

Eduardo González

La política de endeudamiento en México¹

Hay un cuadro de Klee que se titula *Angelus novus*. Se ve en él un ángel al parecer en el momento de alejarse de algo sobre lo cual clava la mirada. Tiene los ojos desencajados, la boca abierta y las alas tendidas. El Ángel de la historia debe tener ese aspecto. Su cara está vuelta hacia el pasado. En lo que para nosotros aparece como una cadena de acontecimientos, él ve una catástrofe única, que acumula sin cesar ruina sobre ruina y se las arroja a sus pies. El ángel quisiera detenerse, despertar a los muertos y recomponer lo despedazado. Pero una tormenta desciende del Paraíso y se arremolina en sus alas y es tan fuerte que el ángel no puede plegarlas. Esta tempestad lo arrastra irresistiblemente hacia el futuro, al cual vuelve las espaldas, mientras el cúmulo de ruinas crece ante él hasta el cielo. Lo que nosotros llamamos progreso es esta tempestad.

—Walter Benjamin

1 Texto de la intervención de Eduardo González ante la Cámara de Diputados el 2 de mayo de 1989.

La deuda externa es, se ha dicho reiteradamente, un problema crecientemente político. Esta audiencia así lo ejemplifica.

En atención a ello, las reflexiones que voy a entregar tienen esa pretensión básica, la de ser reflexiones colocadas esencialmente en el ámbito de la política.

La historia de la deuda externa mexicana es larga, tortuosa y desigual. Está plagada de agravios, errores y abusos, Pero también contiene, como momentos estelares, aciertos y actos de dignidad soberana. Sin embargo, no hay en ella, en sentido riguroso, una línea de continuidad.

Distintos investigadores que se ocupan del tema coinciden en señalar que por la diferenciada naturaleza y funciones de la deuda externa, es posible distinguir dos grandes etapas históricas: la primera comprendería el largo trecho que va de la Independencia a la segunda guerra mundial; y la segunda, de 1946 hasta hoy.

En la primera fase, el endeudamiento, cuando lo hubo, se asoció casi siempre a las urgencias financieras del gobierno en turno. En la segunda, la deuda externa tuvo generalmente como razón principal la necesidad de financiar el desarrollo económico del país. Sin embargo, hay quienes afirman —y me parece que con razón— que en sentido estricto, cito aquí a la profesora Rosario Green, el gobierno empieza a recurrir al crédito externo de manera sistemática y como parte de una estrategia de desarrollo económico solamente a partir de la década de los años sesenta del presente siglo.

Con base en este punto de vista, y atendiendo a la naturaleza del desafío que hoy enfrenta nuestro país, quisiéramos fijar la atención principal de esta nota en el periodo que comprende los últimos treinta años. Lo haremos distinguiendo cuatro momentos que a nuestro entender son claves: los últimos años de la década del sesenta, el trienio 1973-1976, el bienio 1981-1982 y el sexenio 1983-1988, para finalmente, y a manera de conclusión, entregar un breve comentario sobre el estado actual de la deuda y sus perspectivas.

Texto de la intervención de Eduardo González ante la Cámara de Diputados el 2 de mayo de 1989.

I

Durante la década de los sesenta la deuda externa creció a una tasa anual promedio del 16%, lo que constituye un ritmo más bien modesto, especialmente si se consideran los montos absolutos. La deuda externa sumó al concluir la década de los sesenta una cifra de aproximadamente tres mil millones de dólares, que añadida a la deuda del sector privado no alcanzaba los cinco mil millones de dólares, o aproximadamente el 11% del Producto Interno Bruto. Para abundar en la idea se puede recordar que los pagos de intereses de la deuda externa pública en esos años representaban menos del 1% del PIB, situación que contrasta drásticamente con el casi 6% que promedia el mismo concepto de 1982 a la fecha.

Se puede proponer entonces que por su volumen y por el ritmo moderado de su crecimiento, la deuda externa en los sesenta no tiene una significación cuantitativa, no es un "problema". Su importancia más bien reside en sus rasgos cualitativos, en las funciones que cumple.

La deuda externa en este periodo ciertamente fue canalizada a proyectos o actividades de promoción del desarrollo, pero también, y esto es quizá lo más importante, fue vista como un expediente para eludir los problemas fiscales y de cuentas con el exterior que ya se anunciaban en el horizonte de la economía mexicana en los años postreros de lo que se conoce como La etapa del "desarrollo estabilizador". Para decirlo con las palabras de una calificada especialista, que está con nosotros esta mañana, la deuda pública externa se concebía como "un mecanismo de ajuste capaz de resolver tanto los desequilibrios presupuestales como los de la cuenta corriente de balanza de pagos, sin necesidad de utilizar otro tipo de medidas que, en el contexto de las estrategias del desarrollo estabilizador eran consideradas como nocivas por sus supuestos efectos altamente inflacionarios".

