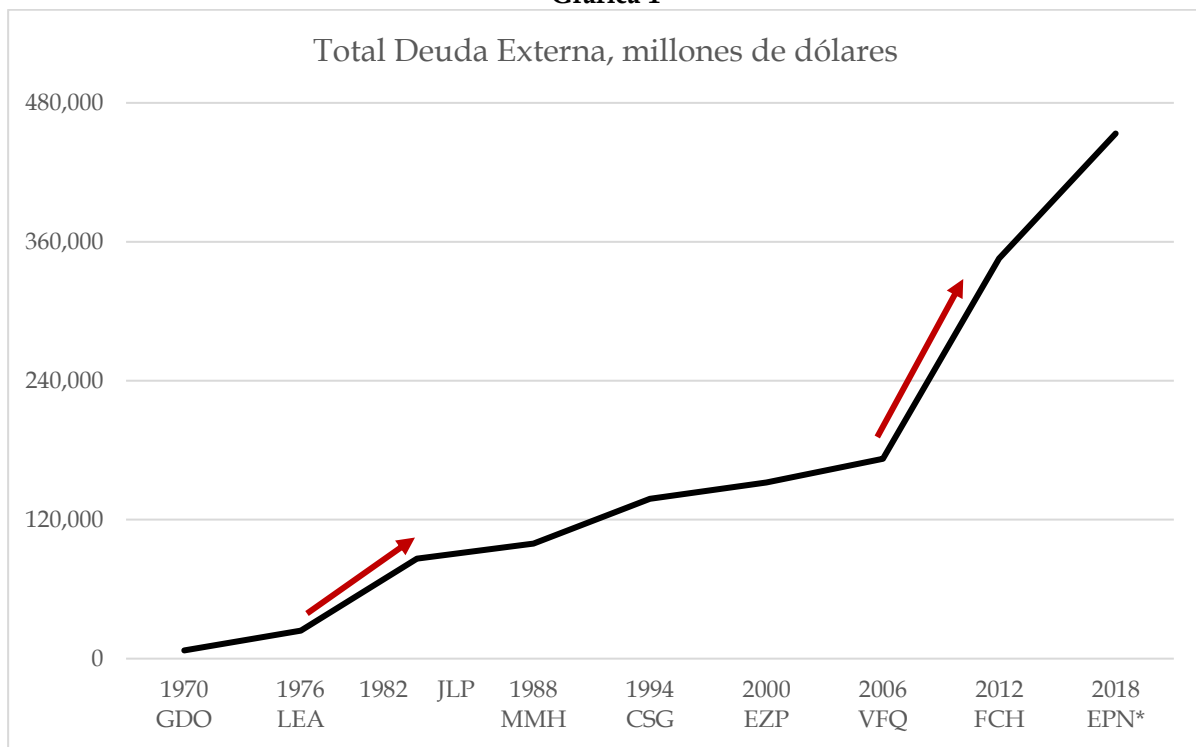


### La eterna deuda externa, la atadura de México

En términos generales, las finanzas públicas de México muestran un escenario estable comparado con otros países. No obstante, lo anterior no revierte el hecho del crecimiento exacerbado de la deuda externa del país: 107.9 mil millones de dólares más en este sexenio hasta el primer trimestre de 2018 y 173.1 mil millones de dólares adicionales de endeudamiento externo en la administración de Felipe Calderón.

