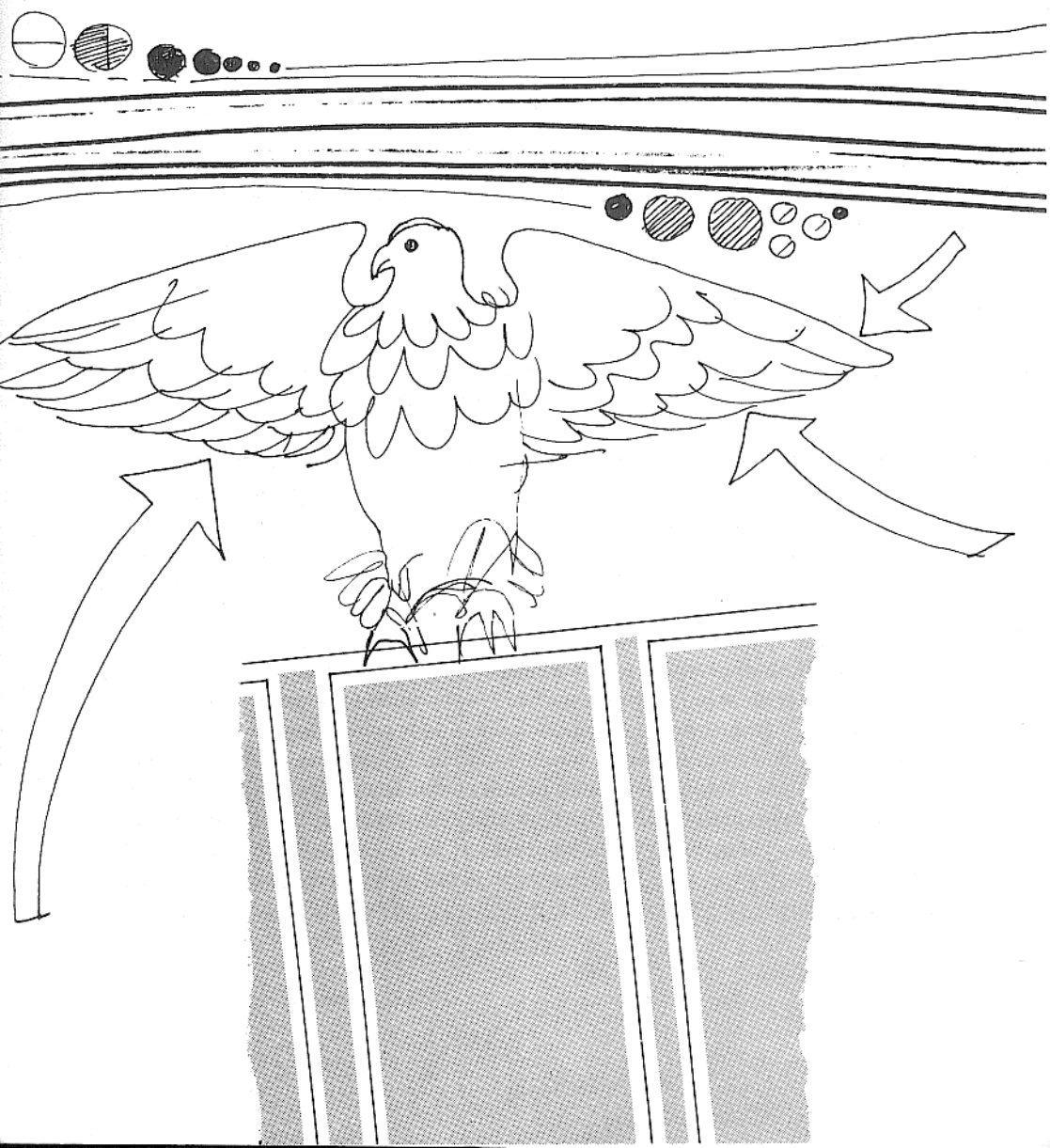


ESTADO, BANCA TRANSNACIONAL Y DESARROLLO NACIONAL EN MEXICO

ROSARIO GREEN



ESTADO, BANCA TRANSNACIONAL Y DESARROLLO NACIONAL EN MEXICO

*Rosario Green**

El principal objetivo de este trabajo es tratar de analizar la penetración de la banca transnacional en el Tercer Mundo y América Latina, en general, y en México en particular, así como el impacto de este proceso sobre el desarrollo nacional del país. Se trata, claramente, de la presentación de un caso de estudio: el mexicano. Sin embargo, el trabajo contiene un buen número de referencias a América Latina e inclusive al conjunto de los países en desarrollo, incluidos con el doble propósito de mostrar la universalidad de los problemas aquí tratados, así como para ubicar mejor las especificidades mexicanas.

Así, en una primera sección de este trabajo, se plantea la cuestión de la bancarización de la economía mundial, a partir sobre todo de la década de los setentas, y entendida como el proceso a través del cual se da el predominio de la banca transnacional y su lógica, como actor mundial y, para países subdesarrollados concretos, inclusive como actor nacional. Buscando una aproximación paulatina al tema central de este trabajo, la segunda sección busca plantear el panorama del acercamiento de los países subdesarrollados a la banca transnacional y sus consecuencias al nivel más general posible para, en una tercera sección, pasar al tratamiento más específico del caso de México, que representa un claro ejemplo de estrecha vinculación de un

* El Colegio de México-CESSTEM.

país, a la gran banca transnacional, predominantemente norteamericana; a pesar de su reciente pérdida relativa de poder en el mundo en general, pero de ninguna manera exclusiva.

Por último, se presentan algunas consecuencias de la penetración de la banca transnacional en el país, planteadas concretamente en torno a la pregunta de hasta dónde es posible diseñar un modelo de desarrollo nacionalista, un modelo de desarrollo controlado nacionalmente, cuando una parte muy importante de la expansión industrial que México ha registrado en los últimos dos o tres años ha sido factible sólo en virtud del financiamiento proporcionado por la banca transnacional que, es un hecho ampliamente reconocido en la actualidad, tiene su propio proyecto o modelo de la economía mundial, uno de cuyos componentes no es lo nacional sino la creciente apertura e internacionalización de las economías a las que financia, como una forma de asegurarse el pago de sus intereses y la eventual devolución de su capital. En otras palabras, se trataría de entrar en la discusión de los márgenes de autonomía del Estado nacional para diseñar políticas alternativas de desarrollo, detectando la que parece una de las más serias limitaciones actuales: la financiera. Esto, por supuesto no quiere decir que se descarte la necesidad de construir ese modelo nacionalista de desarrollo para México, ni muchos menos la legitimidad de la discusión más general, simplemente se intenta contribuir al debate poniendo de manifiesto el realismo de algunos de los obstáculos que habría que enfrentar en la tarea y que de alguna manera deberán ser resueltos.

