperación.
- El candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado el 23 de marzo de 1994. Este lamentable hecho provocó que el saldo de los tesobonos se situara en 7 mil 049 mdp, es decir, un incremento de 83.0% respecto a diciembre del año inmediato anterior.
- El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), le declaró la guerra al gobierno el 1 de enero de 1994. Aunque el conflicto terminó 2 semanas después, las inconformidades y peticiones de los insurgentes fueron causa de preocupación, especialmente para los inversionistas.

Estos dos últimos eventos, además del creciente déficit de cuenta corriente, alarmó a los inversionistas, principalmente ciudadanos mexicanos y algunos extranjeros, quienes vendieron rápidamente los tesobonos menguando considerablemente el nivel de reservas internacionales del Banco de México, generando una gran devaluación del peso frente al dólar y detonando altos niveles inflacionarios.

Uno de los instrumentos de política económica utilizados por Zedillo para recuperar la estabilidad cambiaria fue el incrementar las tasas de interés a fin de contraer la base monetaria y evitar que la demanda de dólares continuara reduciendo el nivel de reservas internacionales.

El hecho es que a unas semanas del inicio del proceso de devaluación de la moneda mexicana el entonces presidente de EU, Bill Clinton, solicitó al Congreso de su país la autorización de una línea de crédito por 50 mil mdd para el gobierno mexicano a efecto que le permitieran garantizar a sus acreedores el cumplimiento cabal de sus compromisos financieros de deuda pública denominados en dólares. De esa cantidad, se utilizó solo una parte misma que fue amortizada desde octubre de 1995 hasta cubrir la totalidad a mediados de enero de 1997.

Esta préstamo alcanzó notoriedad porque México tuvo que ceder como aval la facturación exportadora de Pemex, y también por el famoso “*prepago*” de 5 mil mdd realizado por el gobierno mexicano; 3 mil 500 mdd a EU y mil 500 mdd al FMI.

Vicente Fox Quesada

Para el 1 de diciembre de 1999, con la llegada del “*gobierno del cambio*” encabezado por Vicente Fox, el país no se enfrentó a ninguna crisis económica. La política económica foxista continuó con la premisa de mantener tanto el modelo neoliberal como la estabilidad macroeconómica de sus antecesores como requisito para recuperar el crecimiento, atraer nuevas inversiones y fomentar el empleo y el desarrollo nacional.

El manejo gubernamental de la deuda externa sector público, conservó las mismas pautas trazadas por las anteriores administraciones al continuar contratando nuevos empréstitos y también privilegiar el pago oportuno del débito externo. De esta manera, de 2001 a 2004 la deuda pública externa aumentó a ritmos mayores que el PIB. Sin embargo, para 2005 y 2006 el débito externo observó un desendeudamiento. Una de las razones de esto último fue que el gobierno foxista comenzó a apostar más por la deuda pública interna como fuente de financiamiento debido a las mejores condiciones de contratación y de pago existentes.

Felipe Calderón Hinojosa

Las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, (PND) en materia de política económica contemplaban la conducción de las cuestiones hacendarias bajo el supuesto de un desempeño eficiente y responsable del gasto público, acompañado por una austeridad en la administración de los recursos públicos. De igual forma, se enunciaba la imperiosa necesidad de alcanzar una estabilidad macroeconómica y unas finanzas públicas sanas. De acuerdo con el plan, la estrategia a desarrollar por el gobierno calderonista consistiría en emplear los recursos públicos con base en la legalidad, la honestidad, la eficiencia, la austeridad, etc. Los principales destinos que tendría el gasto público estarían orientados hacia el gasto social, creación de empleos y combate a la pobreza, así como la construcción de infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, educativa y de salud.

En lo que respecta a la política de deuda, Calderón puso énfasis en alcanzar ciertos objetivos como son la administración responsable y cautelosa de la deuda, la prioridad por el endeudamiento público interno, así como buscar mejores accesos a los mercados externos de crédito que resultaran beneficios para el país.

En el mismo PND, Calderón reiteró la necesidad y conveniencia de promover la entrada de nuevos participantes en la adquisición de valores gubernamentales, con el objetivo de lograr un sistema financiero eficiente.⁵⁶ A pesar de lo señalado en el plan, la deuda pública externa continuó su tendencia alcista prácticamente desde el arranque de la administración calderonista. Justamente a raíz de la crisis inmobiliaria de EU (2008), abriendo el camino a incrementos históricos de su saldo y del pago de intereses.

Tanto la astringencia financiera mundial presentada después de la crisis de 2008, como los incrementos de las tasas de interés auspiciados por la Reserva Federal de EU 2008 a 2012, fueron causales que depararon en una mayor endeudamiento externo, a la vez que en una mayor transferencia de recursos al exterior.

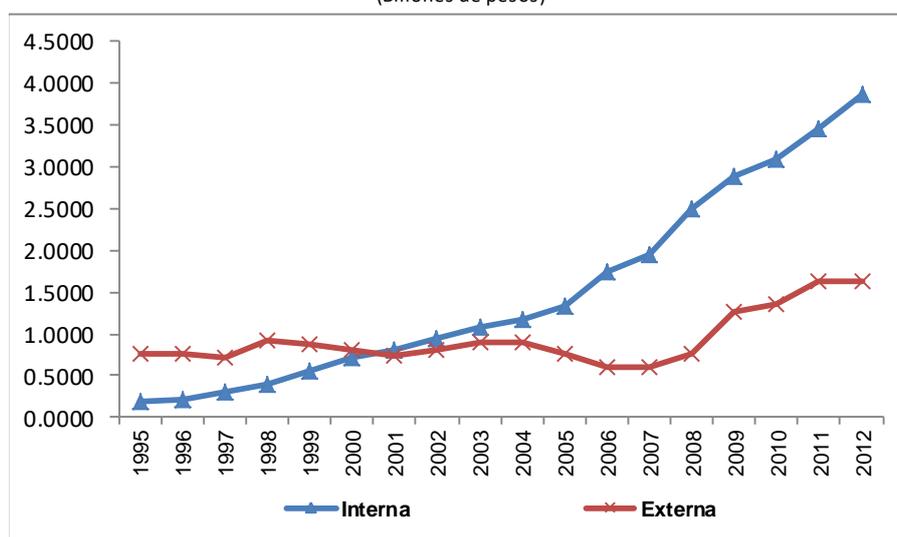
^{56/} Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Otro objetivo propuesto por el PND de Calderón que se llevó a la práctica tiene que ver con la incorporación de nuevos agentes en el mercado de valores gubernamentales. El sexenio de Felipe Calderón vio incrementar la participación de inversores extranjeros, especialmente a partir de 2008, con un total de 11.7% del total de los valores emitidos, mientras que para finales de su sexenio, la posesión de valores en manos de foráneos llegó a concentrar 36.5% del total, cifra que marca un récord histórico en términos de esta variable.

II.1.1 Evolución de la deuda pública total, 1995-2012

Para una mejor comprensión de cómo evolucionó la deuda pública total de México de 1995 a 2012, es necesario analizar por separado el desarrollo tanto del endeudamiento interno y como del endeudamiento externo.

Gráfica 21
MÉXICO. DEUDA PÚBLICA TOTAL, 1995-2012

(Billones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Varios años.

II.1.1.1 Deuda pública interna

De acuerdo a datos de la Secretaría de Hacienda, a partir de 1995 la deuda pública interna aumentó permanentemente hasta 2012 superando, a partir de 2001, el valor y la proporción del PIB de la deuda externa soberana. A partir de este último año, y primero de la administración foxista, la diferencia entre ambas deudas se ampliaría permanentemente hasta el último año de Calderón. (Ver Gráfica 21)

Cabe observar que, de 2001 a 2012, (durante las administraciones panistas de Fox y Calderón), la deuda pública interna incrementó su ritmo de crecimiento en un promedio anual de 31.7%, alcanzando un saldo histórico de más de 3.8 bdp en este último año. Cifra alarmante en relación al medio bdp de la década previa, de 1990-2000. En esos doce años de gobiernos panistas la deuda pública interna aumentó cinco veces.

Como se aprecia en la Gráfica 21, en esos 18 años la deuda pública interna y externa aumentaron a ritmos de crecimientos desiguales. Mientras que la deuda interna mantuvo un crecimiento imparable en ese lapso, la deuda externa lo hizo de manera pausada. Como sea, ninguna de las dos superó el billón de pesos antes de 2003.

FOBAPROA

Con el antecedente de sucesivas crisis económicas que, entre otros efectos, llevaban a la falta de liquidez del sistema bancario, en 1990 se creó el Fobaproa. Esto último, como consecuencia de la insolvencia de los bancos, originada a su vez por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos. Se esperaba que el Fobaproa asumiera las carteras vencidas y capitalizaría a las instituciones financieras.