Gráfica 1



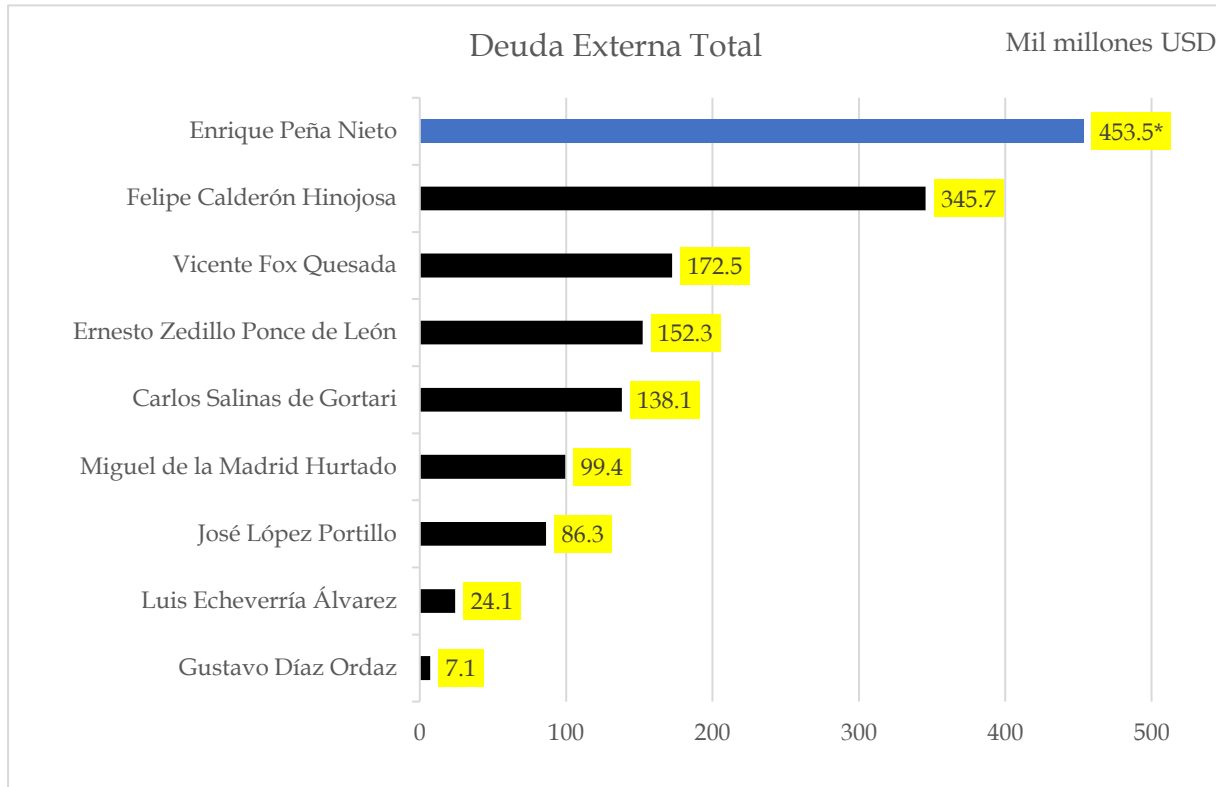
Fuente: Banco de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

\*Hasta el primer trimestre de 2018 por disponibilidad de información.

En este contexto, el manejo responsable y eficaz de la deuda externa es un elemento fundamental para el desarrollo y crecimiento del país. Un rápido endeudamiento, sin

una dirección productiva, puede desencadenar un entorno adverso y de insostenibilidad en las finanzas públicas y con ello incrementar los riesgos asociados con la dependencia de recursos externos.

**Gráfica 2**



**Fuente:** Banco de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

\*Hasta el primer trimestre de 2018 por disponibilidad de información.

