

LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO. PANORAMA HISTÓRICO Y PERSPECTIVA ACTUAL

Héctor Benito MORALES MENDOZA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Regulación jurídica de la deuda pública.* III. *Deuda histórica.* IV. *Deuda reciente.* V. *Deuda pública de las entidades federativas.* VI. *Perspectiva de la deuda pública federal para 2013.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Un aspecto de gran relevancia dentro del ámbito de las finanzas públicas de México resulta ser el relativo a la deuda pública, sobre todo cuando se considera que desde los primeros años de vida independiente el país necesitó de recursos extraordinarios, internos y externos, utilizados por regla general para cubrir el déficit público y hacer frente a los numerosos problemas económicos, políticos y sociales, que se fueron presentando en cada época. Así, con diferentes matices y en distintos momentos de nuestra historia, la deuda pública ha desempeñado un papel relevante, para bien o para mal, en un continuo en el que de pretendida y hasta ansiada solución ha devenido en un complejo problema.

Ante la amplitud y complejidad del endeudamiento público, en el presente trabajo se pretende ofrecer un panorama en retrospectiva de este fenómeno, con una breve proyección a 2013 y a la deuda pública de las entidades federativas y de los municipios, que se está convirtiendo en un serio problema para las finanzas públicas del país, remitiéndome en específico,

* Profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la UNAM, en la que imparte las cátedras de Teoría general del Estado (titular por oposición), Teoría económica, Derecho económico, Políticas públicas y finanzas públicas, con estudios en administración financiera del Estado y en gestión pública.

para el segundo punto dedicado a la deuda histórica, a los datos con mayores coincidencias aportados por los estudiosos de las fuentes historiográficas de la deuda interna y externa desde el virreinato,¹ en tanto que para el tercer punto, dedicado a la deuda reciente, al análisis de la información más cercana a nuestros días realizado por los especialistas, en uno y en otro caso, para determinar su continuidad, evolución positiva o negativa, aplicación y presencia permanente en la vida nacional, destacando algunas cuestiones que estimamos esenciales, relativas a las más representativas crisis de la deuda y a la transferencia neta de recursos al exterior que en especial la deuda externa y su servicio implican, que, en conjunto y en una perspectiva de derecho económico o iuseconómica, han devenido en obstáculo para el desarrollo de México, al que se debe agregar el costo de las políticas de estabilización sobre el bienestar social.

Desde esa perspectiva, y con el propósito de contribuir con estas líneas a la obra con la que se rinde un justo homenaje al destacado profesor e investigador Jorge Witker Velásquez, iniciaremos con los aspectos o categorías formales de la deuda pública que han tenido un lento desarrollo, por cuanto hace a la legislación secundaria, a pesar de la importancia, compleja naturaleza y sensibles repercusiones que las operaciones de financiamiento social del país, que desde hace mucho requerían de un tratamiento legal secundario específico, no sólo a nivel federal, sino también estatal y municipal.

II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA

La regulación jurídica de la deuda pública durante el periodo que corresponde a la deuda histórica no ofrece un desarrollo legislativo acorde a los requerimientos y trascendencia económica de la materia a regular, a pesar de que el país ha tenido la necesidad permanente de acudir al ahorro externo o interno para lograr, inclusive, en ciertos momentos de la historia, su sobrevivencia o

¹ “En México las fuentes primarias más importantes son las Memorias de Hacienda inmediatas y posteriores a la independencia; las Memorias escritas de algunos protagonistas de ésta; los Diarios de los Debates de las Cámaras de Diputados; los documentos y artículos que en materia económica fueron apareciendo en los periodos de la época... así como los autores liberales y conservadores clásicos de la época: Manuel Payno y Flores, José María Luis Mora... y en particular sobre la deuda interna y externa del México recién independiente realizados por Jan Bazant, Carlos Marichal, Leonor Ludlow...”, en Díaz Zermeno, Héctor, “La trascendencia histórica económica de la deuda interna y externa que se dejó a México debido al movimiento de Independencia y la forma de indemnizarlas (1821-1831)”, *Multidisciplinaria. Revista de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán*, núm. 7, septiembre-diciembre de 2010, p. 59.

cuando menos cubrir los déficit públicos o satisfacer los mínimos de bienestar a que tiene derecho la sociedad.