I. El proceso de bancarización de la economía mundial

Ya se señalaba que para los fines de este trabajo, por bancarización se entiende el proceso de paulatino predominio de la banca transnacional y de su lógica en el ámbito de las relaciones internacionales, fenómeno que se detecta con gran claridad a partir de la década de los setentas, que aparece estrechamente vinculado a la crisis de estancamiento con inflación que el sistema confronta entonces y cuyas secuelas persisten en la actualidad, y se ve alentado por la crisis energética de 1973 y, fundamentalmente por el llamado reciclaje (por la vía financiera) de los excedentes petroleros, a partir de entonces. Los orígenes del proceso de bancarización son, sin embargo, mucho más antiguos, y si bien inicialmente quedaron inscritos en la esfera de la exportación de capitales norteamericanos, hoy ya se señalo, se encuentran mezclados en un complejo conjunto de cuestiones que busca expli-

tarse en estas páginas.¹

A principios del presente siglo, Inglaterra era la potencia hegemónica de la economía mundial y el principal exportador de capitales. Aproximadamente la mitad de las inversiones de las grandes potencias en el extranjero era de origen inglés. Ya en 1930, sin embargo, Estados Unidos rivalizaba con Inglaterra en volumen de capital exportado, y el mundo de la segunda posguerra contemplaría el afianzamiento del primero como superpotencia. En 1960, por ejemplo, el 60 por ciento del total de las inversiones de las grandes potencias en el extranjero era de origen norteamericano.²

Cabe hacer notar que el grueso de esas inversiones se localizaba en países desarrollados y que, cuando éstas se dirigieron a áreas subdesarrolladas, se concentraron en los países de mayor desarrollo relativo o menos subdesarrollados. Cabe hacer notar, también, que la mayor parte de esas inversiones era de carácter privado, y obedecía al doble propósito de evitar la caída tendencial de la tasa de ganancia en su país de origen y de maximizar sus beneficios evadiendo controles nacionales y fijando precios de monopolio. Además, la pequeña proporción que de esas inversiones puede ser considerada como pública u oficial (por ejemplo: el Plan Marshall para Europa; la Alianza para el Progreso en América Latina; las contribuciones a organismos multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), se ha canalizado prioritariamente a fines que de alguna forma estimulan o intensifican la inversión privada, nacional y extranjera. Por último, cabe hacer notar igualmente que esa inversión extranjera directa, tanto en países desarrollados como subdesarrollados, ha tendido a orientarse cada vez más hacia el sector manufacturero de las economías en las que opera a diferencia del pasado cuando se concentraba en los sectores extractivos

Ahora bien, la inversión directa norteamericana en el extranjero se ha ido expandiendo principalmente mediante la instalación de subsidiarias y sucursales de las grandes empresas monopólicas, que justamente por su carácter transnacional gozan de todas las ventajas derivadas de las dificultades de su control por parte de autoridades nacionales y hasta internacionales.

¹ Un estudio más a fondo de este proceso se encuentra en: Rosario Green, **Estado y banca transnacional en México**. México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo y Nueva Imagen, 1981.

² Orlando Caputo y Francisco Pizarro, **Imperialismo, dependencia y relaciones internacionales**, Buenos Aires, Amorrortu, 1975, pp. 266 y 287.

les, al tiempo que evaden todas sus responsabilidades sociales, tanto frente a su país de origen como frente a los países en que se instalan.

La inversión directa norteamericana en el exterior siempre constituyó uno de los principales renglones deficitarios de la balanza de pagos de ese país. Esto por supuesto, sin restar importancia a otro relevante renglón deficitario en la cuenta de capitales de la balanza de pagos norteamericana: los gastos militares en el exterior. En la década de los cincuentas, por ejemplo, se registró una impresionante exportación de capitales norteamericanos a Europa Occidental y a Japón, principalmente causada por importantes volúmenes de asistencia económica y cuantiosos gastos por concepto de manutención de tropas norteamericanas en el extranjero (lo que entrañaba obviamente la exportación no sólo de capitales sino también de bienes y servicios norteamericanos).

Si bien la economía de Estados Unidos creció enormemente impulsada, entre otras cosas, por la guerra de Corea, su balanza de pagos resintió las consecuencias de la cada vez mayor exportación de capitales. En 1957 y en 1960, las autoridades norteamericanas debieron establecer controles sobre los gastos militares en el exterior. Sin embargo, entre 1958 y 1963 se registró la mayor expansión de la inversión extranjera directa norteamericana durante la posguerra.³ Como se expandió también enormemente el crédito al exterior la balanza de pagos de ese país volvió a resentir las consecuencias y para 1963 y 1965 se hicieron necesarios nuevos controles.

Las administraciones de Kennedy y Johnson, al igual que la de Nixon posteriormente, se enfrentaron al problema de las salidas de dólares que buscaban evadir todo tipo de controles nacionales--así como el fantasma de la devaluación--, y maximizar su beneficio. El gobierno de Kennedy gravó los préstamos al extranjero; el de Johnson impuso controles a la salida del capital productivo y bancario; correspondió a Nixon prolongar esos controles, con ciertas modificaciones, hasta 1974. El impacto de estas medidas sobre la balanza de pagos norteamericana fue insignificante, a corto plazo, pero a largo plazo fue devastador: las exportaciones de capitales, lejos de reducirse, se incrementaron considerablemente; de 1964 a 1974 los bancos norteamericanos salen masivamente al exterior, preparando el terreno y dando salida a una tendencia reciente según la cual las exportaciones de capitales desde el

³ Joyce Kolko, *Los Estados Unidos y la crisis del capitalismo mundial*, España, Avance, 1975, pp. 22—24.

centro hasta la periferia abandonaron su cauce tradicional de inversión extranjera directa, utilizando canales de salida netamente financieros (préstamos bancarios). Como consecuencia de los controles de 1963 y 1965, y de la política tendiente a mantenerlos, las corporaciones que necesitaban crédito debían hallarlo fuera de Estados Unidos, mientras que los bancos, para proseguir sus operaciones con sus principales clientes —las transnacionales— tenían que captar y otorgar capitales desde fuera de su país de origen. La banca como el capital productivo, se transnacionalizó, asegurando su tasa de ganancia, pero la situación de la balanza de pagos norteamericana fue agravándose de tal manera que para 1971 se registra un importante déficit en su cuenta comercial y el gobierno de Nixon decreta la devaluación del dólar.