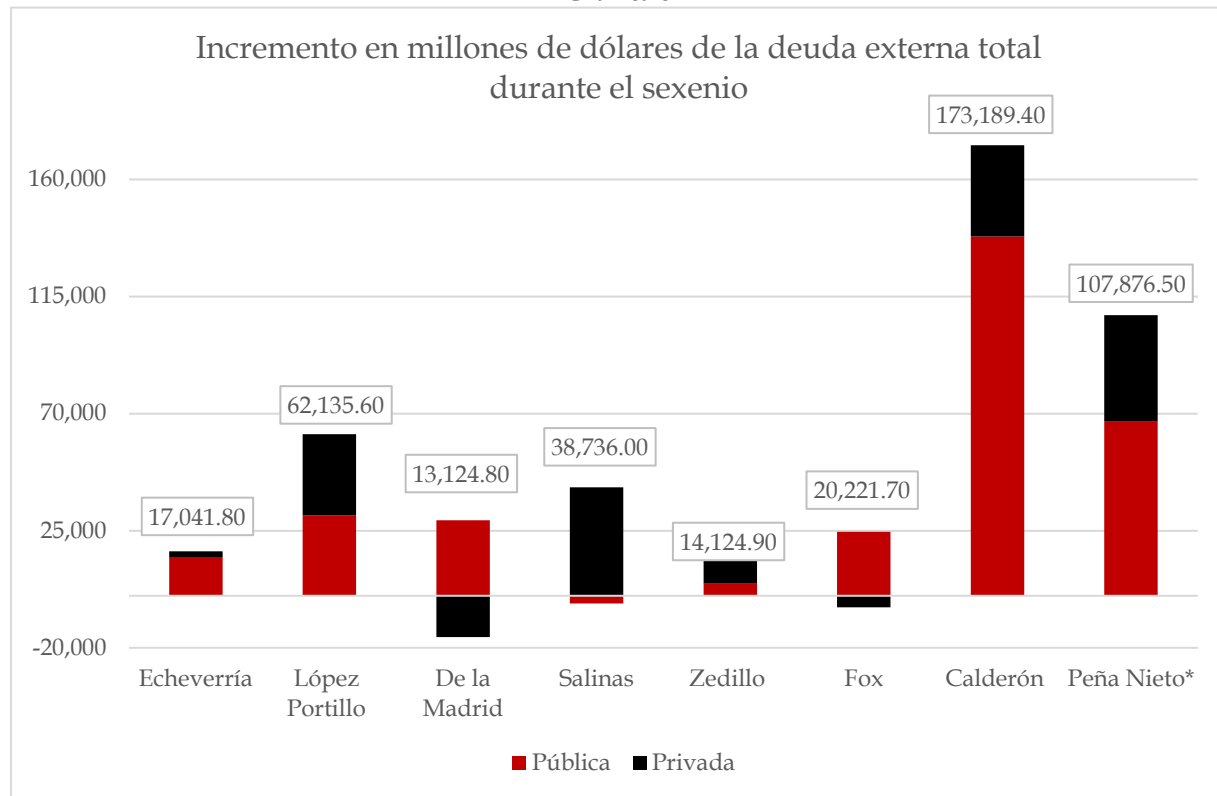
En México la evidencia de la evolución de la deuda muestra que su crecimiento ha sido acelerado, en particular, durante el último sexenio, donde la deuda externa total creció 31.2%, aun cuando durante la administración de Felipe Calderón ya se había generado un incremento del 100.4%.

La trayectoria de crecimiento que marca el endeudamiento externo en México muestra los mayores saldos históricos en cuanto al incremento de este durante los últimos dos sexenios. En este sentido la deuda externa es 281 mil millones de dólares más grande desde 2006, una cifra superior incluso a la suma acumulada del endeudamiento registrado de los seis sexenios previos, es decir, la suma de los incrementos en deuda

ocasionados durante las administraciones de Echeverría, López Portillo, De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox por 165.3 mil millones de dólares es inferior a lo generado durante los sexenios de Calderón y Peña Nieto.

La revisión de las cifras de deuda externa pública y privada muestran el mismo resultado, pero donde la parte pública es la que presenta un mayor incremento. Mientras que la suma de la nueva deuda privada registrada entre los sexenios de Luis Echeverría y Vicente Fox fue de 64.5 mil millones de dólares, durante las dos últimas administraciones el aumento fue superior al ser de 75.7 mil millones de dólares; en tanto que en la parte pública la cifra se duplicó mostrando un mayor endeudamiento de 100.8 mil millones de dólares en los primeros seis sexenios mencionados versus los 205.2 mil millones de dólares adicionales de deuda durante los últimos dos sexenios.