El nivel de regulación jurídica se mantuvo de manera preponderante hasta bien entrado el siglo pasado, en los ordenamientos de carácter constitucional, en algunos decretos y acuerdos dispersos distantes del estricto y necesario propósito reglamentario de control y vigilancia que debió ejercerse, desde un principio, sobre la contratación, aplicación y pago de la deuda pública.

Así, por ejemplo, se pueden citar los artículos 131, fracción decimacuarta, y 355, de la Constitución de Cádiz de 1812; el artículo 49, fracciones IX y X de la Constitución de 1824; los artículos 17, fracción XXIX, y 44, fracciones VI y VII, de las Bases Orgánicas de 1836; el artículo 65, fracciones VII y VIII, de las Bases Orgánicas; el artículo 72, fracción VIII, de la Constitución de 1857, y el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de 1917.²

² A partir de la Constitución de Cádiz de 1812, de limitada vigencia en México, se fueron presentando variaciones, que marcamos en cursivas, que se fueron incorporando y reiterando en los textos originales constitucionales mexicanos que se ocuparon de regular la deuda pública, manteniéndose la tendencia de asignar al órgano Legislativo el control sobre el endeudamiento público, que incluía, en esencia, aprobación, reconocimiento y mandar pagar la deuda. Así, la Constitución gaditana estableció: artículo 131. Las facultades de las Cortes son: fracción decimacuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad, sobre el crédito de la Nación, y artículo 355. La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devenguen, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón; Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto: fracción IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas. X. Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla; Leyes constitucionales de 1836. Tercera, artículo 44. Corresponde al Congreso general exclusivamente: fracción VI. Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirlas. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla. Cuarta. Artículo 17. Son atribuciones del presidente de la República: fracción XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso; Bases de Organización Política de la República Mexicana, artículo 66. Son facultades del Congreso: VII. Reconocer y clasificar la deuda nacional, y decretar el modo y arbitrios para amortizarla. VIII. Autorizar al ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, prefijando bases y designando garantías; Constitución de 1857, artículo 72. El Congreso tiene facultad: VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, artículo 73. El Congreso tiene facultad: VIII. Para dar bases sobre

Es hasta finales de 1976 cuando se llevan a cabo algunos esfuerzos para contar con la legislación secundaria para reglamentar adecuadamente las disposiciones constitucionales y regular el endeudamiento público, que venía recibiendo un tratamiento de derecho privado, que se materializan mediante la iniciativa de Ley General de Deuda Pública propuesta, precisa y específicamente, para regular el financiamiento público, que hasta entonces estaba sujeto a disposiciones dispersas contenidas en ordenamientos jurídicos de variada naturaleza y jerarquía (como la Ley de Ingresos de la Federación, el Código de Comercio, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares). La iniciativa fue presentada junto a las iniciativas de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, también aplicables de manera complementaria y en lo conducente, como ya se hacía con la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos y con la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que serían abrogadas al aprobarse las iniciativas mencionadas.

Por primera vez el país contaría con una ley para normar sistemática y conjuntamente el problema de la deuda pública,

... pues, el Poder Legislativo, en cumplimiento de la responsabilidad [dar bases para celebrar empréstitos] que le confiere la fracción VIII del artículo 73 constitucional, aprobó la Ley General de Deuda Pública y autorizó anualmente, a través de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, al Ejecutivo federal para contratar nuevos créditos, además de pagar parte del crédito de la nación ya contratado, así como las amortizaciones, intereses y servicios de los mismos.³

Así, la Constitución encomienda al Congreso de la Unión la función normativa y de control en materia de deuda pública en su artículo 73, fracción VIII, y la Ley General de Deuda Pública la especifica en sus artículos 9 y 10, y, por tanto, el Ejecutivo debe ajustarse a tales disposiciones. De aquí que exista corresponsabilidad del Ejecutivo y del Legislativo en materia de endeudamiento, pues el Ejecutivo propone y aplica los montos de endeudamiento y el Legislativo es el que otorga las bases para su contratación y reconoce y ordena pagar el financiamiento.

las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 75 y ss.