Así, en resumen, puede decirse que, en los años sesentas, las crisis de la balanza de pagos de Estados Unidos se explica tanto por los montos de capital exportados por las transnacionales norteamericanas y los gastos de la guerra de Vietnam, como por la decreciente demanda por productos norteamericanos en Europa Occidental y Japón. Los controles que el gobierno de ese país impone sobre la salida de dólares estimulan a los bancos norteamericanos a evadirlos, expandiendo sus actividades en otros países, con vistas a poder continuar financiando a las corporaciones transnacionales. Adicionalmente, la instauración de medidas restrictivas en Estados Unidos, produjo una reducción de la demanda doméstica de crédito que dio lugar a un nuevo exceso de dólares, tanto en el mercado interno como en Europa.

En los setentas, ese excedente financiero o liquidez excesiva en los mercados internacionales de capitales va a provocar una oleada de fuertes créditos, dirigida de manera importante a los sectores públicos de los países subdesarrollados, fortaleciendo al mismo tiempo el poder de los grandes bancos transnacionales, responsables por la canalización de los recursos.

Otros factores que contribuyeron al afianzamiento de este fenómeno de bancarización de la economía internacional (y a la consecuente expansión de la deuda del Tercer Mundo) tienen que ver con los efectos de la crisis del sistema capitalista (caracterizada por una mezcla de estancamiento e inflación) y con el reciclaje (a partir de la revalorización de los energéticos en 1973) de los llamados petrodólares.

La vinculación entre este renovado poder de los banqueros internacionales y la crisis del sistema tiene dos vertientes principales. Por un lado, es claro que al darse una recesión en la esfera de la producción, como la que se da en los países centrales, el capitalista, que busca asegurar su ganancia a toda costa, desplaza sus esfuerzos a la esfera bancaria, dando lugar a un predomi-

nio de lo netamente financiero sobre lo productivo. Por el otro, la inflación hace que empresas transnacionales, tradicionalmente autofinanciables, se encuentren ahora en una posición debilitada y deban endeudarse para mantener su volumen de operaciones, haciendo más palpable la impresión de que se está en presencia de una situación pre-hilferdiana (aunque con los importantes matices de la actual coyuntura financiera internacional de abundante liquidez) de subordinación de la facción productiva del capital financiero a la bancaria, hoy por hoy la hegemónica.

Por lo que toca a la vinculación entre la expansión de liquidez, el poder de los bancos transnacionales y el reciclaje de los petrodólares, ésta resulta igualmente evidente. Al darse la revalorización de los energéticos se genera un excedente que al no ser invertido localmente (sólo lo es en una fracción mínima) debe ser recirculado de alguna manera rentable.

No en balde la reciente expansión del mercado de euromonedas, principal mecanismo a través del cual los excedentes petroleros se han venido reciclando (hoy por hoy se habla de más de 400 mil millones de dólares depositados por los países árabes miembros de la OPEP, en ese mercado), que pasó de 155 mil millones de dólares netos en 1973 (el volumen bruto siendo 295 mil millones) a 585 mil millones de dólares netos en 1978, (constituyendo el volumen bruto 947 mil millones).⁴

Así, queda claro que en la década de los setentas la expansión de los mercados internacionales de capitales y del poder bancario transnacional, debe explicarse por una conjunción de factores que tiene que ver desde los mecanismos de evasión de los controles a la exportación de capitales impuestos en el centro (principalmente en Estados Unidos, pero también en otros países), hasta con las especiales características de la crisis del sistema capitalista internacional, sobre todo por lo que hace a la liberación de recursos de la esfera productiva como consecuencia de la recesión y hasta con el reciclaje de los petrodólares, justamente a través de la banca internacional. Además, el proceso de internacionalización de estas corrientes financieras ha dado lugar a que surjan mecanismos autónomos generadores de liquidez adicional, principalmente en los mercados de euromonedas. Se trata, concretamente, de los multiplicadores bancarios, cuyos efectos reproductores (o de creación de dinero secundario) resultan muy grandes en virtud de

⁴ Jaime Estévez y Rosario Green, "El resurgimiento del capital financiero en los setentas: contribución a su análisis", *Economía de América Latina*, marzo, 1980 (CIDE). A mediados de 1980 el volumen neto ascendía ya a 650 mil millones de dólares.

la falta de control de esos mercados por autoridades nacionales o supranacionales, capaces de establecer normas de encaje, base de la expansión o contracción del impacto multiplicador.⁵

Como consecuencia de todos estos fenómenos, la década de los setenta y lo que va de la actual va a presenciar el surgimiento y afianzamiento de una tendencia acentuada hacia la expansión de la liquidez internacional, en beneficio de la banca transnacional que, dada su característica de reciclador de estos excedentes, se convierte en un importante agente en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, con quien la negociación se hace indispensable, sobre todo para aquellos países subdesarrollados que registran elevadas deudas externas, cuyo componente bancario y transnacional es el predominante.

II. Los países subdesarrollados y la banca transnacional

Es un hecho que en la década de los setentas la expansión de la deuda externa de numerosos países subdesarrollados (por razones que serán explicitadas aquí más adelante) y el proceso de bancarización de la economía mundial descrito en la sección anterior, son dos fenómenos estrechamente vinculados. Concretamente en el florecimiento del mercado de euromonedas es donde puede observarse mejor esa íntima relación, por lo cual será éste el mercado financiero aquí tratado.