Después de 1994, cuando crisis económica más grave de la historia contemporánea mexicana se desató, las tasas de interés se dispararon causando el sobre endeudamiento de las empresas y familias y el cese de pagos por parte de los deudores, y desde luego una enorme insolvencia y liquidez del sistema financiero.

Bajo ese riesgo, el gobierno de Ernesto Zedillo aplicó el Fobaproa a fin de absorber las deudas, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero a los ahorristas. Para realizar esto, se calculó un total de pasivos del Fobaproa en 552 mil mdp que fueron canjeados por pagarés ante el Banco de México.

En los años siguientes el Fobaproa, su concepción, implementación e impacto del mismo se convirtieron en uno de los temas más polémicos de la política mexicana, debido al endeudamiento estatal a largo plazo.

El mismo año que el Fobaproa se asumió como deuda pública, se estimó que las obligaciones se pagarían en 30 años, pero un cálculo hecho por los economistas Fausto Hernández y Marcos Avalos en 2006 (publicado por las Naciones Unidas, a través de la CEPAL) pronosticó que serían 70 años, asumiendo que el país tuviera un crecimiento económico anual de 4.0%

No obstante, según un análisis del medio mexicano Arena Pública, el crecimiento promedio del PIB mexicano en la última década (2008-2018) ha sido de tan sólo 2.3%, por ello el pronóstico de los economistas está desfasado y la deuda podría tardar en pagarse muchos años más.

Si se toma como referencia la fecha propuesta por los economistas para que haya una disminución considerable de la deuda, los hijos del Fobaproa (aquellos entre 23 y 24 años) tendrán 82 años en 2076, pero probablemente no llegarán vivos a esa fecha ya que la esperanza de vida de los mexicanos es de 75 años. Así que la deuda la heredarán también a sus hijos. Es decir, las decisiones tomadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo habrán impactado a tres generaciones.

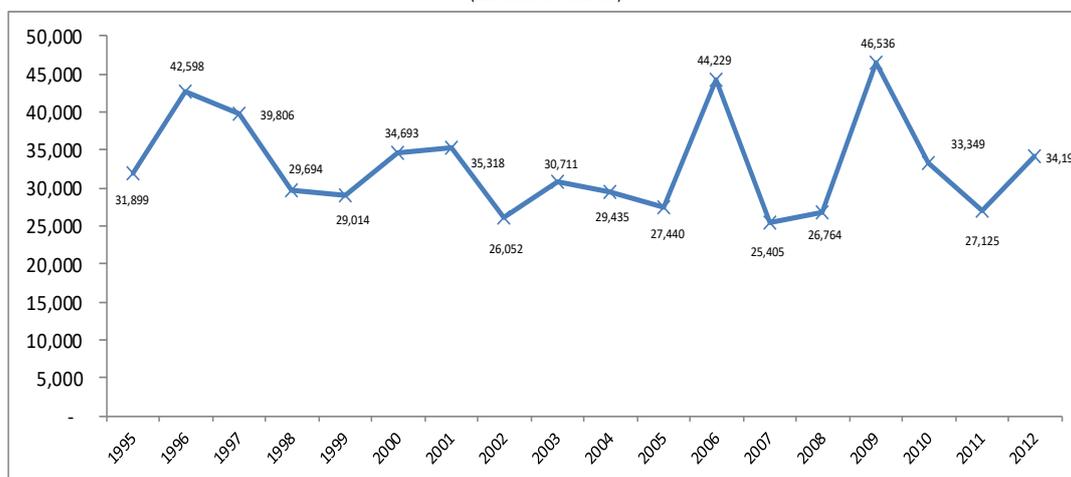
II.1.1.2 Deuda pública externa

Por su parte, la deuda externa del sector público (traducida en bdp), de 1995 y hasta 2008 se mantuvo por debajo del bdp, incluso en 2005 y 2006 bajo el gobierno foxista, hubo un desendeudamiento. Sin embargo, a partir de 2009 la deuda externa soberana retomaría la senda del crecimiento hasta el final del gobierno calderonista alcanzando un saldo histórico de 1.6 bdp en 2012. De esta manera, en sólo cuatro años, -2008 a 2012-, la deuda externa del sector público de nuestro país se duplicó.

Finalmente, de acuerdo a la Secretaría de Hacienda, de 1995 a 2012, la deuda pública total de México aumentó 9 veces al pasar de 0.6 bpd a 5.4 bdp en esos años.

II.1.1.2.1 Servicio de la deuda externa soberana, 1995-2012

Gráfica 22
MÉXICO. SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA SOBERANA, 1995-2012
(Millones de dólares)

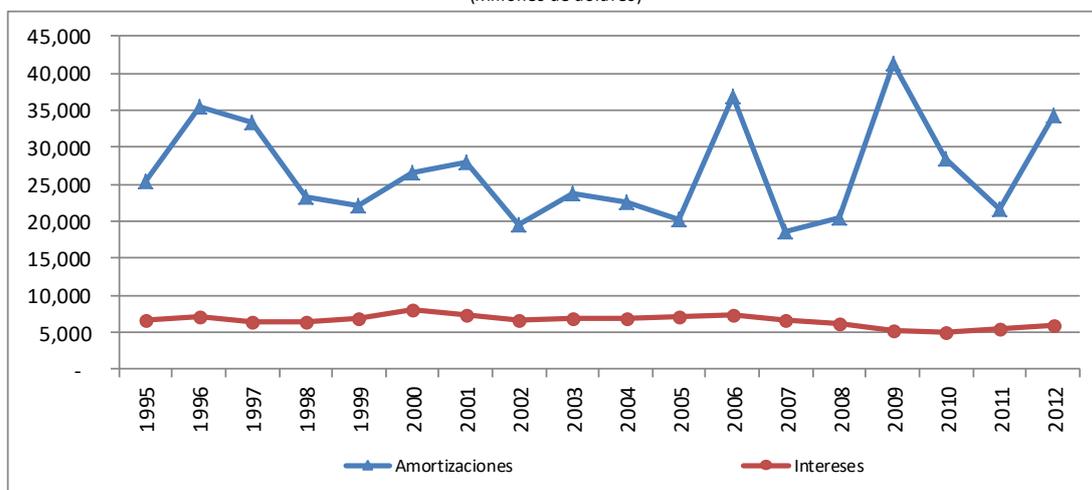


Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo Federal. *Informes de Gobierno*. Varios años.

Cifras de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México muestran que de 1995 a 2012 nuestro país pagó 34 mil 837 mdd por el servicio de la deuda externa soberana en promedio anual, incluyendo amortizaciones e intereses.

Este promedio fue rebasado de forma considerable en 1996 cuando México pagó 42 mil 598 mdd, luego en 2006 se transfirió 44 mil 229 mdd, y finalmente en 2009 se tuvo que liquidar 46 mil 536 mdd, la cifra más alta en estos tres sexenios. (Ver Gráfica 22)

Gráfica 23
MÉXICO. AMORTIZACIONES E INTERESES DE LA DEUDA EXTERNA SOBERANA, 1995-2012
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo Federal. *Informes de Gobierno*. Varios años.

Pago de Amortizaciones

En lo que respecta a amortizaciones, después de los años de crisis de 1994 y 2008, presentaron un crecimiento importante. Estos aumentos obedecieron a vencimientos de deuda acumulada.

Pago de Intereses

Por su parte, el pago de intereses se mantuvo en un promedio anual de 6 mil mdd, reflejando una tendencia estable en el periodo de estudio, pero considerable si se toma en cuenta el bajo crecimiento económico del PIB y las necesidades financieras nacionales de esos años. (Ver Gráfica 23)

II.1.2 Balance de la deuda pública externa, 1995-2012

Al contrastar los objetivos de deuda pública externa señalados en los planes nacionales de desarrollo de Zedillo, Fox y Calderón con los resultados en el presente ensayo se destacan los siguientes puntos:

A lo largo de estas tres administraciones la deuda pública (interna y externa), se constituyó en la panacea de todos los males al tener como fin último la estabilidad macroeconómica de México. Pareciera ser que a la clase política le dio igual qué tanto endeudaran al país al cabo que quienes terminarían por cargar el pesado costo sería, como siempre, las generaciones presentes y futuras de mexicanos.

Una de las principales tendencias observadas fue que, al existir la necesidad de recabar recursos para financiar los déficit de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, estos gobiernos recurrieron al endeudamiento interno y externo como un mecanismo para mantener alcanzar dicha estabilidad.

Uno de los ejemplos que confirma el párrafo anterior se presentó con Calderón, quien elevó a niveles históricos el saldo la deuda pública externa a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica de su sexenio. Aunque al final, el excesivo endeudamiento y pago de intereses terminaron por limitar el crecimiento económico de México, comprometer la estabilidad nacional y, sobre todo, reducir el desarrollo.