Este enfoque, consistente en recurrir al endeudamiento externo para posponer decisiones que seguramente contenían un riesgo desordenador, fue justificado y probablemente correcto en ese momento, en la medida en que, por una parte, no estaba claro para nadie que la política económica que sustentaba al desarrollo estabilizador había dado ya todo lo que podía dar y por la otra, la magnitud de los desequilibrios que de manera concreta se enfrentaban no requerían en lo inmediato medidas drásticas. Sin embargo sentó un precedente que al paso del tiempo se desarrollaría con perfiles aberrantes hasta transformarse en fuente de errores de significación histórica

II

Como se sabe, la explosión de la deuda externa, que en diez años elevó su monto de cinco mil a noventa millones de dólares, tuvo su punto de arranque en 1973. Ese año también presencié el inicio de la etapa de inestabilidad recurrente que desde hace tres lustros caracteriza a nuestra economía. Semejante sincronía no es, desde luego, casual. Se recordará que ese año coincide con el lanzamiento una política económica más bien errática y contradictoria, auténtica fuga hacia adelante frente a las dificultades derivadas del agotamiento de una manera de crecer y fuerza por reorientar al país hacia un camino distinto. La obstinación en mantener vigente, desde la sola autoridad presidencial al margen de los sectores sociales que podían estar interesados en apoyarlo, un proyecto de pretensiones nacionalistas y populares, se tradujo a fin de cuentas en la aparición de niveles inflacionarios de dos dígitos, el inicio de una desaceleración del crecimiento y finalmente la devaluación y el estallido de 1976 que liquidaron el intento de abrir paso desde el autoritarismo presidencial a lo que se dio en llamar "un desarrollo compartido".

Las cifras son elocuentes: mientras la deuda crecía entre 1973 y 1976, a ritmos anuales cercanos al 40%, la tasa de crecimiento del PIB descendía sistemáticamente desde el 8.4% en 1972 hasta el 4.2% en 1976; los precios al consumidor se elevaban del 5.6% anual de 1972 al 22.2% de 1976; el déficit en cuenta corriente se movía de 1 006 millones de dólares en 1972 a 3 683 en 1976; el déficit público y como proporción del PIB pasaba de 3.5% en 1972 a 7.7% en 1976. El contraste es evidente y lo sintetiza el hecho de que la deuda como proporción del PIB pasara del 18.5% al 37.3% entre 1972 y 1976.

¿Qué puede haber detrás de un ritmo de endeudamiento público externo que entre 1973 y 1976 galopa a contrapelo de un notorio deterioro de la salud económica del país y se multiplica casi por cuatro? Sin duda, la pretensión de oxigenar por una vía artificial una propuesta o proyecto cuyos soportes económicos, sociales y políticos eran insuficientes. Enfrentamos entonces la paradoja de que la falta de decisión o capacidad política para viabilizar a partir de lo interno un proyecto económico de intenciones populares y nacionalistas pretende ser en alguna medida subsanada acudiendo a un mecanismo erróneo que en el sentido estratégico provocó todo lo contrario: más dependencia y menores posibilidades de atacar la desigualdad reproducida y amplificadas por el "desarrollo estabilizador".

Quizá convenga precisar, porque es muy importante, que si esta línea de creciente endeudamiento fue posible, ello se debió también a que simultáneamente, en el escenario internacional los mercados de capital experimentaron el ingreso a una fase de ampliación drástica de la disponibilidad de recursos, fenómeno que en sí mismo era un fuerte estímulo al mayor endeudamiento de países como el nuestro; pero ese estímulo se podía haber atemperado si, para decirlo con una frase en boga, "en lugar de tomar deuda se hubieran tomado decisiones".

III

Al concluir el sexenio del licenciado Echeverría la deuda externa era ya un asunto inquietante. Por lo menos así lo reconocía el nuevo gobierno de José López Portillo y las propias agencias financieras internacionales al extremo que, en el convenio suscrito con el FMI a fines de 1976, se estableció un límite de tres mil millones de dólares anuales al endeudamiento externo neto del gobierno durante los tres años de vigencia del acuerdo.

Así, entre 1977 y 1980 el endeudamiento público externo observó un comportamiento razonable: un poco más de 3 500 millones de dólares anuales en promedio, aunque, habría que añadir algo que

a menudo se olvida: que la economía mexicana en su conjunto ya desde 1979 reingresó a la ruta del endeudamiento acelerado, debido a que la deuda externa privada en 1979-1980 aumentó 10 000 millones de dólares, cantidad que incluso supera al endeudamiento público de esos años.