Si bien el mercado de euromonedas data de los años cuarentas, es en los setentas cuando adquiere sus rasgos más espectaculares. Sus orígenes se localizan en la gran cantidad de dólares que llegaron a acumularse en Europa occidental como resultado, en primer lugar, de la decisión de la Unión Soviética de colocar en Europa los dólares que anteriormente tenía depositados en Estados Unidos, por temor a que el gobierno norteamericano los congelara. Los dólares soviéticos fueron redepósitos en bancos británicos, los cuales los utilizaron para otorgar préstamos con buenos rendimientos. A partir de entonces, estas operaciones se incrementaron con las actividades en dólares realizadas por otros bancos europeos y norteamericanos que acudían al viejo mundo en búsqueda de mejores y mayores nego-

⁵ Para una discusión detallada sobre esta cuestión vea: Agustín Caso Raphaeli, "Changing patterns in international liquidity and Euro—currency multipliers", en: J.A. Lozoya y A. K. Battacharya (eds), *The Financial Issues of the New International Economic Order*, Nueva York, Pergamon Press, 1980.

cios. Mediante este proceso acabó por conformarse un mercado con estos cuantiosos recursos, al que inicialmente se le llamó del eurodólar, término que hoy se ha ampliado al de euromonedas o, aun, divisas internacionales o transnacionales.

El mercado de divisas transnacionales registró desde sus inicios tasas de crecimiento altas y sostenidas. En términos netos, pasó de 14,000 millones de dólares en 1964 a 650,000 millones de dólares en junio de 1980.⁶ En la actualidad constituye el segundo mercado financiero mundial después de Estados Unidos. Sus activos totales equivalen a alrededor del 30 por ciento de los del sistema bancario estadounidense, y superan a los que maneja el mercado de Nueva York.

La transnacionalización acelerada de la banca norteamericana dio un impulso notable al mercado de eurodivisas. Dicho mercado cumplió el doble propósito de proporcionar liquidez a las matrices de los bancos norteamericanos, cuyas subsidiarias operaban en Europa, en momentos de relativa escasez de recursos, y de canalizar rentablemente los dólares que en dichas matrices se acumulaban en épocas de relativa abundancia. De 1966 a 1969 por ejemplo, ramales extranjeras de la banca norteamericana prestaron a sus casas matrices, para crédito interno, cerca de un cuarto de sus depósitos —las demandas de éstas contribuyeron también, evidentemente, al establecimiento de sucursales en el extranjero. En 1969 tan solo, la remisión de eurodólares a Estados Unidos alcanzó los 14,000 millones de dólares. En 1970, disminuyó la demanda de dólares ejercida por las matrices de los bancos que operaban en el mercado del eurodólar, lo cual forzó a sus sucursales extranjeras a buscar nuevos clientes entre los sectores públicos de los países con continuo flujo de capitales (como Italia e Inglaterra), o en situación de subdesarrollo y déficit crónico de balanza de pagos.

Adicionalmente, ante la posibilidad de una devaluación del dólar los países europeos establecieron controles de cambios, lo cual dificultó la posibilidad de ampliar los préstamos bancarios a las empresas transnacionales, y mejoró la imagen de algunos países del Tercer Mundo como receptores ideales de ese superávit financiero.

La decisión adoptada en 1973 por el cartel de la OPEP, de cuadruplicar el precio del petróleo, señaló un punto de inflexión crítico para el sistema bancario internacional privado; en tanto que el aumento del precio del

⁶ Fondo Monetario Internacional, *Survey*, enero, 1981.

petróleo generó para los bancos la oportunidad de un muy lucrativo negocio: se estima que el total de los préstamos al extranjero de los principales bancos internacionales se duplicó tan sólo desde fines del 1973 (154,000 millones de dólares) hasta finales de 1976 (300,000 millones de dólares).

Hasta 1969, los principales usuarios de las eurodivisas (entre las que predomina el dólar) eran los bancos estadounidenses en el exterior y las grandes empresas de ese país. Posteriormente, cuando esos créditos declinaron, empezaron a ganar importancia los dirigidos a los sectores públicos y privados de los países industrializados. A comienzos de los setentas, sin embargo, aparecen los países subdesarrollados como prestatarios importantes. Las razones de su emergencia en este contexto tiene que ver tanto con la imposibilidad de satisfacer su demanda por financiamiento externo con base exclusivamente en el carácter oficial, de probado lento crecimiento, como con la acelerada formación de una liquidez excesiva en el mercado de euromonedas y las presiones ejercidas por los banqueros internacionales sobre los gobiernos de los países en desarrollo a fin de colocarla rentablemente. Se trata así de una combinación de factores de demanda de fondos y oferta de los mismos, con el resultado de una rápida expansión del endeudamiento externo de los países del llamado Tercer Mundo.

La importancia, en tanto que prestatarios, de los países en desarrollo se vio también magnificada como consecuencia de la crisis mundial de energéticos de 1973, pues los países no exportadores de petróleo debieron hacer frente a una gran insuficiencia de recursos financieros para cubrir los nuevos precios del energético. Paradójicamente, en los últimos años, y debido precisamente al reciclaje de los petrodólares, algunos países en desarrollo (exportadores de petróleo), operan en el mercado de eurodivisas también como proveedores netos de recursos.

Así, para 1975 los países subdesarrollados absorbían ya el 56.5 por ciento de la deuda en euromonedas de todo el mundo y si bien es cierto que ese porcentaje declinó ligeramente en los tres años siguientes, al incrementar, levemente también, las demandas de fondos de los países desarrollados, en todo caso representó siempre más de la mitad, llegando incluso, en 1979, a alcanzar la cifra récord de 57.4 por ciento.⁷

⁷ Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, **The Flow of Financial Resources**, TD/B/C.3/150, septiembre, 1978 y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, "Access by Developing Countries to International Financial Markets", **Financial Market Trends**, No. 13, 1980.

Al hablar de la deuda pública externa de los países subdesarrollados, varios hechos resaltan por su importancia. Esa, además de expandirse se ha concentrado, privatizado, bancarizado, y endurecido, haciéndose además muy volátil e inestable en virtud a su vinculación estrecha a mercados financieros que, como el de euromonedas, son incontrolables y se encuentran sujetos a tremendas variaciones debidas a actividades especulativas y a acontecimientos políticos y económicos de todo tipo, nacionales - e internacionales.

Así, en primer lugar, por lo que toca a la tendencia expansiva de la deuda externa de los gobiernos de los países subdesarrollados (y se intuye que esto es cierto también para los sectores privados, si bien se carece de información para el conjunto), ésta se acelera a partir de la década de los setentas estimulada por una mayor disponibilidad de recursos y acaba por alcanzar niveles sorprendentemente elevados, con el resultado de que su volumen total pasa de 74,300 millones de dólares en 1972, por ejemplo, a los prácticamente 600,000 millones de dólares en la actualidad (de los cuales aproximadamente la mitad corresponde a la deuda de los países subdesarrollados, no petroleros).