Pese a que en el PND 2007-2012 se puso énfasis en la ejecución de un gasto público de calidad y austero, así como en un manejo responsable y cauteloso de la deuda, entre 2008 y 2009 el déficit público se incrementó 32 veces, y continuaría así hasta el final del sexenio, siendo uno de los más altos de los últimos 20 años. A partir de 2008, el déficit promedió 340 mil mdp anuales manteniendo niveles altos aún después de 2012.

Cifras de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México colocan al sexenio calderonista como el de mayor deuda externa del sector público al cerrar su gobierno en 1.6 billones de pesos. Cinco veces más en relación al gobierno de Vicente Fox.

A fin de dimensionar el enorme peso del pago de amortizaciones e intereses al exterior, en el último año de Calderón (2012) los recursos destinados (35 mil mdd), equivalieron a 11 veces el presupuesto aprobado para la defensa nacional, 7 veces el equivalente a desarrollo social, 6 veces lo destinado a salud y 2 veces el presupuesto para educación pública.

Resulta claro que al priorizar el pago del débito externo, tal como lo hicieron en su momento los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox, la economía nacional distrajo grandes volúmenes de recursos y capitales en perjuicio del crecimiento, la inversión productiva y también de los programas sociales.

II.2 Política de desarrollo social en México, 1995-2012

Luego de la consolidación del modelo económico neoliberal en México en las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Carlinas de Gortari, los gobiernos de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón se vieron obligados a instrumentar políticas de desarrollo social enfocadas a restituir el bienestar de las mayorías, a la vez que atender a los grupos sociales más castigados por la crisis.

Esta nueva política no fue producto de la buena voluntad de las autoridades. Las razones de su instrumentación habrá que valorarlas a la luz de la responsabilidad constitucional del Estado de establecer las condiciones físicas y materiales mínimas para el desarrollo de su población, particularmente de los más desprotegidos.

Recordar que de 1982 a 1994 el gasto público destinado a la promoción del desarrollo social disminuyó de manera permanente en términos reales provocando grandes déficits en materia de educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social, dando por resultado mayor pobreza y desigualdad.

Los menores presupuestos destinados al desarrollo social entre 1983 y 1994 obedecieron, en buena medida, a que los gobiernos en turno priorizaron el pago oportuno de la deuda externa del sector público, sacrificando el bienestar de las personas con las consecuencias sociales conocidas. Si bien cada con un enfoque diferente, los gobiernos de Zedillo, Fox y Calderón instrumentaron nuevas estrategia de desarrollo a fin de combatir la pobreza extrema y la enorme desigualdad social arrojadas por el ajuste económico.

II.2.1 Política social en el gobierno de Ernesto Zedillo, 1995-2000

Un nuevo enfoque en la política social estaba emergiendo tres años antes de la toma de Zedillo: la creación de la Ley Agraria de 1992, que propiciaba la libre circulación de la tierra; la combinación de políticas sociales focalizadas con políticas asistencialistas; y, la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en 1988 y 1992, respectivamente. Pero, nuevamente un escenario de crisis y cambios políticos obligó a la modificación de esta política: la crisis económica de 1995, que derivó en una fuerte devaluación del peso mexicano y el colapso de nuestra economía obligando al gobierno zedillista a reconocer que todos los esfuerzos hechos en el pasado inmediato habían sido insuficientes para combatir las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad. Su política social instrumentada se enfocó en cubrir dos grandes vertientes:

- La ejecución de acciones dirigidas a toda la población en materia de seguridad y asistencia social, buscando asegurar el disfrute de los derechos sociales. Y,
- La instrumentación de acciones focalizadas a la población en pobreza extrema.

Estimaciones de SEDESOL señalaban que en 1996 el 53.5% de la población rural se encontraba por debajo de la línea de pobreza alimentaria; 62.6% no contaba con ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria y cubrir gastos de salud y de educación y 80.7% no disponía de ingresos suficientes para adquirir la canasta alimentaria, ni para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación.

Con el propósito de aumentar las capacidades de este segmento poblacional, en 1997 Ernesto Zedillo puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), -primer Programa de Transferencia Condicionada (PTC),⁵⁷ que conjugaba subsidios alimentarios y acciones de salud y educación para asegurar la entrega de un paquete básico, poniendo énfasis en mujeres y niños en condiciones de pobreza extrema en el ámbito rural. Con una cobertura inicial de 300 mil familias,⁵⁸ el programa se expandió hasta 2.4 millones de familias al finalizar su mandato.

El programa incluyó una rigurosa evaluación de impacto que permitió aumentar la matrícula de educación primaria y secundaria, disminuir el trabajo infantil, aumentar el control nutricional y de vacunación, incrementar el crecimiento infantil, y un mayor consumo alimentario promedio del hogar (principalmente de frutas, verduras y productos animales), así como un aumento en la ingesta calórica.

Se piensa que estos resultados obtenidos, más la comprensión de que los efectos en capital humano requerían la implementación de mediano plazo del programa, fueron razones suficiente para garantizar la continuidad del PROGRESA en un escenario de alternancia política que pudo haber concluido con su existencia.

II.2.2 Política social en el gobierno de Vicente Fox, 2001-2006

Por su parte, Vicente Fox impulsó la estrategia de desarrollo social CONTIGO ES POSIBLE, que buscaba romper el círculo vicioso del empobrecimiento. El nuevo enfoque cambiaría el concepto tradicional de la pobreza entendida, hasta ese momento, únicamente como consecuencia de los bajos ingresos de la población, a otro en el que se ponía énfasis en la ampliación de las capacidades, la promoción de la protección social, la generación de oportunidades de ingreso y la formación de patrimonio para los mexicanos más necesitados.

^{57/} Este programa forma parte de la entonces denominada “nueva generación” de programas de lucha contra la pobreza enfocados a promover la acumulación de capital humano en los hijos de las familias en situación de pobreza para romper los ciclos intergeneracionales de pobreza, considerando que una persona más sana, mejor alimentada y con mayor educación podría acceder a mejores opciones dentro del mercado de trabajo.

^{58/} Según estimaciones de la Sedesol, en 1996 existían 22.7 millones de personas por debajo de la línea de capacidades, es decir, que no contaban con ingresos suficientes para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación.

Bajo esta nueva política social, por primera vez quedó integrada la acción de quince dependencias de la administración pública federal en una sola estrategia nacional. Aunque se presentaron modificaciones posteriores, inicialmente se consideró la integración de 223 programas federales agrupados en las siguientes cuatro vertientes:

- Ampliación de capacidades, que incluía educación, salud y nutrición y capacitación: 123 programas.
- Protección social, que incluía previsión social y protección contra riesgos individuales y colectivos: nueve programas.
- Generación de oportunidades de ingreso, que incluía desarrollo local y acceso al crédito, así como generación de empleo: 38 programas.
- Formación de patrimonio, que incluía ahorro, vivienda y derechos de propiedad: 53 programas.

Algunos de los programas más emblemáticos y de mayor impacto social de la estrategia CONTIGO ES POSIBLE fueron:

Oportunidades

A partir de 2002 PROGRESA se transformó en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES (segundo PTC), y se erigió como el programa emblemático de CONTIGO ES POSIBLE para la ampliación de capacidades. A mediados de ese mismo año, el programa atendía a poco más de cuatro millones de hogares y se extendió a los 32 estados del país. Uno de los resultados inmediatos del programa fue el incremento al apoyo educativo: a partir de 2002 las becas otorgadas cubrieron a toda la educación básica y, por primera vez, se ampliaron hasta la educación media superior.

Seguro Popular

La protección social impulsada desde CONTIGO ES POSIBLE consistió en un conjunto separado de beneficios para los trabajadores del sector informal siendo el Seguro Popular el que mayor cobertura logró. Este seguro formó parte del sistema y tuvo como población objetivo a las personas no afiliadas a los servicios de seguridad social como el IMSS o el ISSSTE, evitando que realizaran gastos catastróficos por atender problemas de salud.

Estrategia Microrregiones

El 14 de febrero de 2001 el gobierno federal puso en marcha la Estrategia Microrregiones, como un mecanismo de atención a las disparidades regionales del país. Su objetivo era vincular la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, además de promocionar el desarrollo regional productivo y sostenido.

Dentro esta estrategia participaron 68 programas federales de 12 dependencias para atender a mil 338 municipios de alta y muy alta marginación, con prioridad en dos mil 966 localidades denominadas Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) que, por su potencial en infraestructura y ubicación, fueron considerados con capacidad de ofrecer servicios básicos a localidades pequeñas y dispersas.