Pero como es sabido, fue en 1981 cuando las cosas se desbordaron: la deuda externa creció en ese año en 24 000 millones de dólares (19 000 la pública y 5 000 en privada). México estaba en la antesala de la crisis cambiaria de 1982.

Los factores que propiciaron el desastre de 1982 conforman un complejo de causas interconectadas que han sido profusamente discutidas desde las más diversas perspectivas y posiciones. Van desde el deterioro del mercado petrolero, pasando por la política económica que en ese momento aplicaba el gobierno norteamericano y su impacto sobre las tasas de interés internacionales, alcanzan a la política económica que el gobierno nacional se obstinó en prolongar demasiado y culminan con la fuga masiva de capitales. No nos detendremos en ellas; lo que en este caso interesa destacar es que, quizá bajo la influencia del espejismo petrolero, el endeudamiento externo fue visto, una vez más como un expediente que permitía posponer decisiones y ganar tiempo para que las cosas regresaran a la "normalidad", es decir, una vez más se tomó deuda en lugar de tomar decisiones, solo que en esta ocasión las consecuencias fueron mucho más allá que en 1976.

La deuda, por su magnitud y por las circunstancias concretas en que estalló la crisis, pasó a convertirse en el problema económico central y en el eje ordenador de la política económica.

Al concluir 1982 la deuda externa representaba ya tres veces el volumen de nuestras exportaciones, dos veces y media el monto de la inversión bruta nacional y más de la mitad del Producto Interno Bruto. Visto desde otra perspectiva, los intereses a pagar significaban casi la mitad del total de nuestras exportaciones, un tercio de la inversión y poco menos de un decimo del PIB. Ante un panorama de estas características los problemas del crecimiento, la estabilidad y la distribución del ingreso se presentaban como un desafío cualitativamente distinto a cualquier otro momento de nuestro pasado cercano.

IV

El problema de la deuda en las nuevas condiciones tendría que haber sido vinculado a una pregunta clave, a saber, la definición de las responsabilidades, es decir, la definición de quiénes eran los endeudadores.

En lo que toca a la elucidación de este punto, se ha vuelto un lugar común, o lo que es peor se ha vuelto sentido común, atribuir a un error de inteligencia, casi de un solo hombre, el peso del desastre de 1982 y sus secuelas. Sin duda hay una parte de razón en esa idea. Un presidente, su gobierno y su partido son los responsables principales de la política económica, y como se sabe de sobra, en México esa responsabilidad suele concentrarse en el primero. Sin embargo en este caso, tal enfoque deja fuera a los corresponsables no solo de dentro del gobierno, sino también de fuera, especialmente al sector privado nacional y a la banca internacional acreedora.

No se puede soslayar el hecho de que entre 1979 y 1982 la deuda externa del sector privado se incrementó en cerca de 17 000 millones de dólares, y que en ese mismo lapso la fuga de divisas protagonizada por este mismo sector alcanzó la suma, según estimaciones conservadoras, de 18 400 millones de dólares. Si el sobreendeudamiento y la fuga de divisas fueron en esos altos factores determinantes para el desencadenamiento de la crisis, es una falta de memoria interesada e injustificable no reconocer en el sector privado un protagonista de real significación en ese fenómeno.

No tenemos ninguna duda de que, como aquí mismo sugirió un diputado de Acción Nacional hace unos días, algunos políticos enriquecidos se sumaron a la fiesta de la

especulación; también lo hicieron, mas en búsqueda de la seguridad que por afán especulativo, un número de familias de los sectores medios; pero si se habla en serio eso no alcanza para dar cuenta de las magnitudes a que nos referimos. Es firme pues la idea de que el sector empresarial asociado al núcleo recientemente definido por Agustín Legorreta como "los trescientos" contribuyó a sobreendeudar al país y de manera simultánea especuló convirtiéndose en factor decisivo del estallamiento de la crisis.

Algo esencialmente similar se ha dicho de manera reiterada por los más diversos voceros, en lo relativo a la conducta de los acreedores, especialmente de la banca privada. El sobreendeudamiento no hubiera sido posible sin las decisiones de los acreedores de inundar economías como la nuestra con los abundantes recursos que en ese periodo fueron virtualmente ofrecidos, a puerta de casa. Sería entonces lo más razonable que ellos asumieran algunas de las consecuencias de sus malas decisiones.

Infelizmente, el manejo de la deuda en la nueva situación que se presentó en 1982 no incorporó en absoluto el ingrediente de las responsabilidades; siguió el camino de un pragmatismo fundado en la idea de borrón y cuenta nueva. Así, se socializaron los efectos del error del sector privado de endeudarse excesivamente y se relevó a la banca privada internacional de las consecuencias de prestar demasiado a un cliente que se tornó virtualmente insolvente. Seis años después, esta línea arroja un balance ampliamente negativo, en lo productivo, en lo social y, lo que es aún más grave, en la eliminación o por lo menos atenuación, del peso del servicio de la deuda sobre las cuentas con el exterior, las finanzas públicas y el excedente nacional disponible.