En segundo lugar, destaca la cuestión de su elevada concentración en unos cuantos deudores. Esto se ve claramente en el ámbito del mercado de eurodólares. Ya se estableció párrafos atrás el fenómeno de "tercermundización" del euromercado en el sentido de que cerca del 60 por ciento de sus créditos totales van a países en desarrollo, y si bien es cierto que prácticamente todos los países subdesarrollados tiene algún tipo de vinculación con él, a finales de 1978, siete prestatarios principales (México, Brasil, Venezuela, Corea del Sur, Argentina, Argelia y Filipinas) absorbían el 62.3 por ciento de la deuda del mundo en desarrollo con ese mercado. Cerca del 75 por ciento correspondía a doce países (los siete ya mencionados, más Irán, Indonesia, Chile, Marruecos y los Emiratos Arabes Unidos), y cerca del 80 por ciento correspondía a quince países (los doce ya mencionados más Malasia, Taiwán y Perú).⁸

Adicionalmente, en 1975 México fue el país más endeudado del mundo con el mercado de euromonedas; en 1976 Brasil ocupó ese lugar, pero a partir de 1977 México ha vuelto a quedar a la cabeza, seguido muy de cerca por Brasil. Ahora bien, si se tiene en cuenta, además, que a finales de 1978,

⁸ Banco Mundial, *World Debt Tables*, EC. — 167/79, Washington, D.C. 1979.

México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Perú, representaban casi el 50 por ciento de la deuda del Tercer Mundo con el euromercado, se ve que a ese fenómeno de "tercermundización" del mercado debe añadirse el de su "latinoamericanización" (tán sólo México, Brasil y Argentina representan el 35 por ciento del total, además). Tales procesos encuentran parte de su explicación en la propia conducta de los prestamistas. Es un hecho que la banca transnacional que presta a los países en desarrollo prefiere a "los petroleros". En segundo lugar, favorece a los países relativamente grandes y de "altos ingresos". En tercer lugar prefiere también a aquellos con regímenes políticos "estables", con economías que crecen, que poseen una amplia base de recursos minerales (no sólo petróleo), que mantienen contactos permanentes y sólidos con la comunidad bancaria internacional y que, en el caso de países recientemente independizados, sostiene buenas relaciones políticas con sus antiguas metrópolis.

En cuanto al destino final de los fondos obtenidos por los países en desarrollo en la banca transnacional, los prestamistas no parecen mostrarse, en principio, ni exigentes ni interesados. Esa actitud aparentemente no ideológica, será cuestionada en estas páginas, pues si bien es cierto que la contraria es más fácil de detectar en el caso de los prestamistas oficiales, tal ideologización está presente también en los prestamistas privados e ignorarla sólo ha contribuido a alentar a los países en desarrollo a utilizar el financiamiento externo como un mero mecanismo de ajuste a corto plazo, sin evaluar todas sus consecuencias.

En general puede decirse que han sido los sectores públicos de los países en desarrollo, más que los privados, lo que se han beneficiado en mayor medida de los créditos de la banca transnacional, destacando la participación de las empresas públicas extractivas y de transformación. De 1971 a 1973, por ejemplo, el 90 por ciento de los créditos obtenidos por los países en desarrollo en el mercado de euromonedas fue absorbido por los gobiernos (36 por ciento) y sectores públicos (54 por ciento) de los prestatarios, y sólo el 8 por ciento se canalizó al sector privado. Recientemente esta proporción se ha modificado para países como Brasil y México, con sectores privados florecientes, pero aún así, la deuda externa del sector público sigue siendo en ambos casos, superior a la del sector privado.

En tercer lugar, está el hecho de que para un buen número de países subdesarrollados la deuda pública externa se ha privatizado como resultado tanto de la inflexibilidad del volumen de asistencia financiera externa oficial, bilateral y multilateral, que el mundo ha conocido en los últimos

años, como de la generación de una oferta excedentaria de capitales de préstamo en los mercados internacionales privados como reflejo, entre otras cuestiones, de la recesión en los principales países industrializados y del reciclaje de los llamados petrodólares. Así, mientras que en 1967 el componente privado representaba tan sólo el 28 por ciento de la deuda externa total del Tercer Mundo, en 1978 era ya del 57 por ciento, presentándose casos como Brasil y México donde el componente privado representa más de 80 por ciento del total.⁹ Como puede suponerse la tendencia a la privatización no se presenta a nivel de todos los casos. Existen países como India y Paquistán, por ejemplo, donde el componente oficial representa un porcentaje sumamente elevado —más del 90%— habiendo sido contratado, además, en una muy alta proporción en condiciones concesionales; lo cual, por otro lado, no implica que sean países sin problemas de deuda.

En cuarto lugar, destaca la creciente "bancarización" del componente privado de la deuda externa del Tercer Mundo. Créditos provenientes de grandes entidades financieras han acabado por desbancar a los otrora muy importantes créditos de proveedores. Así, mientras que en 1969 los créditos de proveedores representaban el 49.6 por ciento del total privado, en 1978 constituían menos del 20 por ciento, al tiempo que los créditos provenientes de instituciones bancarias y financieras privadas representaban más del 80 por ciento del total de los recursos privados prestados al Tercer Mundo.

Finalmente, el hecho de que la deuda externa del Tercer Mundo se haya privatizado y bancarizado, ha repercutido en un endurecimiento de su estructura, trátase de créditos directos o indirectos, en virtud no sólo de las continuas alzas de las tasas de interés, sino también del acortamiento de sus plazos. Se estima, por ejemplo, que el 95% de la actual deuda de los países subdesarrollados no exportadores de petróleo con el mercado de euromonedas habrá vencido en 1983, y que para finales de 1980 más de la mitad del nuevo endeudamiento de estos países en ese mercado, se habría destinado a refinanciar deudas bancarias vencidas. De ahí que se hable de una creciente inquietud en torno a la capacidad de pago de los países del Tercer Mundo, donde las exigencias que plantea el servicio de la deuda se han multiplicado y agravado enormemente. El que en 1977 ese servicio haya representado 37,000 millones de dólares es alarmante; las proyecciones para la presente década son aún más aterradoras. El propio Fondo Monetario Internacional

⁹ Banco Mundial, *op. cit.*

reconoce como preocupante el hecho de que la liquidación de las deudas absorbe ahora el 15 por ciento en promedio de las exportaciones de los países en desarrollo (más del índice de 12 por ciento registrado en 1973). No en balde hace años que se habla del fenómeno conocido como "el círculo vicioso del endeudamiento", según el cual, los países deudores se siguen endeudando de manera creciente para hacer frente al pago de su deuda acumulada; de donde la contribución del endeudamiento al crecimiento de un buen número de países que hace años se encuentran en esta situación viciosa debe ser matizada y hasta puesta en duda. Para estos países, los peligros van desde la bancarrota hasta la adopción de medidas percibidas con gran hostilidad por los acreedores, como las renegociaciones masivas, las suspensiones, las moratorias y las condonaciones unilaterales.