En cuanto a la formación de patrimonio, CONTIGO ES POSIBLE no hizo grandes cambios. Los dos principales programas de vivienda se ejecutaron desde el fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981 como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos. Por su parte, el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva solo presentó algunas adecuaciones menores respecto del diseño inicial de 1998.

No obstante, en 2004 se creó un nuevo Programa de Vivienda Rural, en el marco de los compromisos del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), firmado en abril del 2003 por el gobierno federal y organizaciones campesinas integradas en el movimiento El campo no aguanta más.

II.2.3 Política social en el gobierno de Felipe Calderón, 2007-2012

A lo largo de su administración, Felipe Calderón impulsó la estrategia VIVIR MEJOR cuyo objetivo consistía en concentrar todas las acciones para alcanzar el desarrollo humano de manera sustentable. Este nuevo concepto fue entendido como la ampliación de las capacidades que permitiera a las personas acceder a una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.

VIVIR MEJOR se basó en la atención coordinada de las acciones del gobierno evitando la dispersión y la subutilización de los recursos públicos. Señalaba también la necesidad de complementariedad entre los cuatro órdenes de gobierno (federal, estatal, municipal y delegacional) para alcanzar los objetivos planteados.

La estrategia VIVIR MEJOR consideró las siguientes tres líneas de acción para alcanzar el desarrollo humano sustentable:

- Desarrollo de las capacidades, en especial de las niñas y los niños, garantizándoles acceso a educación, salud y vivienda digna.
- Red de protección social que evitara el empobrecimiento extremo en las familias más vulnerables, ante la presencia de enfermedades o la pérdida del empleo.
- Acceso al empleo formal a todas las mexicanas y los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica, mediante el establecimiento de puentes comunicadores hacia un desarrollo económico sostenido y sustentable.

Como instrumentos de las anteriores líneas de acción, Felipe Calderón decidió conservar varios de los programas emblemáticos creados en el sexenio foxista, como el Seguro Popular y el Programa OPORTUNIDADES. Sin embargo, también instrumentó los siguientes programas que sellaron su administración:

70 años y Más

Uno de los cambios más importantes para consolidar una red de protección social del gobierno calderonista fue la ampliación de la pensión no contributiva para adultos mayores. Recordar que entre 2001 y 2006, las confrontaciones entre el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal (López Obrador), y el presidente Fox fueron recurrentes y ello repercutió en decisiones futuras de política pública.⁵⁹

⁵⁹/ Como se sabe, en 2001 el Gobierno del Distrito Federal inició el programa de Apoyo Alimentario a Adultos Mayores y en 2003 se aprobó la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el Distrito Federal. En respuesta, el Gobierno Federal implementó en ese mismo año el programa de Atención a Adultos Mayores enfocado a las personas con edades a partir de 60 años, de localidades rurales con menos de dos mil 500 habitantes, de alta y muy alta marginación.

Pero en 2007, ya con Calderón en la presidencia de la república, se aumentó a 70 años y más la edad de elegibilidad de este último programa y se eliminó la condicionante de vivir en localidades de alta y muy alta marginación. Un año más tarde se amplió la cobertura a localidades de hasta 20 mil habitantes. En 2009, se estableció el límite en 30 mil habitantes, y a partir de 2012 involucró a las localidades de más de 30 mil habitantes lo cual orientó una aplicación universal de sus beneficios.

Este programa otorgó transferencias monetarias para mejorar el ingreso de los adultos mayores con 70 años o más que carecían de una pensión contributiva y no estaban afiliados a una institución de seguridad social. En 2019 este mismo programa se focaliza en adultos mayores de 68 años y se denomina Pensión para Adultos Mayores.

Guarderías y Estancias Infantiles

Este programa fue emblemático para la red de protección social. Fue creado con el objetivo de facilitar la inserción de las madres y los padres trabajadores en el mercado laboral y mejorar sus ingresos garantizando que sus hijos menores de seis años fueran atendidos en condiciones dignas y seguras, y superar la disyuntiva entre la búsqueda de empleo, el cuidado de los hijos y los gastos en guarderías o cuidadores particulares, durante la búsqueda de empleo o durante las jornadas laborales.

III POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA *VERSUS* DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, 2013-2018

III.1 Política de deuda pública externa durante el gobierno de Enrique Peña

La política económica de Peña quedó plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018. El plan destacaba la necesidad de que el país incrementara su productividad. De lograrlo, sería posible impulsar el crecimiento traduciéndose en un mayor bienestar. De acuerdo al plan, para alcanzar un México próspero sería necesario lograr un equilibrio en cuatro vertientes: la estabilidad macroeconómica, el uso eficiente de recursos productivos, el fortalecimiento del ambiente de negocios y la consecución de las políticas sectoriales y regionales para el desarrollo.⁶⁰

En cuanto a la deuda pública, el plan señalaba: “*la estructura de la deuda pública será un factor que formaría parte fundamental de la solidez de las finanzas públicas.*”⁶¹ Por ello, se propuso como directriz el acceso continuo a diversos créditos de largo plazo y bajo costo. No obstante los buenos deseos, el gobierno peñista inició y finalizó su mandato en un contexto de alta incertidumbre económica y financiera mundial. Por ello, resulta oportuno mencionar los siguientes eventos externos que terminaron por limitar los objetivos y metas de la política económica instrumentada entre 2013 y 2018.

Precios internacionales del petróleo

La caída de los precios internacionales del petróleo iniciada en 2012, se prolongó en los siguientes cuatro años afectando severamente las finanzas públicas y la balanza de pagos. Dicho estrangulamiento incrementó el déficit público y el déficit en cuenta corriente en términos nominales y como porcentaje del valor de la economía.

De acuerdo a Pemex, de 2012 a 2016 el precio del petróleo se redujo de un promedio anual de 102.0 a 35.6 dólares por barril, es decir, en 66.0%. En 2017 repunta a un promedio anual de 46.7 dólares por barril, cerrando 2018 en 60.0 dólares por barril.

⁶⁰/ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo: 2013-2018*. México 2013.

⁶¹/ *Ibidem*.

Durante estos años, los menores ingresos petroleros comprometieron seriamente la estabilidad macroeconómica del país por lo que el gobierno echó mano del endeudamiento público como instrumento para conservar los precios de la economía.

A través de la reforma fiscal de 2014, el gobierno peñista intentó contrarrestar la caída de los ingresos públicos instrumentando una nueva Ley del ISR, cambiando la Ley del IVA, aumentando el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), eliminando el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), y reformando la Ley Federal de Derechos para la actividad minera.

Al amparo de esta reforma, la Ley de Ingresos de la Federación de 2014 estimó un crecimiento del 3.9%, un tipo de cambio promedio de 12.90 pesos por dólar, una inflación anual de 3.0%, un precio promedio del barril de petróleo de 85.0 dólares, y un endeudamiento interno y externo de hasta 570 mil mdp y 10 mil mdd, respectivamente.

Sin embargo, los ingresos presupuestales derivados de esta reforma fiscal resultaron insuficientes para cubrir las necesidades del país –en materia de inversión y de desarrollo social-, terminando el gobierno por recurrir nuevamente a la contratación de deuda pública para cubrir vencimientos y también mantener la estabilidad.

Línea contingente de crédito del FMI por 70 mil mdd

A fin de que México garantizara el pago oportuno de los pasivos internacionales vencidos, el FMI decidió renovarle al país una línea de crédito por 70 mil mdd: el 26 de noviembre de 2014 el ex Secretario de Hacienda, Luis Videgaray afirmaba:

“La línea de crédito complementa el marco de la política macroeconómica de México, asegurando una protección adicional para nuestra economía frente a “riesgos externos”, (...) en momentos que estamos trabajando en la implementación efectiva de un paquete de reformas estructurales para generar un mayor crecimiento sostenido que se reflejará en más empleos y aumento de los ingresos de las familias mexicanas.”⁶²

⁶²/ Mario Alberto Verduco. *FMI renueva línea de crédito por 70 mil mdd*. El Universal, miércoles 26 de noviembre de 2014.

Dicha afirmación parecía ser una previsión ante el nebuloso panorama que traería consigo la caída de los precios internacionales del petróleo y la falta de recursos para hacer frente a las obligaciones internacionales de deuda. A pesar de la caída de 66.0% de los ingresos petroleros, durante el sexenio de EPN el pago del servicio de la deuda pública externa nunca se vio comprometido.

III.2 Evolución de la deuda pública total, 2013-2018

Cifras del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda indican que la deuda neta del sector público total (interna y externa) se ubicó en 10.6 (bdp) al cierre de 2018, correspondiendo 6.9 bdp a pasivos internos y 3.7 a pasivos externos. Este saldo global representó 43.5% del valor total de la economía en 2018.

Respecto a las fuentes de endeudamiento, el gobierno de Peña Nieto continuó la tendencia de sexenios anteriores al contratar deuda pública mayormente en el mercado interno, como deuda pública externa en los mercados de capitales.