**Gráfica 3**



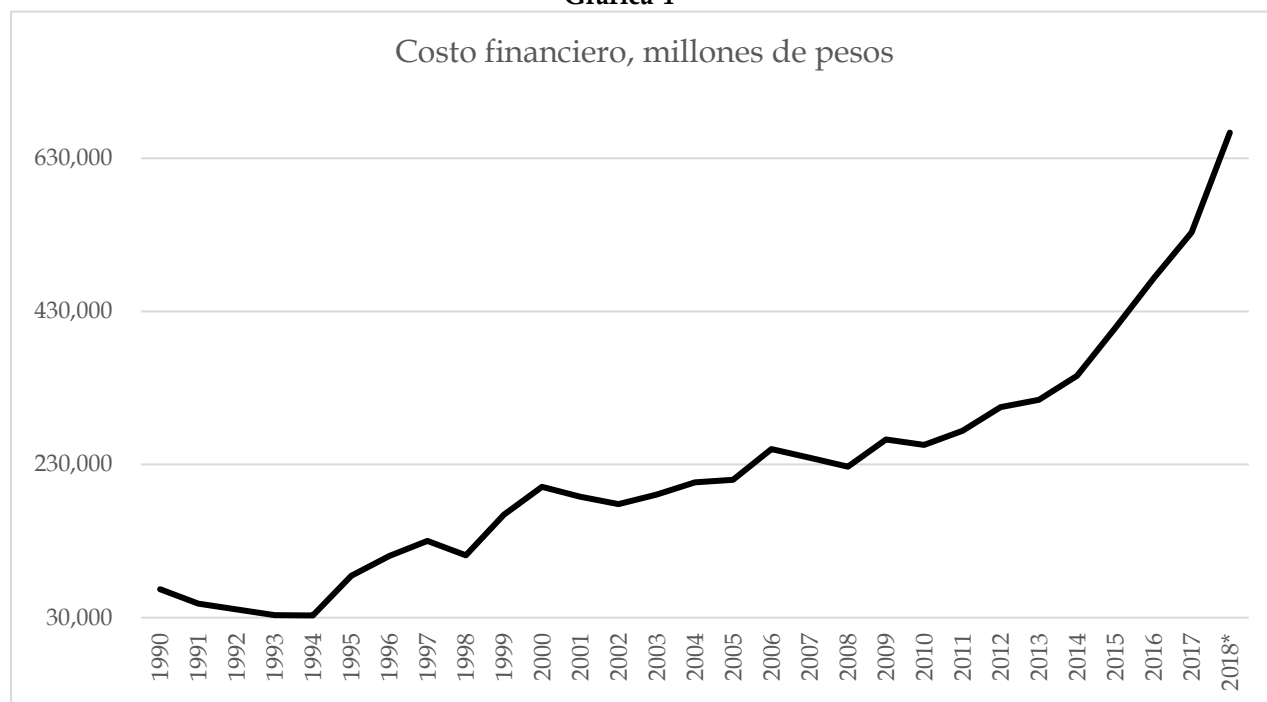
**Fuente: Banco de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

\*Hasta el primer trimestre de 2018 por disponibilidad de información.

El análisis de la deuda pública evidencia que lo complejo de esta situación se da por dos factores: en primera instancia los datos presentados no incluyen los pasivos contingentes (deuda aun no reconocida como tal), por lo que el incluirlos implicaría una situación de inviabilidad fiscal, y en segundo términos por la ausencia de resultados positivos que muestren que el mayor endeudamiento fue productivo, por lo que la mayor demanda de recursos externos no se reflejó en términos de desarrollo económico y social.