Dentro de toda esta complicadísima situación, las proyecciones parecen indicar que el endeudamiento del Tercer Mundo seguirá presente como una de las variables más importantes a considerar en el futuro cercano. Para 1985 es probable que estos países requieran más de 100,000 millones de dólares de financiamiento externo con el fin de hacer frente a sus dificultades de balanza de pagos (cuenta corriente y reservas internacionales). Las proyecciones indican también que ese financiamiento externo tendría que ser cubierto a base de tres fuentes posibles: las oficiales que incluyen asistencia bilateral y multilateral; la inversión extranjera directa; y los préstamos de fuentes privadas, sobre todo bancos. El lento crecimiento del financiamiento oficial hace que su participación proyectada para 1985 no sobrepase una tercera parte de los requerimientos, dejando el resto al financiamiento privado, fundamentalmente bancario, pues no se piensa que la inversión extranjera directa aporte mucho más del 10 por ciento.

La declinación de la participación del capital oficial en el financiamiento de la deuda de los países en desarrollo no resulta demasiado deseable porque, si bien es cierto que éste implica mayores interferencias y hasta motivaciones ideológicas, lo corto de los plazos de los préstamos privados (por otra parte ya no tan "neutrales") los descalifica para muchos géneros de inversión; repercute además según se ha señalado ya, en un endurecimiento de la estructura de la deuda y un aumento en el peso de su servicio. Adicionalmente, es un hecho que la inversión directa y los préstamos privados son fuentes de financiamiento impredecibles y potencialmente volátiles (incontrolables), con lo que al costo financiero mayor que este tipo de recursos implica debe añadirse el de la incertidumbre, agravado por el hecho de que, hoy por hoy, ni siquiera existe la seguridad de que los bancos privados

internacionales podrán proporcionar los recursos requeridos por los países en desarrollo, según la participación proyectada, lo que les exigiría expandir su capacidad en un 15 por ciento anual para el período 1977-1985.

Las dudas en torno a la capacidad de expansión de los acreedores se han visto agravadas recientemente por aquellas planteadas en torno a la viabilidad de los deudores para servir sus compromisos financieros con el exterior, lo que ha hecho que la atención de las organizaciones internacionales, los grandes bancos transnacionales y los gobiernos de los países industrializados se haya enfocado, además de en el carácter "productivo" de los créditos, en el análisis de las políticas de manejo de la deuda externa de los países subdesarrollados. Concretamente, se sostiene que debido a que los préstamos recibidos se utilizan para financiar importaciones para el consumo como alimentos y petróleo, en lugar de inversiones de capital productivas, como la construcción de fábricas, "la economía se encuentra en la ruina."¹⁰

Un claro ejemplo de ese tipo de preocupación se pone de manifiesto en las acciones tanto del Fondo Monetario Internacional, como del Banco Mundial en estos países: consultas anuales, programas de estabilización, establecimiento de algunas metas plausibles respecto a la estructura de la deuda y, en ocasiones, hasta la supervisión y el control de las políticas a seguir. El Fondo ha actuado a menudo como la garantía de las inversiones de la banca internacional en el Tercer Mundo, hacia donde ésta canaliza prácticamente la mitad de sus operaciones en el extranjero. El Banco Mundial ha funcionado con frecuencia también como orientador de las políticas públicas favoreciendo más con sus créditos a aquellos sectores más integradores de las economías periféricas y subdesarrolladas, a las economías centrales del sistema.

III. México y la banca transnacional: las limitaciones financieras a un "desarrollo nacional".

Tal vez valdría la pena comenzar esta sección señalando que las tendencias antes esbozadas para el conjunto de los países en desarrollo, se confirman plenamente en el caso mexicano. La expansión de la deuda externa del gobierno de México es un ejemplo clásico: ésta pasa de 4 mil millones de dólares a finales de 1970, a 20 mil millones a finales de 1976 y alcanzará pro-

¹⁰ Cita de Kurt Richebacher del Dresdner Bank de Frankfurt, *Excelsior*, febrero 2, 1981.

bablemente los 40 mil millones a finales del presente año. Pero la deuda externa del sector privado mexicano no se ha quedado atrás. Si bien existen pocos datos confiables, y en ello se insistirá más adelante, durante largo tiempo se aceptó que ésta se mantenía alrededor de los 8 a 12 mil millones de dólares, sin embargo, en la actualidad se habla de cerca de los 20 mil millones (un tercio de la deuda externa total del país), con lo cual el total nacional esperado a fines de 1981 sitúa a la deuda externa del país en torno a los 60 mil millones de dólares, una de las más altas del mundo.

También es un hecho que esa deuda se encuentra altamente privatizada, es decir, cerca del 90 por ciento del financiamiento externo que recibe México proviene de fuentes privadas. Pero no son sólo privadas esas fuentes sino que, en casi su totalidad están referidas a la banca transnacional, pues las emisiones de bonos y otros títulos de deuda, si bien algunos con una vieja tradición en el país y otros con gran aceptación en la actualidad, todavía están muy por debajo, en importancia, de los créditos internacionales, bien sean directos o sindicados.