III.2.1 Deuda externa soberana, 2013-2018

De acuerdo cifras del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, la deuda externa total ajustada de México, la cual incluye también los valores de deuda denominados en pesos en manos de residentes en el exterior, alcanzó un máximo histórico de 446 mil 097 mdd al cierre de 2018.

Considerando esta última cifra, en los últimos ocho años -2010 a 2018-, la deuda externa total se duplicó; en los últimos 28 años -1990 a 2018-, se cuadruplicó; y en los últimos 48 años -1970 a 2018 aumentó 64 veces. El dato confirma el aumento exponencial del pasivo externo en 36 años de neoliberalismo.

III.2.2 Deuda pública externa, 2013-2018

De acuerdo a información del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, al cierre de 2018 el saldo de la deuda externa neta del sector público se situó en 202 mil 400 mdd.

III.2.2.1 Transferencia de recursos al exterior, 2013-2018

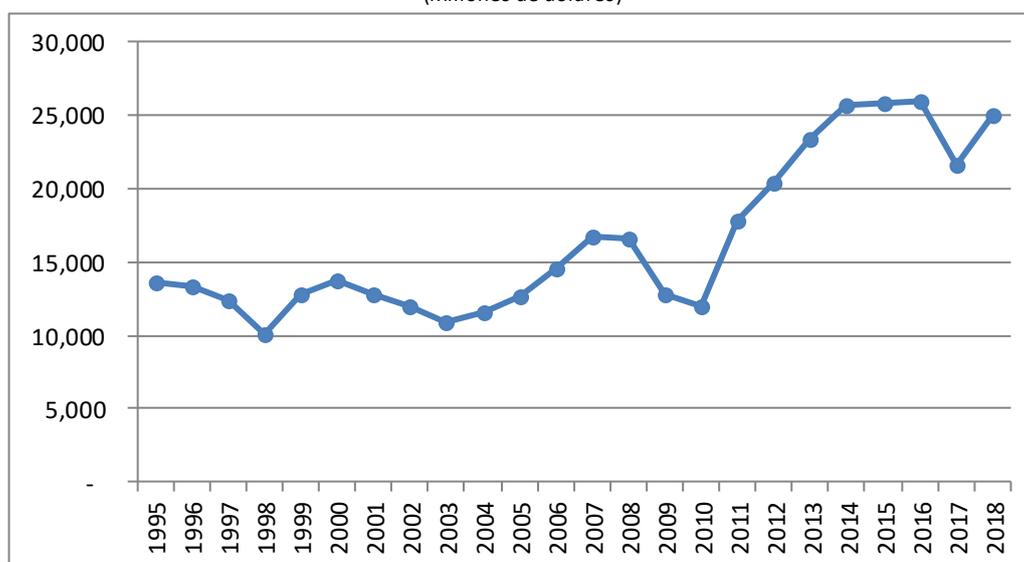
Datos del Banco de México muestran que los intereses por la deuda externa soberana aumentaron rápidamente desde 2010. A partir de este año, el pago de intereses ya no observó los niveles de 12 mil dm, que es donde fluctuaron desde 1997 hasta el 2006.

Transferencia de recursos al exterior histórica

El mismo Banco de México reporta que en 2016 México realizó la más grande transferencia de recursos al exterior para cubrir el pago de intereses de la deuda externa soberana, al destinar 25 mil 968 mdd. (Ver Gráfica 24)

Gráfica 24
MÉXICO. TRANSFERENCIA TOTAL NETA DE RECURSOS, 1995-2018

(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Ejecutivo Federal. *Informes de Gobierno*. Varios años.

De acuerdo con el banco central, 50.7% del total fue pagado por emisores del sector público (13 mil 165 mdd), mismos que incluyen al gobierno federal, a empresas paraestatales como Pemex y la CFE; al Banxico, al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), así como gobiernos estatales y municipales. El resto, 12 mil 803 mdd, fueron transferencias que hicieron los emisores del sector privado, es decir, la banca comercial y las empresas privadas.

Se estima que al cierre de 2018, el pago de intereses de la deuda externa soberana supere los 25 mil mdd. Esto, debido al repunte de la tasa de interés de EU. Como se recordará, en septiembre de 2018 la Fed aumentó por tercera vez las tasas de interés. En esa ocasión, las tasas subieron en un cuarto de punto porcentual –pasando de un rango de 2.0% a uno de 2.25%, su mayor nivel en 10 años. Por si fuera poco, el 19 de diciembre de ese año nuevamente la Fed incrementó las tasas en un cuarto de punto cerrando en 2.50% al término de 2018. Aunque el 21 de marzo de 2019, el Comité Federal de Mercado Abierto de la Fed decidió mantener las tasas de interés de los fondos federales en un rango del 2.25% al 2.50%, el 30 de julio de 2019 la Fed realizó su primer recorte en 11 años a su tasa de interés para dejarla en un rango de entre 2.0% y 2.25%; y el 15 de agosto México bajo su tasa interbancaria de 8.25% a 8.0%

III.3 Balance de la deuda pública total, 2013-2018

Al igual que ocurrió con el PND de Zedillo, Fox y Calderón, los objetivos plasmados en el PND 2013-2018 por EPN distan de haberse cumplido. A través del plan, Peña afirmaba que su gobierno procuraría el manejo prudente de la política fiscal para mantener la estabilidad macroeconómica del país. Bajo cierta lógica, se puede afirmar que la supuesta prudencia de la política fiscal no se cumplió toda vez que el manejo irresponsable del gasto público terminó por endeudar más al país, castigar el crecimiento económico y, sobre todo, endosar el enorme costo del servicio de la deuda pública –interna y externa-, a generaciones futuras. De acuerdo a cifras de Hacienda, de 2013 a 2018 el déficit público promedió -2.8% del PIB aumentando a -3.1% y -3.4% en 2014 y 2015 respectivamente, precisamente en los años más críticos por la caída de los precios internacionales del petróleo. En 2013 el déficit fue de 374 mil 231 mdp.

Contrario a lo estipulado en el PND, la política de deuda pública de Peña no mostró signos de un manejo responsable. La falta de ingresos públicos, el déficit en las finanzas públicas y de la cuenta corriente y el despilfarro de su administración propiciaron un incremento impresionante de la deuda pública total. Al final de su sexenio, Peña Nieto dejó el saldo de la deuda pública externa en 3.7 bdp. Este saldo significó 625.0% más respecto al periodo de Salinas de Gortari, 84.0% más respecto al sexenio de Zedillo y 121.0% más que el de Vicente Fox.

III. 4 Situación actual de la deuda pública externa

La dinámica de la deuda pública externa observada en lo que va de 2019 confirma la tendencia de esta mostrada en los últimos 36 años. Contrario a contener su saldo histórico, el pasado 16 de enero las autoridades financieras realizaron una operación más de financiamiento en los mercados internacionales de capital dando como resultado la colocación de un bono de referencia a 10 años en el mercado de dólares, con vencimientos en abril de 2029, por un monto de 2 mil mdd. El nuevo bono ofrece una tasa de rendimiento de 4.577% y una tasa cupón de 4.500%

Igualmente, el 1 de abril el gobierno mexicano colocó dos nuevos bonos de referencia a 7 y 20 años, por un monto total de 2 mil 800 mdd. Se colocaron mil 500 millones de euros a siete años con vencimiento en 2026, y mil millones de euros a 20 años con vencimiento en 2039. El bono de referencia a siete años fue colocado a una tasa de 1.669%, y el bono de referencia a 20 años se colocó a una tasa de 2.969%

En los primeros 6 meses, el gobierno de López Obrador ha colocado tres bonos en los mercados de capitales sumando un total de 4,800 mdd. En ese mismo lapso, ha refinanciado 8 mil mdd de la deuda externa de Pemex en vencimiento.

Deuda externa de Pemex

Ante el panorama financiero de Pemex, José Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, sostuvo ante el Secretario Carlos Urzúa, que *“Pemex enfrenta una contingencia financiera, debido a que políticas anteriores provocaron un “agujero artificial” que elevó su deuda y ahora enfrenta elevados vencimientos.”* *“Recomendó, una reestructuración profunda de la operación de Pemex, para lo cual respaldó destinar recursos del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios (FEIP) a fin de pagar vencimientos de la empresa, como ha planteado el Presidente Andrés Manuel López Obrador, pues se mandaría una señal a los mercados que irá bajando la deuda petrolera.”*⁶³

⁶³/ OCDE. *Estudio Económico de México 2019*.