Adicionalmente, se debe considerar el costo financiero que implica para el país el incremento en la deuda, no solo por la adquisición de mayores pasivos, sino también porque esta erogación está sujeta a las condiciones del mercado en términos de tasa de interés y, en cuanto a la deuda en capital extranjero, a la fluctuación del tipo de cambio.

**Gráfica 4**



**Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

\*Información estimada presentada en el Presupuesto de Egresos.

De esta manera, el costo financiero presenta una inercia similar de crecimiento, siendo esta una trayectoria semejante a un comportamiento exponencial. Con la información

disponible desde 1990 y hasta lo estimado para 2018, la erogación durante estos 29 años es de 6.6 billones de pesos, donde la mayor parte de los recursos destinados al pago de este compromiso financiero se dio de igual manera en las últimas administraciones, solo los últimos 6 años representan el 42% de estos recursos, es decir un desembolso de 2.7 billones de pesos, un incremento del 75% de lo ejercido en el sexenio de Calderón por 1.5 billones de pesos.

El creciente costo financiero en los últimos años es superior a varias de las partidas presupuestarias de gasto programable. Así, por ejemplo, entre 2010 y 2018 se tuvo un costo financiero por 3.6 billones, lo cual, de acuerdo con el presupuesto de gasto programable por destino de gasto, es cercano a todo el gasto programable presupuestado para 2018, es decir, el pago al servicio de la deuda de los últimos 9 años es equivalente al presupuesto de egresos para el país de un año, a casi 13 años del presupuesto de educación pública, 29 años de lo destinado a salud, 33 años de desarrollo social, al igual que 42 años de comunicaciones y transporte. Y eso es solo el costo financiero.

Lo descrito en un entorno donde la economía no ha generado un crecimiento económico sustancial, por el contrario, aún frente a más recursos mantiene su inercia cercana al 2.5% de incremento del PIB en promedio anual, al mismo tiempo que compromete recursos que pueden ser destinados al desarrollo social, la educación, la salud y el desarrollo de infraestructura.

La magnitud de los recursos por costo financiero en 2018 superan a la asignación presupuestada a ramos autónomos, como el Poder Legislativo, Judicial, INE, CNDH, IFETEL, Transparencia, INEGI, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Superior, al igual que a todo lo agrupado en las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura, Comunicaciones y Transporte, Economía, Marina, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Procuraduría General de Justicia y Energía, por citar algunos. Incluso es superior a lo que se asigna de manera individual a PEMEX, a

CFE o al ISSTE; únicamente lo presupuestado para el IMSS es mayor al costo financiero; y solo es comparable al agregado destinado a Desarrollo social, Educación Pública, Agricultura, Salud y Comunicaciones y Transporte.

Si bien, durante el último sexenio, la caída en los precios del petróleo y la menor producción de este pueden ser factores que justifiquen mayor endeudamiento debido al menor ingreso de recursos a las arcas de gobierno, lo anterior no es consistente cuando al mismo tiempo se tuvo una mayor recaudación fiscal, ingresos excedentes, así como el acceso a los recursos remanentes del Banco de México. Durante este sexenio, hasta 2017, los ingresos excedentes acumulados suman cerca de 1.9 billones de pesos, mientras que en contrasentido la inversión pública ha mostrado una reducción sistemática promediando una tasa del -4.9% para cada año de esta administración. Con ello la inversión pública se ubica en un nivel de 564 mil millones de pesos, similar al obtenido hace cerca de 14 años, cuando se encontraba alrededor de 558 mil millones de pesos en 2003.

Por lo que, lo delicado de esta situación no es solo por el incremento de deuda y el mayor costo financiero de la misma, sino que se da en un entorno donde la asignación de recursos públicos no se encuentra asociada a una mayor inversión.