³ Osornio Corres, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 135.

La legislación obedece a la necesidad de hacer un uso racional del crédito de la nación y subordinar el endeudamiento público, al igual que el resto de la actividad financiera del Estado, al cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional, como se advierte desde la exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública, en la que se reconoce la necesidad de racionalizar el uso de dicho crédito y de destinarlo, casi en forma exclusiva, a la realización de proyectos productivos que simultáneamente apoyen el desarrollo nacional y generen recursos suficientes para cubrir el crédito contratado, así como de cuidar que no se rebase la capacidad de pago del país, aspectos legales que no siempre se han cumplido.

A pesar de lo anterior, es el Ejecutivo el que ha determinado y ejecutado la política crediticia del Estado, sin sujetarse a estas previsiones normativas, disponiendo con amplia libertad de la administración del crédito público de la que, a pesar de incumplimientos legales, hasta ahora no se ha derivado ninguna responsabilidad jurídica en su contra o para del secretario de Hacienda y Crédito Público, en particular, o de los integrantes del Legislativo, haciendo, como señala Osornio Corres,⁴ nugatorias las medidas de control y vigilancia, que de conformidad con la Constitución, el propio Legislativo debería ejercer sobre el Ejecutivo, con el propósito de evitar los riesgos de endeudamientos excesivos, como se verá en páginas posteriores, al abordar los aspectos o categorías materiales del endeudamiento público, debido, entre otros factores, a políticas económicas inadecuadas o a la generalización de prácticas que desvían los recursos de los fines originales para los cuales la deuda pública se contrata.

III. DEUDA HISTÓRICA

La trayectoria de la deuda pública mexicana registra antecedentes remotos, en los que, una y otra vez, se pueden apreciar repetidas crisis resultantes del constante y reiterado endeudamiento público interno y externo, no sujeto prácticamente a legislación alguna, que en ciclos alternos de predominio de uno u otro se concertaba, antecedentes que se pueden dividir en distintos periodos caracterizados, por regla general, por la incertidumbre económica y la inestabilidad política y social; por etapas de conflicto entre los gobiernos y los acreedores nacionales o extranjeros, y por la apertura, contracción o escasez del financiamiento, interno y externo, que comprenden la deuda histórica.

⁴ *Ibidem*, p. 137.

1. *Un siglo de endeudamiento público: de la Independencia al inicio de la Revolución de 1910*

En este lapso el financiamiento público se contrató en ciclos alternos de endeudamiento interno y externo, que las autoridades hacendarias combinaron con poco éxito, fundamentalmente para resolver la falta de ingresos públicos y sostener las finanzas de los diferentes gobiernos que se sucedieron en esta fase o para liquidar el servicio vencido de préstamos anteriores. La obtención de los empréstitos distaba del propósito, cuando menos, de emprender el desarrollo económico del país. Era una etapa de desorden económico, y, en especial, de anarquía en las finanzas públicas, en la que el viejo sistema fiscal ya no funcionaba, a resulta del movimiento de independencia que México transitaba, y también del consecuente proceso de consolidación política y de afirmación como Estado soberano.