Asimismo, el 12 de mayo de 2019 el titular de Pemex, Octavio Romero, reveló que “*el ex presidente Enrique Peña recibió a la paraestatal con una deuda de 841 mil mdp y en cinco años la duplicó: al cierre de 2018, el saldo de la deuda de Pemex fue de más de 2 bdp. En dólares, la deuda de la petrolera alcanzó más de 100 mil mdd, prácticamente la mitad de la deuda pública externa. Explicó que en contraste con lo anterior, el actual gobierno federal posee plena consciencia de la responsabilidad que se debe tener en el manejo financiero de la petrolera. Es por ello que desde el primer día de la actual administración se diseñó un plan de absoluta responsabilidad en el manejo de la deuda pública sustentado en estricta disciplina financiera.*”⁶⁴

El acuerdo reciente con los bancos JP Morgan, HSBC y Mizuho significa un refinanciamiento parcial de la deuda de Pemex. “*De manera específica el acuerdo con la banca internacional consiste en el refinanciamiento de deuda por 2 mil 500 mdd, más la renovación de dos líneas de crédito revolventes hasta por 5 mil 500 mdd. En ambos casos, con una ampliación de tres a cinco años de plazo.*” Asimismo, el 26 de junio 23 de 2019 bancos locales y extranjeros firmaron con Pemex un préstamo sindicado por 8 mil mdd para renovar líneas de crédito y refinanciar pasivos.

Pese al esfuerzo del actual gobierno de buscar mejores esquemas de refinanciamiento a los vencimientos de la deuda de Pemex, recientemente la agencia Fitch Ratings recortó la calificación soberana de México en un escalón para dejarla en “BBB” desde “BBB+”, todavía dos niveles arriba del grado de inversión, y cambió la perspectiva de negativa, donde estaba, a estable. Este ajuste a la baja refleja la combinación de un mayor riesgo para las finanzas públicas ante el deterioro de Pemex y la debilidad macroeconómica agravada por tensiones comerciales entre EU y China.

El argumento fue sostenido por la calificadora Moody’s quien también cambió la perspectiva sobre la nota soberana de México, de estable a negativa, colocándola a una de tres probabilidades de recortarla.

⁶⁴/ Octavio Romero Oropeza. Director General de Pemex. *Conferencia de Prensa en Palacio Nacional*. 12 de mayo de 2019.

III.5 Política de desarrollo social en el gobierno de Enrique Peña, 2013-2018

Desde el arranque de su administración, Peña Nieto se comprometió a encabezar una transformación de México basada en trece decisiones presidenciales. Una de ellas fue la Cruzada Nacional Contra el Hambre, (CNCH). La población objetivo de la Cruzada Nacional, de acuerdo con estimaciones del Coneval y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (ENIGH 2010), ascendía a 7.4 millones de personas en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que simultáneamente presentaban carencia por acceso a la alimentación.

A diferencia de las estrategias de desarrollo anteriores, el marco conceptual que generó la Cruzada Nacional estuvo relacionado con los derechos sociales marcados en la Ley General de Desarrollo Social. Esto último implicó la priorización de grupos de la población en pobreza extrema, es decir, mexicanas y mexicanos con tres o más derechos sociales no cubiertos, uno de los cuales fue el derecho a la alimentación, y el otro fue el derecho a ingresos superiores a la línea de bienestar. Ambos derechos, fueron los objetivos centrales de Sin Hambre. Para lograr sus fines, la CNCH se implementaría en dos etapas; la primera, enfocada en 400 municipios seleccionados con base en la incidencia de personas en situación de pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación; la segunda, planteaba su extensión a todo el país.⁶⁵

Dado que la implementación de la Cruzada implicaba un proceso participativo entre el gobierno federal, los estados, los municipios y sectores público, social y privado, así como de organismos e instituciones internacionales, se creó la Comisión Intersecretarial, integrada por 19 secretarías y 90 programas. Además, participó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres, (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el fin de coordinar, articular y complementar las acciones, los programas y los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. En 2014, se identificó a 5.5 millones en pobreza extrema con carencias de alimentación, de las cuales 4.2 millones fueron atendidas al menos por un programa social de la Cruzada.

⁶⁵/ Para 2014, la Cruzada Nacional se amplió a mil 012 municipios (Secretaría de Desarrollo Social, 2015).

Datos del Coneval, elaborados a partir del Módulo de Condiciones Socioeconómicas Modelo Estadístico 2016, revelaron que en ese año se registraron un millón 923 mil mexicanos menos en condición de pobreza, la mayor reducción de la que se tenga registro. Así, la cifra global se redujo de 55.3 a 53.4 millones de personas en pobreza, entre 2014 y 2016.

III.6 Deuda pública externa *versus* desarrollo social en México, 2013-2018

El siguiente comparativo, entre la cantidad de recursos destinados a pagar la deuda pública externa y los usos alternativos que se le pudo dar, permite dimensionar el real problema de la transferencia de recursos al exterior *versus* la transferencia a programas sociales instrumentados. En 2013, el saldo de dichos pagos fue equivalente a: 11 veces el presupuesto destinado a Defensa Nacional, 8 veces la partida a Desarrollo Social, 6 veces lo destinado a Salud y 2 veces los recursos canalizados a la Educación Pública.

Para 2018, las proporciones fueron elevadas. De acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, el costo total de la deuda pública (473 mil 126 mdp), asignado en el capítulo 24 del gasto no programable, significó 5.8 veces el gasto en defensa nacional, 4.4 veces el gasto en desarrollo social, 3.8 veces lo destinado a salud y 1.7 veces lo presupuestado a educación.

Visto en retrospectiva, se puede afirmar que los avances en desarrollo social han resultado insuficientes no solo con Peña sino, incluso, en todos los gobiernos neoliberales. Si bien el más reciente Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018 del Coneval expone cifras y datos recientes, muchos de los resultados negativos son producto de la crisis de la deuda de los ochenta y continúan irresueltos.

En los últimos diez años la política de desarrollo social ha presentado resultados mixtos. Por un lado, se logró incrementar la cobertura en servicios básicos como educación, salud, vivienda y seguridad social, y se registraron periodos con un buen desempeño económico que impactaron en el aumento del ingreso real de la población (2014-2016); sin embargo, estos avances ha sido revertidos fácilmente ante los cambios en las variables económicas como la inflación, la cual se duplicó de 2016 a 2017.

Recordar que la inestabilidad reportada a lo largo de los años de estudio de la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés y los salarios, recurrentemente debilitan los logros en materia de pobreza y bienestar al no ser acompañados de acciones integrales orientadas a brindar el acceso efectivo a los derechos sociales y a un ingreso laboral que contribuya al desarrollo humano y social.

Pobreza extrema

Los datos de pobreza han mostrado un panorama mixto. Entre 2008 y 2016, la pobreza aumentó 3.9 millones de personas al pasar de 49.5 a 53.4, al mismo tiempo 2.9 millones abandonaron la pobreza extrema; en 2008 había 12.3 millones y en 2018, 9.3 millones. El comportamiento de la pobreza en el país no es homogéneo, presenta diferencias dependiendo de la condición de las personas y de la región geográfica que habiten, esto plantea retos importantes para las políticas orientadas a su reducción.

Además, la población pobre presenta características diferenciadas según la condición étnica de las personas, la región en la que vivan y otras más. Por un lado, en las zonas rurales, la pobreza se encuentra en comunidades pequeñas y dispersas; por otro lado, el porcentaje de pobreza en las zonas urbanas si bien es menor, el número de personas en esa condición es mayor.

Poder adquisitivo

A nivel nacional, la disminución de la tasa de desocupación y el incremento de la cantidad de trabajadores asegurados en el IMSS indicaron una tendencia favorable en el registro y probablemente en la creación de empleos. Aunado a esto, la recuperación del ingreso laboral real per cápita en el periodo 2014 a 2016 se presentó tanto en el ámbito urbano como rural, lo cual redundó en una disminución en el porcentaje de la población cuyos ingresos laborales son menores al valor de la canasta alimentaria.

Sin embargo, el ingreso laboral real per cápita, deflactado con la canasta alimentaria, ha fluctuado sin que se observe alguna recuperación en el periodo de 2005 a 2017. Por ello, la inflación por arriba de 6.0% durante 2017 se convirtió en una amenaza al poder adquisitivo de los hogares. El repunte de la inflación retrocedió lo avanzado a partir de 2014 en el ingreso laboral real.

Alimentación

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el consumo calórico para los mexicanos se estimó en 2, 200 calorías en promedio. Esto muestra que los alimentos disponibles en el país permitieron un consumo calórico superior a los requerimientos, en alrededor de 30.0%, de 2014-2016.

Esta información se complementó con el valor per cápita de la producción doméstica de alimentos, sin incluir las importaciones netas. En este caso, México muestra un valor notablemente menor que el de países de similar grado de desarrollo (como Argentina y Brasil), lo cual refleja un problema de incapacidad del sector agroalimentario del país para producir alimentos suficientes y que ha sido resuelto mediante importaciones.