Adicionalmente en el caso de México, como en el del resto de los países en desarrollo, se ha registrado una tendencia a la "norteamericanización", consecuencia de que hasta mediados de la década pasada, por lo menos, las dos terceras partes de los préstamos a los países del Tercer Mundo, eran de origen norteamericano. Pero esa tendencia, en México y en el resto del mundo, ha perdido parte de su importancia, principalmente a partir de 1978, cediendo al empuje de la banca transnacional europea y japonesa, sin que ésto implique, por supuesto, que la banca transnacional norteamericana esté liquidada: al contrario, puede sostenerse que si bien su importancia relativa ha disminuido, desde 1977 en que proporcionaba el 60 por ciento de todos los créditos canalizados a México (el porcentaje para el conjunto de los países en desarrollo siendo de 48) hasta 1979 en que proporcionaba solamente el 42 por ciento (37 por ciento de todos los créditos canalizados a los países en desarrollo), y que las autoridades mexicanas sostienen que continúa descendiendo su participación (ya se habla de sólo un 30 por ciento) es un hecho que, hoy por hoy, la banca transnacional norteamericana sigue siendo el acreedor individual más importante del país. Como dato curioso, inclusive, cuando se habla de la deuda externa del sector privado del país se tiene que ésta es principalmente de origen norteamericano, por razones históricas que pueden intuirse con facilidad. Esta relativa "desnorteamericanización" de la deuda externa de México (principalmente de su sector público), tiene dos vertientes explicativas principales. Por un lado, está la

política del gobierno mexicano, sobre todo a partir de 1978, de diversificar a sus acreedores por país de origen. Por el otro, está el hecho de que los bancos norteamericanos, que se orientan principalmente a la ganancia, decidieron retirarse relativamente del mercado, cuando la abrumadora presencia de los bancos europeos y japoneses (más orientados al establecimiento de buenas relaciones y de largo plazo con el deudor, buscando un mejor clima para sus inversiones directas, un mejor acceso a ese mercado, la colocación de su tecnología, la obtención de ciertos recursos estratégicos, y otros negocios colaterales), bajó los márgenes de ventaja más allá de lo que los banqueros estadounidenses consideraban conveniente, por lo que aprovechando la coyuntura favorable de una mayor demanda doméstica de fondos, se volvieron (por supuesto, no del todo) a su país de origen.

Sin embargo, se insiste, los bancos norteamericanos continúan siendo fundamentales para México tanto en término de los créditos que otorgan directamente, como al nivel de su participación en créditos sindicados. En 1980, por ejemplo, de los 1,557 millones de dólares canalizados al gobierno de México como créditos de cartera o directos por la banca extranjera, cerca de una tercera parte fue proporcionada por la banca norteamericana (sólo superada, y por muy poco, por la participación canadiense), mientras que de los 3,420 millones de dólares de créditos sindicados, 622 millones eran estadounidenses, representando sólo el 18% del total, pero aún así con la participación más elevada, seguido por Japón. Este aporte total de la banca norteamericana de más de 1,500 millones de dólares canalizados al sector público mexicano no deja, como es de esperarse, de tener importancia y por supuesto consecuencias que pueden generalizarse a todo el país, las cuales serán señaladas más adelante.

Ahora bien, ya se apuntaba que, por lo que toca al sector privado, la presencia de la banca norteamericana en términos relativos, es decir en comparación con otras nacionalidades, es aún mayor que para el sector público. Inclusive, en los últimos años se ha presentado un fenómeno curioso a nivel de importantes bancos norteamericanos acreedores de México: la reorientación de sus carteras, abandonando la antigua tradición según la cual preferían prestar al gobierno y al sector público mexicanos, y concentrando sus créditos cada vez más en el sector privado. Los propios banqueros explican este giro en términos de que actualmente, el gobierno mexicano apoyado en su petróleo, sus hábiles negociadores y la gran disponibilidad de los banqueros europeos y japoneses de operar con él, ofrece márgenes de ganancia muy reducidos, pues en general se opone a pagar "spreads" o

diferenciales superiores al 1/2% por encima de la tasa interbancaria pagada en Londres (LIBOR). Como tal trato no convence a los banqueros norteamericanos, éstos han preferido intensificar sus relaciones con los inversionistas privados mexicanos, dispuestos no sólo a pagar diferenciales más elevados, sino a intentar casi cualquier cosa a cambio de financiamientos bancarios a mediano y largo plazo (llegando inclusive, hasta absorber los impuestos que deberían ser pagados por los propios banqueros extranjeros).

Esta disponibilidad de los inversionistas mexicanos tiene que ver, fundamentalmente, con sus planes de expansión y lo limitado de los recursos nacionales en las condiciones deseadas por ellos, para respaldarlos: actualmente no parece existir en el mercado mexicano una oferta adecuada de dinero a largo plazo y tasas de interés accesible, en virtud de consideraciones de política monetaria y crediticia, que aunque se antojen inadecuadas, subsisten desde hace varias décadas. Así, y en virtud de la imposibilidad (y aún indeseabilidad) de establecer un control de cambios, el faltante es cubierto con deuda externa que, a pesar del riesgo cambiario que involucra, resulta menos onerosa para el inversionista que el costo interno, debido al enorme diferencial existente entre la tasa de interés doméstica (que llega a ser hasta de 40 por ciento) y la que priva en los mercados internacionales de capitales (que se localiza en torno al 20 por ciento). La consecuencia más inmediata de estos fenómenos ha sido la dolarización de los pasivos de las empresas privadas (del 60 al 70 por ciento de la deuda de las empresas es en moneda extranjera, principalmente dólares), lo que ha repercutido en su vulnerabilidad, no sólo por el posible riesgo cambiario sino lo que es más importante, porque lo ata a mercados de capitales que, ya se dijo, son altamente especulativos, volátiles e inestables.

Hoy por hoy, los planes de expansión industrial del sector privado mexicano (y también del público a juzgar por PEMEX), dependen de manera importante del financiamiento externo, y fundamentalmente de los créditos de la banca transnacional norteamericana que proporciona más de las dos terceras partes de los créditos bancarios externos solicitados por los empresarios privados mexicanos.

Es claro que este proceso no se ha dado sin consecuencias. Aparentemente los banqueros extranjeros han empezado a manifestar cierta preocupación frente a la gran dependencia de algunas empresas privadas mexicanas (varias de las cuales son inclusive consideradas como "sobrepuestas" al crédito externo) respecto del financiamiento externo, sobre todo en la medida en que éste es utilizado en buena parte (40 por ciento), para

financiar capital de trabajo más que equipo y otros bienes revalorizables. Adicionalmente, tal dependencia plantea otro tipo de cuestiones, tal vez más graves, que dejan de lado el nivel microeconómico de la empresa, para entrar en el macroeconómico el de la nación, donde las consideraciones políticas encuentran también cabida.