A. *Del fin del periodo colonial a 1889*

La deuda interna de este periodo inicia con el préstamo adquirido en 1814 por un monto de 68 mil pesos, al que le siguió otro contratado en 1821 por la cantidad de 76 mil pesos y, uno más, en 1823, por 45 mil pesos, sin que esto significara que con anterioridad a 1810 la Hacienda del gobierno colonial no hubiera acudido al endeudamiento, aspecto poco conocido de la vida económica novohispana, en tanto que, como refiere Jan Bazant,⁵ hacia 1808 la deuda pública de la Nueva España ascendía a por lo menos 20 millones de pesos, y a 1814 se calculaba oficialmente en 68.4 millones de pesos, más dos millones de intereses vencidos, o sea, más del triple del monto registrado en 1808, aunque la deuda a corporaciones y particulares que se podría considerar como nacional ascendía sólo a 35.4 millones de pesos. A 1823, agrega Bazant, como nadie sabía a ciencia cierta el monto real de la deuda nacional, de un cálculo realizado por el ministro de Hacienda, Antonio de Medina, hechas las deducciones por la cantidad de 36 millones de pesos y las adiciones de la deuda reconocida anterior a la independencia por la suma de 40 millones de pesos, así como de la deuda de la independencia de seis millones de pesos, se tiene que la deuda nacional neta en 1822 se estimó en 45 millones de pesos.

En el mismo periodo, y en cuanto a la deuda externa, se realizaron dos negociaciones paralelas con dos casas diferentes, contrayendo México

⁵ Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1995, pp. 19, 22 y 26.

en Londres casi simultáneamente dos deudas, una con la firma londinense Barclay, Herring, Richardson and Co., que

... consistía en el suministro de 2.500,000 libras, a cambio de las cuales, el gobierno aceptaría deber 4.000,000 de libras a 6%. El contrato correspondiente fue firmado por el ministro de Hacienda el 18 de agosto de 1823; y el congreso autorizó dicho préstamo, además del que Borja Mignon estaba ya negociando en Londres... con la casa Goldschmith firmado en Londres el 7 de febrero de 1824. Esta casa se comprometió a proporcionar al gobierno mexicano en el curso de los 15 meses siguientes 1.600,000 libras o sea 8.000,000 de pesos... En cambio, el gobierno se obligó a emitir bonos por 3.200,000 libras a 5% anual, pagaderos en Londres por semestres vencidos y amortizables en 30 años a partir del 1 de octubre de 1823. El gobierno aceptaba así una deuda de 16.000,000 de pesos, cantidad mayor que el presupuesto total de 1824, que ascendía a 15.000,000 de pesos aproximadamente.⁶

Como puede advertirse, este "...financiamiento se contrató en condiciones muy gravosas [y poco productivas, con intereses de 5 o 6% que eran considerados usurarios por tradición escolástica] y su pago generó problemas casi desde el primer momento... [aunque se debe señalar que] Estos créditos fueron casi los únicos que trajeron dinero fresco al país entre 1824 y 1875".⁷ Sin embargo, a causa de estas condiciones, al tamaño⁸ de la deuda, a la capitalización de intereses y de "... los persistentes déficit, el gobierno no pudo cubrir el servicio ni sobre la deuda interna ni sobre la externa, con lo que puede decirse que la república nació en medio de una crisis de la deuda".⁹

En tales circunstancias, México se vio obligado en 1827 a declarar su primera suspensión de pago del servicio de la deuda externa a causa, principalmente, de su creciente costo y de los elevados gastos militares, a la que siguieron cinco suspensiones más declaradas en los años 1832, 1838, 1846, 1847 y 1861, año en el que el presidente Benito Juárez, ante la prolongada

⁶ *Ibidem*, p. 35.

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda externa pública mexicana*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 12.

⁸ "Un indicador del tamaño de esta nueva deuda externa lo proporciona una comparación del valor total de las deudas coloniales: el total de las deudas acumuladas entre 1780 por el gobierno colonial de Nueva España en 1820 alcanzó cerca de 40.000,000 de pesos, mientras que los dos empréstitos extranjeros de 1824 y 1825 ... representaron 30.000,000 de pesos adicionales", en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1998, p. 10.