En 2017, los hogares con ingresos más bajos destinaron 50.6% de su gasto total en alimentos y bebidas, mientras que las personas en el decil más alto destinaron 25.2%. Si a los ingresos bajos se agrega el alza de los alimentos, la situación empeoró.

Educación

La falta de recursos económicos fue una de las causas que afectaron negativamente el acceso y la permanencia de los estudiantes de educación básica, media y superior. El gasto federal en educación, que representa 4.3% del PIB, se concentró en la educación básica (56.4%), seguido de la educación superior (23.2%), la media superior (12.3%) y otros rubros (8.1%), incluyendo la capacitación para el trabajo, la educación para adultos, la cultura y el deporte, así como los gastos de la administración central.

Además de la oferta y el gasto social en educación, existieron otras condiciones socioeconómicas de la población que limitaron su acceso a este derecho. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2016 identificaron a poco más de 1 millón de personas entre 3 y 17 años que viven en hogares con ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y no asisten a la educación básica. Por su parte, la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) de 2015 registró a casi 700 mil niñas, niños y adolescentes que no asistieron a la escuela por motivos económicos, de los cuales 490,000 son adolescentes de entre 15 y 17 años.

Salud

En los últimos años, el sector salud registró avances en la cobertura y la oferta de servicios; en 2014, 96.0% de los partos a nivel nacional se atendió por personal calificado, sin embargo, Chiapas, Guerrero y Oaxaca mostraron niveles bajos de atención obstétrica profesional a la hora del parto con 75.8, 85.4 y 88.9%, respectivamente. Respecto al porcentaje de niños menores de un año con esquema de vacunación completo, se reporta un incremento sostenido desde 2007, cuando el porcentaje era de 69.9, para 2015 se registró 96.7%, esta cifra superó la meta planteada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, la organización del sector salud en México en los últimos años ha sido compleja y fragmentada y ofrece una protección incompleta y desigual a la población, lo cual limita la continuidad en la atención. Las instituciones de seguridad social y de servicios públicos para población no asegurada ofrecen servicios diferentes en beneficios y calidad; también se observa gran heterogeneidad en los criterios de atención, tanto en el ámbito hospitalario como ambulatorio. Esta fragmentación ha conllevado elevados gastos de administración.

El gobierno federal impulsó una cobertura universal, principalmente mediante el Seguro Popular (sistema no contributivo), que agrupó a casi la mitad de la población, cerca de 55.6 millones de afiliados. Pero ello no ha impedido que continúe la heterogeneidad y la disparidad en la calidad de atención entre el régimen contributivo y no contributivo.

Vivienda

En los últimos años ha habido avances importantes en el acceso a este derecho; según la Encuesta Intercensal 2015, 99.0% de las personas contaban con electricidad en su vivienda, 94.5% de quienes habitaban en viviendas particulares contaban con agua entubada y 91.6% con drenaje sanitario al interior de la vivienda. A pesar de ello, aún prevalece la desigualdad, sobre todo en cuanto a la construcción de viviendas que cumplan con los requerimientos de los diferentes grupos de la población y las regiones del país, incluyendo a las ciudades.

En 2016, las personas con carencia por calidad y espacios de la vivienda representaron 12.0% del total de la población; 5.7 puntos porcentuales menos que en 2008, lo que significa que durante este periodo 4.9 millones de personas superaron esta carencia. Sin embargo, la población en pobreza presentó mayores dificultades pues su condición no les permitió acceder a créditos hipotecarios públicos o privados para adquirir una vivienda.

Seguridad social

A pesar de que entre 2008 y 2016 se presentó una disminución de alrededor de 10 puntos porcentuales en la carencia por acceso a la seguridad social, en el último año, 68.4 millones de personas presentaban esta carencia. Esto refleja la importancia de atender el acceso efectivo e integral de este derecho, el cual está estrechamente relacionado con las prestaciones que se reciben en los empleos formales, por lo que, a mayor desempleo o empleo informal, habrá un mayor índice de personas que no cuenten con la cobertura en casos de accidentes o enfermedades, maternidad, invalidez o jubilación.

Si bien se han registrado avances en los indicadores de carencias respecto a los datos de años previos, aún existen retos en la política pública para abatir la pobreza y lograr un verdadero avance en desarrollo social. Sin duda, uno de ellos es generar igualdad entre grupos de población y entre las regiones del país.

Tal como sucedió en los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, Enrique Peña prefirió cumplir sus compromisos financieros con la deuda durante toda su administración que destinar mayores recursos al desarrollo social y bienestar de todos los mexicanos.

CONCLUSIONES

A la luz de los resultados observados sobre la evolución y los atributos de la deuda externa del sector público mexicano de 1983 a 2018, se puede afirmar que la excesiva transferencia de recursos que nuestro país ha volcado al exterior por pago financiero de su débito externo ha sido uno de los factores que limitaron su crecimiento y su desarrollo social.

En mayor o menor medida, desde hace 36 años la transferencia terminó por afectar severamente dos variables fundamentales que dan sólido sustento y viabilidad a nuestra estructura económica como es la formación de capital y el ahorro interno. El transferir grandes cantidades de recursos por tanto tiempo dejó a empresas estratégicas para el desarrollo nacional como Pemex y la CFE descapitalizadas, endeudadas y vulnerables a los vaivenes externos.

Asimismo, se puede confirmar que a partir de los ochenta la deuda pública externa abandonó su carácter como elemento complementario del financiamiento nacional y a partir de esos años y hasta nuestros días conserva el papel de estabilizador de la balanza de pagos y de la estabilidad macroeconómica.

No es exagerado señalar que a más de tres décadas y media, nuestro país continúa inmerso en un proceso de crisis recurrente, -con tasas de crecimiento económico menores a la dinámica poblacional-, atribuible en gran parte a la irresolución de las causas estructurales de nuestra economía.

La política de ajuste económico de las últimas administraciones terminó por desarticular la planta productiva nacional; reducir los coeficientes de ahorro y de ahorro/inversión; subordinar el desarrollo productivo a la acumulación y especulación financiera; degradar la infraestructura económica y social; incrementar la informalidad, acentuar la inequidad en la distribución del ingreso y agudizar la pobreza y la desigualdad.

Si bien recientemente el CONEVAL, en la presentación del estudio *10 Años de Medición de Pobreza en México 2008-2018* dio a conocer que el porcentaje de la población total en pobreza extrema en México se redujo, el mismo organismo reconoce una tendencia hacia el “*estancamiento*,” pues en ese mismo tiempo más de la mitad de los mexicanos no tiene acceso a la seguridad social y su ingreso no le alcanza para adquirir una canasta alimentaria.

Prácticamente todos los gobiernos posteriores a la llamada “*década perdida*” (desde Carlos Salinas hasta Enrique Peña), continuaron apostando por un modelo económico neoliberal y una política económica que con el correr de los años resultaron incapaces de generar los resultados para los que fueron concebidas.

Un modelo que en todos estos años no logró fortalecer el ahorro interno como fuente de financiamiento ni la acumulación de capital y que, más al contrario, provocó un incremento exponencial de la deuda pública total. Asimismo, que priorizó el pago de cantidades inimaginable de intereses por el endeudamiento público -interno y externo-, en detrimento del crecimiento sostenido y del desarrollo social incluyente.

Como señalan los grandes teóricos, el problema de nuestra economía no es generar el ahorro interno para servir al crecimiento y la deuda pública. Si no que se requiere orientar ese ahorro al fomento de inversiones productivas que estimulen el empleo, los ingresos y el bienestar social de las mayorías. Ese debería de ser, y no otro, el fin último de cualquier política económica como bien señala Paul Samuelson, Gregory Mankiw, Joseph Stiglitz y Paul Krugman.