Es un hecho que desde 1978 México ha venido creciendo a una impresionante tasa anual de entre 7 y 8 por ciento, y que se ha registrado un importante desarrollo industrial liderado por PEMEX, pero secundado por la industria privada. Sin embargo, es un hecho también que una buena parte de esta expansión ha sido posible sólo mediante el endeudamiento externo con bancos privados y que tal subordinación conlleva riesgos que van más allá de consideraciones cambiarias o devaluatorias: la sujeción a la voluntad de los banqueros que se mueven en mercados sumamente especulativos, volátiles, sujetos a todo tipo de vaivenes políticos y económicos, generando una incertidumbre que puede resultar muy costosa.

Tal dependencia plantea, además una pregunta que parece pertinente ahora que el debate en torno al país que habrá de construirse en México de los próximos años se impone, sobre todo ante la vulnerabilidad ya probada del sector externo de la economía nacional y de su propio renglón energético. ¿Hasta dónde es posible, o cuáles son los límites de un desarrollo mexicano democrático controlado nacionalmente, cuando la actual expansión industrial del país depende, de manera creciente, de la posibilidad de obtener financiamiento externo y éste es proporcionado principalmente por la banca transnacional que tiene su propio modelo mundial, en donde lo nacional y lo democrático no parecen tener cabida?

Una breve referencia al caso de la industria automotriz arroja cierta luz sobre estas preocupaciones.

Es un hecho que la industria automotriz es un clásico ejemplo de la "nueva división internacional del trabajo", según la cual industrias no rentables en el centro son desplazadas a ciertos países periféricos que producen y exportan los bienes requeridos por el centro, sin que sus intereses nacionales, propiamente dicho, sean tomados en cuenta, y en aras de una internacionalización, una globalización creciente, de la economía mundial, México, por cuestiones que tiene que ver con mano de obra y energéticos baratos, subsidios gubernamentales, etc., resulta un lugar atractivo para desarrollar la industria automotriz de exportación, principalmente la norteamericana. Así, la expansión que en el fondo del país se está dando, liderada por empresas como la Ford, la General Motors, la Chrysler, y

apoyada en alto grado con préstamos de bancos norteamericanos, resulta altamente significativa. Todo parece indicar que a partir de 1984 estas empresas estarán exportando al mercado norteamericano un millón de motores que, debido a su ingeniería, no podrán ser vendidos en México. Esto pone de manifiesto dos cuestiones, principales. En primer lugar la vulnerabilidad ya no sólo financiera sino comercial de ese desarrollo industrial: si para 1985 México estará exportando bienes a Estados Unidos hasta por 3,000 millones de dólares donde, según se señaló, el peso de los motores y partes de automóviles será sin duda muy importante, queda claro que cualquier alteración del mercado norteamericano de productos mexicanos, podría resultar fatal para México. En segundo lugar, pone de manifiesto también la gran disponibilidad de financiamiento norteamericano para desarrollar aquellas actividades industriales nacionales, pero sobre todo de las realizadas por las filiales de sus empresas transnacionales que son más funcionales al capitalismo estadounidense y más integradoras de facto (ya se ha hablado inclusive de la "integración silenciosa de las dos economías"). Como dato curioso, en 1980 los cerca de 3,000 millones de dólares canalizados a México por la banca estadounidense, se vieron acompañados de algo más de 1,600 millones de dólares de inversión directa norteamericana.

No debe pensarse de ninguna manera que lo que se busca sugerir aquí es la autarquía financiera. Esta sería un error frente al actual dinamismo de la economía mexicana y su importante base de recursos revalorizables energéticos e industriales, a pesar de sus eventuales descalabros. Simplemente se busca plantear la necesidad de que la variable financiera, sea incluida, con todo su peso, en el debate en torno al país que se desea construir y a sus posibilidades reales.

En pocas palabras, lo que se plantea es la necesidad de incluir la variable financiera en ese debate que hoy gira en torno a dos corrientes más o menos extremas, siempre dentro de ciertas reglas del juego capitalista: una que propone un modelo democrático, y nacionalista, apoyado fuertemente en una creciente intervención de un Estado, hasta cierto punto diferente, donde encuentren expresión los movimientos populares; otra de corte neo-liberal, que propone conservar el sistema actual haciéndolo inclusive más operativo, más funcional, aun a riesgo de profundizar los razgos más autoritarios del Estado.

De ahí que, al favorecer la implementación de la primera corriente de pensamiento, este trabajo concluya con una modesta recomendación: México debe diseñar su propia "plataforma de endeudamiento externo", a

partir de una análisis profundo de las causas y tendencias de ese endeudamiento, así como de una apreciación objetiva del costo de incurrir en él o no hacerlo, y donde sean incorporados no solamente los elementos económicos o técnicos sino también aquellos de naturaleza más política y con importantes repercusiones sociales

Esta plataforma de endeudamiento externo debe ser parte integral no sólo de una política de endeudamiento externo público que plantee lineamientos precisos para el del sector privado, sin de una política más amplia, tendiente a la implantación de un modelo nacionalista que tome en cuenta sus propias limitaciones y trate de superarlas o compensarlas adecuadamente y teniendo en mente no sólo un sector de la sociedad mexicana sino, justamente, toda su complejidad.

ABSTRACT

The transnational banking interventions in the Third World and Latin America are analyzed with particular emphasis in Mexico and the nation's development. The universal character of the phenomenon is demonstrated with allusions to Latin-America and underdeveloped countries; juncture that allows location and particularization of the mexican phenomenon. The banking character developed by the international economy after the seventy's is stated and defined as "the process by which predominance of the transnational banking and its propriety is given as a world actor and, for specific underdeveloped countries also as a national actor".

Examination of Mexico's case evidences the strong ties to the transnational banking, particularly with North American capital.

The author raises the issue of the feasibility of a national development when the industrial development—to a great extent— has been possible only through financing offered by the transnational banking. This banking's own economic project moves toward the opening and internationalization of the national economies which it helps to finance. Under prevailing limited financial conditions the State's relative autonomy to design their own development politics is highly questionable.

Debts contracted by the Third World (a fact that keeps on raising to alarming proportions) are mentioned as a fact that will "remain as one of the most important variables to be considered in the near future". To sum up this paper, a model is recommended that considers economic aspects as well as those of socio-political nature.