El mayor endeudamiento acompañado de un gasto improductivo es contraproducente para el país. Las finanzas públicas son más vulnerables a factores exógenos y en lugar de ser una herramienta de desarrollo puede representar una limitante para el progreso del país. Este es uno de los retos que debe enfrentar la administración entrante del presidente electo Andrés Manuel López Obrador y que requiere de una estrategia de mediano y largo plazo que permita mitigar los efectos de los incrementos por el servicio de la deuda, así como generar las condiciones integrales del entorno para un mayor crecimiento y desarrollo económico del país que permita solventar las decisiones previas de endeudamiento.

## **Endeudamiento sin crecimiento**

México, como casi toda América Latina, llegó tarde a la globalización, básicamente a raíz de la crisis que se observó a inicios de la década de los años ochenta y forzado por la profunda recesión que se vivió y por lo cual debió ceñirse a las directrices dictadas por los organismos financieros internacionales.

En 1986, México se abrió al mundo con su entrada al GATT. Un paso correcto, pero mal implementado y peor interpretado. Se vio como una necesidad política negar el pasado y los beneficios de una intervención estratégica del Estado en la economía, un enorme error. En la nueva política económica no se procuró el fortalecimiento de las empresas nacionales. Lo que se dejó de producir internamente se compró al exterior, propiciando con ello el déficit estructural de cuenta corriente que México padece y que le resta crecimiento económico. Representa el mecanismo de endeudamiento permanente de la economía.

La nación tiene un déficit estructural tanto en su comercio de bienes como en servicios y renta, solo la entrada de remesas (clasificadas en el saldo de las transferencias) permite que México tenga un déficit de cuenta corriente que en apariencia es manejable. En realidad, sin contar las transferencias (remesas primordialmente), el déficit de cuenta corriente crece de tal manera que en 2015 y en 2016 rozó el 5% como proporción del PIB, una cifra que no es productivamente sostenible: solo la entrada masiva de remesas permite mantener una contabilidad que en apariencia es sana pero que en realidad refleja que la apertura económica ha creado una nación que requiere financiamiento externo para poder funcionar.

Sin considerar las remesas, primordialmente las que llegan desde Estados Unidos, el déficit de cuenta corriente sería de 45 mil millones de dólares. Lo último implica un nivel de endeudamiento insostenible que solamente se puede matizar contablemente por la llegada de las remesas: la dependencia respecto a Estados Unidos tiene una cara oculta.

¿Qué mensaje envía cada año el intercambio de bienes y servicios de México con el exterior? El país se endeuda de manera sistemática, la actividad productiva no es capaz de forjar la riqueza suficiente para satisfacer los requerimientos de la población.

Parte de financiamiento, alrededor de dos puntos del PIB, llega por las remesas que envían los mexicanos desde el exterior, principalmente de Estados Unidos. Lo anterior no solo refleja que el modelo de apertura tiene un impacto limitado sobre el crecimiento económico, también muestra que México es un país dependiente de los recursos externos, de otra manera no podría satisfacer sus requerimientos.

Salvo durante las crisis, desde 1988 siempre ha incurrido en un déficit de cuenta corriente que se traduce en mayor endeudamiento del país, tanto del sector público como del privado. En esencia eso implica hipotecar el futuro de la nación y muestra que el modelo de apertura comercial no ha logrado solventar uno de los problemas estructurales de México: se necesita deuda para crecer.

México no aprendió a vivir sin deuda, representa el ejemplo de la baja productividad del modelo económico: no es capaz de generar riqueza, bienes, servicios, capital humano, de manera productiva y globalmente competitiva para ser un exportador neto.

El desequilibrio se exagera cuando el peso pierde fuerza frente al dólar, situación que encarece la adquisición de bienes y servicios importados y lo cual se traduce en inflación.

La dependencia de México respecto a la compra de bienes, servicios, insumos intermedios, maquinaria y equipo extranjeros fue producto del error de pensar que comprar más barato al exterior era suficiente, que se podía crecer sacrificando a las empresas estratégicas que no fueran “competitivas”. El creciente endeudamiento tiene un problema de fondo: el pago de intereses que los sectores público y privado deben realizar al exterior cada año. Tan solo en 2018, el sector público federal destinará más de 650 mil millones de pesos a ello.