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág
1 México. Servicio total de la deuda externa, 1970-82	52
2 México. Transferencia neta total de recursos, 1970-82	53
3 México. Transferencia neta total de recursos, 1970-88	54
4 México Transferencia neta de recursos del sector público, 1970-88	55
5 México. Formación bruta de capital, 1970-88	56
6 México. Financiamiento de la acumulación de capital, 1970-87	59
7 México. Transferencia neta total y crecimiento económico, 1982-92	60
8 México. Balance primario del sector público, 1982-88	64
9 México. Gasto público y servicio de la deuda pública, 1982-88	66
10 México. Exportaciones de bienes, 1982-88	70
11 México. Términos de intercambio, 1980-88	70
12 México. Cuenta corriente de la balanza de pagos, 1970-82	72

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Pág

1 México. Deuda externa total, 1970-82	28
2 México. Deuda pública externa, 1970-82	29
3 México. Deuda externa total, 1983-90	30
4 México. Deuda pública externa, 1983-90	31
5 México. Servicio total de la deuda externa, 1970-82	51
6 México. Transferencia neta total de recursos, 1970-81	52
7 México. Transferencia neta total de recursos, 1970-88	55
8 México. Transferencia neta de recursos del sector público, 1970-88	56
9 México. Inversión bruta fija, 1970-88	57
10 México. Financiamiento de la acumulación de capital, 1970-87	58
11 México. Transferencia neta y crecimiento económico, 1982-92	59
12 México. Balance primario del sector público, 1982-88	62
13 México. Ingresos presupuestales, petroleros y no petroleros, 1982-88	63
14 México. Gasto por principales componentes, 1982-88	64
15 México. Pago de intereses de la deuda pública total y gasto de inversión, 1982-88	66
16 México. Pago de intereses de la deuda pública interna y externa, 1982-88	67
17 México. Tipo de cambio y salario real, 1980-88	69
18 México. Exportaciones petroleras y no petroleras, 1982-88	70
19 México. Precio promedio de las exportaciones, 1980-88	71
20 México. Déficit de cuenta corriente, 1970-82	72
21 México. Deuda pública total, 1995-2012	78
22 México. Servicio de la deuda externa soberana, 1995-2012	79
23 México. Amortizaciones e intereses de la deuda externa soberana, 1995-2012	80
24 México. Transferencia neta de recursos, 1995-2018	94

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Aragón E. y Ruiz C. (Compiladores): *Crecimiento, equidad y financiamiento externo*. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.
- 2.- Banco de México. *Informe anual*. Varios años.
- 3.- Banco de México. *Informe cuatrimestral*. 2018 y 2019.
- 4.- Banco de México. *Indicadores económicos*. Varios años.
- 5.- Banco de México. *Informe trimestral*. 2017 y 2018.
- 6.- Banco Mundial. *The world debt tables*. Varios años.
- 7.- Bazant, Jan. *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*. El Colegio de México, 1968.
- 8.- Casar J. y Ros J. *La industrialización en México*. Investigación Económica. No. 164. Facultad de Economía, UNAM. México, 1983.
- 9.- CEPAL. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2018*.
- 10.- CEPAL. *Perspectivas económicas de México*. Varios años.
- 11.- CIEMEX-WEFA. *Perspectivas económicas de México*. Varios años.
- 12.- CONEVAL. *10 Años de medición de pobreza en México 2008-2018*.
- 13.- CONEVAL. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*.
- 14.- CONEVAL. *Módulo de condiciones socioeconómicas-modelo estadístico 2016*.
- 15.- Cordera, Rolando y Tello Carlos. *México. La disputa por la nación*.
- 16.- Clark, Reynolds. *Porqué el desarrollo estabilizador en México fue en realidad desestabilizador*. Mimeo. Facultad de Economía. UNAM. México, 1977.
- 17.- F. Téllez J. y Mendoza J. *Acuerdo de la renegociación de la deuda externa de México*. Investigación Económica No. 181. Facultad de Economía. UNAM.
- 18.- Gavito, Javier y Reyes Pablo S. *Deuda externa y crecimiento económico*. (La experiencia reciente de México). IMEF. México, 1990.
- 19.- Guillén, Héctor. *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo, 1940-1982*. Ediciones Era. 3ra. reimpresión 1988.

- 20.- Green, Rosario. *La deuda externa de México*.
- 21.- Huerta, Arturo. *La política neoliberal de estabilización económica en México (Límites y Alternativas)*. Editorial Diana. México, junio de 1994.
- 22.- INEGI. *Encuesta intercensal 2015*.
- 23.- INEGI. *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares de 2016*.
- 24.- INEGI. *Sistema de cuentas nacionales*. Varios años.
- 25.- Jones-Griffith, Stephany. (Compiladores): *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*. El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- 26.- Krugman, Paul. *El regreso de la economía de la depresión y la crisis de 2008*. W.W. Norton, Nueva York, 2009.
- 27.- Labra, Armando. *Para entender la economía mexicana*. Editorial Diana. Primera edición. Facultad de Economía, UNAM-DIANA, enero de 1992.
- 28.- Mankiw, Gregory. *Macroeconomía*. Octava edición. Harvard. University. Pág. 699.
- 29.- Márquez, David. *Deuda externa: explosión o solución*. Investigación Económica No. 178. Facultad de Economía. UNAM.
- 30.- Martínez, Ifigenia. *Deuda externa y soberanía nacional*. Investigación Económica No 180. Facultad de Economía. UNAM.
- 31.- Martínez, J. Eduardo. *La política económica y la deuda externa de México*. Economía Informa No. 150. Facultad de Economía. UNAM.
- 32.- NAFIN. *La economía mexicana en cifras*. Varios números.
- 33.- OCDE. *Estudio económico de México 2019*.
- 34.- Poder Ejecutivo Federal. *Plan nacional de desarrollo 1983-1988, 1989-1994, 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012, 2013-2018 y 2019-2024*.
- 35.- Poder Ejecutivo Federal. *Informe de gobierno 1989, 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994*". Anexo Estadístico.
- 36.- Poder Ejecutivo Federal. *Informe de gobierno 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000*. Anexo Estadístico.
- 37.- Poder Ejecutivo Federal. *Informe de gobierno 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006*. Anexo Estadístico.

- 38.- Poder Ejecutivo Federal. *Informe de gobierno 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012*. Anexo Estadístico.
- 39.- Poder Ejecutivo Federal. *Informe de gobierno 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018*. Anexo Estadístico.
- 40.- Poder Ejecutivo Federal. *Criterios generales de política económica, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019*.
- 41.- Retchkiman, Benjamín. *Introducción al estudio de la economía pública*. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1972.
- 42.- Revista Mercado de Valores. *Avance de las negociaciones de la deuda externa*. Pág. 3-4 No. 11, junio 1 de 1989.
- 43.- Revista Mercado de Valores. *Deuda externa: estrategias y resultados durante las últimas décadas*. Pág. 10-4. No. 9, mayo de 1989.
- 44.- Revista Mercado de Valores. *Deuda y estancamiento: un programa de recuperación*. Pág. 17-24. No. 12, junio 15 de 1989.
- 45.- Revista Mercado de Valores. *Evolución de la economía y la deuda externa pública en el primer trimestre de 1988*. Pág. 36-45. No. 12, junio. 15 de 1988.
- 46.- Revista Mercado de Valores. *Evolución y características de la deuda externa de México*. Pág. 3-9. No. 9, mayo. 1 de 1989.
- 47.- Revista Mercado de Valores. *Informe sobre la evolución de la economía y la deuda pública en el primer trimestre de 1989*. Pág. 5-15 No. 11, junio. 1 de 1989.
- 48.- Revista Mercado de Valores. *La renegociación de la deuda externa de México*. Pág. 18-24. No. 16, agosto 15 de 1989.
- 49.- Revista Mercado de Valores. *Solución al problema de la deuda externa*. Pág. 3-4. No. 15, agosto 1 de 1989.
- 50.- Romero Oropeza, Octavio. Director General de Pemex. *Conferencia de prensa en Palacio Nacional*. 12 de mayo de 2019.
- 51.- Samuelson, Paul. *Economía*. Decimoctava edición. Editorial Mc. Graw Hill. Pág. 699.
- 52.- Schatan, Jacob W. *Deuda externa y desarrollo, un enfoque heterodoxo*. Investigación Económica. No. 171. Facultad de Economía. UNAM.
- 53.- SEDESOL. *Estimaciones de la pobreza 1996*.

- 54.- Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*. Tercera edición. Columbia University Pág. 698-703.
- 55.- SHyCP. *Cuenta de la hacienda pública*. 2015, 2016 y 2017.
- 56.- SHyCP. *Estadísticas oportunas de finanzas públicas*. Varios años.
- 57.- SHyCP. *Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. Varios números.
- 58.- SHyCP. *Ley de ingresos de la federación*. Ejercicios fiscales 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- 59.- SHyCP. *Notas sobre la reestructuración de la deuda externa de México*. México, D.F., septiembre de 1984.
- 60.- SHyCP. *Presupuesto de egresos de la federación*. Ejercicios fiscales, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.
- 61.- Trebat, Thomas. *La deuda exterior de México: viejas lecciones nuevas posibilidades*. Investigación Económica. Pág. 104-124. Facultad de Economía. UNAM.
- 62.- Valenzuela, José C. *Crítica del modelo neoliberal*. UNAM. Facultad de Economía. Colección América Latina. México, 1991.
- 63.- Verduco, Mario Alberto. *FMI renueva línea de crédito por 70 mil dm*. Diario El Universal. Miércoles 26 de noviembre de 2014.
- 64.- Villarreal, René. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neo estructuralista, 1929-1988*. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana.

* * *