⁹ *Idem*.

y difícil situación financiera de la República, propuso la suspensión de pago, por dos años, de la deuda con Inglaterra (69.9 millones de pesos), España (9.4 millones de pesos) y Francia (2.8 millones de pesos) para un total aproximado de 81.6 millones de pesos, y el Congreso la aprobó, el 17 de julio de 1861, tomando en cuenta que los pocos ingresos públicos se habían destinado para cubrir los gastos de la Guerra de los Tres Años. Las reclamaciones de las tres potencias derivadas de la suspensión, al decir de Guadalupe Nava,¹⁰ fueron muy exageradas y difíciles de comprobar, y simplemente tomadas como pretexto para llevar a cabo la intervención armada en México. Los Tratados de La Soledad lograron evitar un conflicto internacional a causa de la suspensión de pago, aunque, como sabemos, con posterioridad, Francia, a pesar de haberlos suscrito, inició la intervención que llevaría a la imposición de Fernando Maximiliano de Habsburgo como emperador de México, quien contrató deuda a un alto interés con banqueros europeos, que se utilizó contra la sublevación de los republicanos, misma que tras el triunfo juarista las autoridades mexicanas repudiaron declarándola “deuda odiosa o ilegítima”, por ser usada contra el propio pueblo de México para financiar la invasión.

En este periodo el gobierno mexicano, excluido de los mercados internacionales de capitales, sólo pudo acudir al endeudamiento interno muy costoso, por cierto, que se obtuvo de comerciantes y banqueros locales, específicamente durante los años de 1837, 1846, 1850, 1852, 1856 y 1861.

B. *La deuda porfirista*

Es hasta el porfiriato, inicio del capitalismo dependiente en México, cuando se pudo acceder, de nueva cuenta, al financiamiento proveniente del exterior tras varios intentos de renegociación de la deuda externa, que mayormente provenía de 1824 y 1825, en ese continuo que el endeudamiento público ha representado. En este periodo, a partir de 1885, principia una nueva etapa de negociaciones, que se inicia con un acuerdo y conversión de la deuda externa en 1886, promovido por el entonces secretario de Hacienda, Manuel Dublán. En 1888, como refieren Ludlow y Marichal,¹¹ se realizó la contratación de un empréstito externo por diez millones de libras esterlinas colocado entre inversionistas europeos, operación con la que México regresó, en la práctica, a los mercados de capitales internacionales, a la que seguirían las contrataciones de 1889 por un millón quinientas mil libras

¹⁰ Nava, Guadalupe, “Origen y monto de deuda pública en 1861”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (coords.), *op. cit.*, nota 8, p. 193.

¹¹ Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (coords.), *op. cit.*, nota 8, p. 18.

esterlinas, para la ciudad de México; de 1890, por tres millones de libras, para ferrocarriles (cuya construcción era subsidiada por el gobierno, que acabó controlando la red ferroviaria) y deudas de corto plazo, y de 1893, por igual monto utilizado para cubrir también deudas de corto plazo.

De 1894 a 1903 sólo se contrató un préstamo de conversión en 1899 para el canje de viejos bonos de 6% a nuevos a 5% (parte del endeudamiento en este periodo se contrató, por primera vez, con Estados Unidos), pues es hasta 1904 cuando se hace una nueva contratación de un préstamo extranjero, a la que siguieron los empréstitos de 1908 y 1910.

En suma, la evolución del endeudamiento público en este periodo de régimen conservador muestra "... un rápido crecimiento del financiamiento que recibió el gobierno desde el exterior [que]... experimentó un incremento del 300% en el periodo de 1890 a 1911. En estos 21 años la deuda pasó de 52.5 a 441.5 millones de pesos [...] deuda que tuvo el propósito de financiar la inversión pública de infraestructura...",¹² en especial ferrocarrilera, sin que esto deba interpretarse como una política deliberada al servicio del desarrollo económico, ya que la expansión ferroviaria y otros beneficios sólo influyeron en el progreso de ciertos sectores económicos y de las empresas extranjeras, sobre todo al final del porfiriato.