## Una breve historia

El control inflacionario con crecimiento económico se alcanzó durante las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo XX gracias al incremento de la productividad, no de la restricción monetaria de la economía.

La deuda pública y la evolución del tipo de cambio estaban bajo control. Aquel tiempo fue el último en donde México pudo contar una historia de éxito: la sociedad podía vivir un presente de crecimiento, de avance en materia de bienestar, lo cual le permitía aspirar a un mejor futuro. Lamentablemente todo cambió a partir de los años setenta.

Los errores en la conducción de la economía y las finanzas públicas gestados durante la década de los años setenta del siglo XX y, como Joseph Stiglitz ha mencionado, el endurecimiento extremo de la política monetaria de la Reserva Federal de Estados Unidos a principios de los años ochenta, propiciaron la conocida como Crisis de la Deuda y la Década Pérdida, un periodo de tiempo en donde la economía mexicana perdió su capacidad potencial de crecer 6%.

En aquel momento, los encargados de la política económica mexicana decidieron dar un viraje hacia la apertura comercial y financiera: desde su consideración el mercado interno no tenía la fortaleza para superar la crisis. El problema de la apertura mexicana fue que se realizó con una visión limitada: México entró a la globalización con una estrategia monoglobalizadora, todo giró en torno a la economía de Estados Unidos desde una plataforma de bajo valor agregado, la maquila de manufacturas.

Después de la etapa conocida como el *Desarrollo Estabilizador*, y particularmente desde 1982, las promesas de un futuro mejor han sido un elemento recurrente en la historia política reciente de México. El problema no ha sido la falta de recursos económicos. En la segunda mitad de la década de los años setenta la bonanza petrolera llegó con el descubrimiento del yacimiento de Cantarell y el incremento en los precios de los hidrocarburos. De igual forma se contó con el flujo del endeudamiento público externo, recursos que en principio debieron fortalecer a la economía mexicana.

Lo que terminó por ocurrir es que la estrategia de política económica elevó el saldo de endeudamiento público de 6.3 mil millones de dólares (17.6% del PIB) en 1970 a 29.8 mil millones en 1979 (22.1% del PIB), un ciclo de débito que se exacerbó en 1982 cuando acumuló 51.5 mil millones de dólares y que debido a la devaluación de la moneda representó más del 80% del PIB. En el mismo periodo, la deuda externa público-privada pasó de 7 mil millones de dólares a 86.3 mil millones en 1982, 134% del PIB.

En ese momento se hipotecó el futuro de la nación y terminó la expansión sostenida de la economía mexicana por arriba del 5% para cualquier administración posterior. La deuda externa se convirtió en una “deuda eterna” que están pagando todos aquellos que nacieron después de 1970.

Si bien la economía mexicana logró mantener una tasa de crecimiento económico vigorosa en los años setenta, 6.4% en promedio anual, lo hizo con una inflación que se había desbordado: 15.3% en promedio anual durante la década pero que había rebasado el 20% en 1979. La devaluación del peso frente al dólar marcaba la vulnerabilidad de la economía mexicana: de los 12.5 pesos por dólar en 1975 se había llegado a 22.7 en 1979, un incremento de 81.6%.

Como resultado la sociedad mexicana comenzó a sentir los efectos agrídulces generados por un crecimiento económico vigoroso que se encontraba asociado a una mayor inflación, devaluación de la moneda y endeudamiento público, esto último representó la hipoteca del futuro nacional, la famosa “deuda eterna”. Lejos quedó la reflexión presidencial realizada a partir del boom petrolero, el de aprender a “administrar la abundancia”, la sociedad debió instruirse en *vivir en austeridad*.