No intentaremos acá un análisis pormenorizado de los efectos de la política de deuda seguida en el último sexenio, ni del itinerario estricto que ésta siguió, porque otras intervenciones en este foro se han ocupado y se ocuparán del tema. Nos concretaremos, en consecuencia, a hacer algunas apreciaciones sobre la que a nuestro juicio fue la línea principal en este lapso.

V

En un sentido general se puede proponer que el rasgo dominante en el manejo de la deuda de 1982 hasta ahora es el de someterse a lo que se denomina la visión de los acreedores. No se trata desde luego de proponer que el gobierno mexicano asumió a pie juntillas y en toda circunstancia una actitud sumisa. Hay pronunciamientos y evidencias distintas de que las negociaciones fueron difíciles y conflictivas, pero el hecho es que al final las autoridades mexicanas terminaron siempre deteniéndose en 1ª frontera de lo considerado posible por los acreedores.

La visión de éstos presenta cuatro rasgos básicos. En primer lugar, se asume, en la práctica, que el problema es responsabilidad exclusiva de los deudores. "Cuestiones tales como el notable cambio en las condiciones que prevalecían en el momento de contratar la deuda, la influencia del aumento de las tasas de interés en la necesidad de contratar créditos, las evidentes relaciones existentes entre el otorgamiento de créditos y la recepción de capitales fugados", son todos, al parecer y a juzgar por los resultados, elementos que no pesaron en las renegociaciones de estos años.

En segundo lugar se aceptó como primera prioridad el estricto cumplimiento en el servicio de la deuda; y la consecuente necesidad de ajustar el funcionamiento de la economía al objetivo de liberar el excedente que lo permitiera. Adicionalmente se aceptó que los términos del ajuste estuvieran permanentemente mediados por las que son de alguna manera representantes oficiosas de los acreedores en este

proceso: las instituciones financieras internacionales.

En tercer lugar, y con el argumento de que era lo conveniente al interés mexicano, se aceptó en la práctica la tesis de los acreedores de que la deuda solo puede ser tratada en el marco de la bilateralidad y que los únicos con derecho a coordinación real son los acreedores, renunciándose así a una exploración efectiva y trascendente de algún grado de coordinación de acciones con los países deudores, especialmente los latinoamericanos.

Finalmente, lo obtenido en las sucesivas negociaciones con los acreedores, y que en cada caso ha sido presentado como un avance sin precedentes y de gran significación (disminución de sobretasas, desaparición de comisiones, ampliación de plazos y de periodos de gracia, cambio de tasa de referencia, transformación de deuda en activos y en bonos), a fin de cuentas sólo han sido maneras, usualmente ideadas y propuestas por los propios acreedores, para mantener en la línea de optimización el flujo de recursos del servicio.

En lo interno, la política económica que acompañó a la política de deuda se ajustó a los esquemas estabilizadores más o menos tradicionales descargando sobre los trabajadores del campo y la ciudad y sobre los sectores medios tanto el esfuerzo de liberación del excedente necesario para servir la deuda, como el impacto de reorganizar nuestra economía en una orientación liberalizante favorable en principio a las opiniones e intereses del sector empresarial.

VI

Al concluir el sexenio la economía mexicana ciertamente muestra modificaciones significativas de alcance estructural, pero estas, en primer lugar, no garantizan por sí mismas la posibilidad cierta de un crecimiento suficiente, estable y equitativo, y además no representan en modo alguno la capacidad de mantener o sobrellevar la situación de la deuda en sus términos actuales. Con todo, el cambio más importante ha tenido lugar en el ámbito de la política. La gente, con su manifestación electoral del 6 de julio ha puesto en claro que no admitirá que la línea aplicada en el pasado inmediato continúe.

Quizá en este plano resulta necesario recuperar la lección principal del manejo de la deuda de los últimos tres lustros. No es deseable ni admisible que la política de deuda y la política económica en general sean un ejercicio autoritario en el doble sentido de apoyarse en mecanismos de toma de decisiones cerrados y antidemocráticos y de garantizar impunidad absoluta, económica y política, ante los errores y arbitrariedades.

Por fortuna esto es algo que parece no depender ya de la voluntad de nadie en particular, sino de la decisión de los sectores que con la acción ciudadana y gremial vienen cambiando, desde hace un año, el escenario político del país y, al hacerlo, están obligando a que México regrese a la senda histórica de los actos de dignidad soberana.