El año de 1982 dio génesis a la primera caída del PIB desde 1932, una inflación de 99%, una devaluación que llevó la cotización de 26.2 a 149.3 pesos por dólar y, como ya se comentó, la deuda pública externa a 51.5 mil millones de dólares (el total de México era de 86.3 mil millones, 134% del PIB). La década pérdida dio origen a un ciclo de crisis recursivas y bajo crecimiento económico, el de 2.5% que ha caracterizado al país

durante los últimos 35 años, uno que el modelo de apertura económica no ha sido capaz de revertir.

La respuesta de política económica al quebranto de 1982, a la nueva caída del año siguiente (- 3.5%) y de 1986 (- 3.2%) llegó con el cambio de modelo, se instrumentó una profunda apertura comercial: la incorporación al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT por sus siglas en inglés) marcó dicho momento. En principio, el objetivo era retomar la senda de crecimiento económico a través de la apertura comercial. La realidad mostró que la globalización de una economía no puede sustentarse en un modelo maquilador, de bajo valor agregado y supeditado a un solo socio comercial.

Existió un problema adicional, la nueva estrategia negó la estructura de política económica implementada durante las décadas previas: en lugar de fundamentar el modelo en función de las fortalezas productivas internas ya desarrolladas, se propició un rompimiento con el pasado que sigue generando desequilibrios. La infraestructura se volvió la moneda de cambio de los ajustes fiscales: con el objetivo de presentar estados de finanzas públicas aparentemente ordenados se sacrificó a la inversión pública sin contar con un sistema financiero y legal que hiciera viable que la inversión privada pudiera hacer contrapeso al faltante público.

El problema del bajo valor agregado generado por parte del sector público no ha sido la falta de recursos, por lo menos en la parte federal, desde 2003 se han tenido recursos excedentes acumulados por cerca de 3.8 billones de pesos y mayor endeudamiento.

El mensaje es claro, el problema no fue la falta de dinero, casi en todos los años del nuevo milenio el gobierno ha contado con ingresos extraordinarios a lo presupuestado. La mayor proporción del ejercicio público excedente fue a parar al denominado como gasto corriente de operación. Por simple racionalidad económica ello es contra intuitivo para una economía de mercado, esencialmente porque estudios teóricos y empíricos muestran que el impacto del gasto corriente sobre el crecimiento económico de México

es marginal o negativo, y que solamente el ejercido en capital puede asociarse a beneficios positivos.

Por ello, entre el 2016 y el 2018 se ha presentado el agotamiento del modelo de ajuste fiscal que ha provocado el “estancamiento estabilizador”: la inversión pública es menor al pago de intereses generados por la deuda y el costo asociado a ello: los recursos económicos destinados, denominados como costo financiero, son comparables a lo utilizado a invertir y mayores a la educación o salud. La razón de lo anterior radica en que la partida más improductiva, el gasto corriente absorbe la mayor proporción del presupuesto público.





Instituto para el Desarrollo Industrial  
y el Crecimiento Económico A.C.



LA VOZ DE LA  
INDUSTRIA

*Dr. José Luis de la Cruz Gallegos*

*Director General*

*Tel. +52 (55) 2469-6900*

*E-mail: [joseluisdelacruz@idic.mx](mailto:joseluisdelacruz@idic.mx)*

**<http://www.idic.mx/>**



**IDIC Voz de la Industria**

**<https://www.facebook.com/IDICmx>**



**@IDICmx**

**<http://www.twitter.com/IDICmx>**

D.R. © ® 2018 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.  
IDIC - MÉXICO

SE PERMITE EL USO, DISTRIBUCIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONTENIDO TODA VEZ QUE SE CITE LA FUENTE, SE VINCULE AL ARTÍCULO EN EL SITIO WEB Y SE MANTENGA LA INTENCIÓN DEL CONTENIDO. EN CASO DE QUE NO SEA DE AUTORÍA DEL IDIC A.C., SE DEBERÁ CONSULTAR CON EL AUTOR ORIGINAL.