2. *De la Revolución mexicana a 1942*

Para 1910, en una época de ambiente revolucionario y de grandes carencias y necesidades sociales, se requerían recursos que internamente no se generaban para el desarrollo de un país, en esencia agrario, que aspiraba a una paz diferente a la porfiriana, en el que más del 70% de su población vivía en comunidades rurales dispersas de menos de 2,500 habitantes, y por lo menos el 87% de su población no sabía leer ni escribir. Era indispensable para salvar la crisis económica, acudir al financiamiento interno y externo, que, como era de esperarse, se interrumpió durante la lucha armada, la cual concluyó al entrar en vigor la Constitución de 1917, que incorporó en su texto importantes reivindicaciones sociales, políticas y económicas.

A. *Deuda externa*

El último empréstito externo conseguido por el gobierno mexicano fue el crédito forzoso obtenido por medio de los bancos mexicanos, en 1913,

¹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 7, p. 13.

por el gobierno de Victoriano Huerta. No obstante, además del endeudamiento creciente heredado del porfiriato, en el transcurso de las siguientes décadas y hasta 1942, el endeudamiento externo volvió a aumentar siguiendo la tendencia de los repetidos ciclos endeudamiento-suspensión de pagos-conversión con pagos excesivos, que impidieron en éste, como en anteriores periodos, llegar a arreglos benéficos y prolongados con los acreedores, a causa, entre otras, de la acumulación de pagos vencidos del servicio de la deuda debida a nuevas moratorias, como las declaradas en 1927 y 1931.

Tal incremento fue de cinco veces y media, en tanto que pasó de 441.7 a 2 471.1 millones de pesos, a pesar de algunos pagos de intereses efectuados entre 1923 y 1927 por un monto de 42.1 millones de dólares, realizados con el fin de acceder de nuevo al crédito externo. En este lapso el problema de la deuda externa se pretendió atender mediante los convenios De la Huerta-Lamont,¹³ del 16 de junio de 1922; Montes de Oca-Lamont,¹⁴ y el de Suárez-Lamont,¹⁵ firmado el 5 de noviembre de 1942.

¹³ De la Huerta-Lamont, del 16 de junio de 1922, que mantuvo intacto el capital de la vieja deuda exterior e incorporó 137.9 millones de pesos (mdp) de bonos ferrocarrileros. Otras obligaciones ferrocarrileras hasta entonces no garantizadas por 367.6 mdp, con lo cual el total pasó de 667.4 a \$1 037.1 mdp, monto total de la deuda nacional, del cual casi la mitad era deuda ferrocarrilera, al que se debía agregar la suma de los intereses de la deuda vieja directa e indirecta y de las viejas obligaciones ferrocarrileras garantizadas por la cantidad de 414.6 mdp, con lo cual la suma total de la deuda incluida en el convenio, estimada por Jan Bazant (Bazant, J., *op. cit.*, nota 5, pp. 210 y ss.) en 1,451.7 mdp, superaba la capacidad de pago del país. Dos años después, mediante decreto del 30 de junio de 1924, Álvaro Obregón suspendió la ejecución de este convenio debido precisamente a la imposibilidad de pago por la penuria fiscal en que se encontraba el país. A lo anterior siguió una reforma al convenio Huerta-Lamont conocida, como Enmienda Pani, que aprobó el Congreso en enero de 1926.

¹⁴ Montes de Oca-Lamont, que se discutió desde octubre de 1928, poco antes del colapso financiero de Wall Street, concluyendo el 25 de julio de 1930, en el que se consideraba, por primera vez, que los compromisos del gobierno debían tomar en cuenta la situación financiera y económica real del país para su puntual cumplimiento, mismo que no fue puesto en ejecución. Durante las negociaciones de este convenio estalló la crisis mundial, que tuvo graves repercusiones para México. Al primero de julio de 1929 la deuda exterior titulada del país ascendía a 1,089 millones de pesos (mdp) (656.5 millones de capital y 443.3 millones de intereses vencidos) más 305.3 mdp de la no titulada para un total de 1 395.1 mdp, en tanto que la interior se estimó en 600 mdp para un total de 2,000 mdp.

¹⁵ Suárez-Lamont, firmado el 5 de noviembre de 1942, con el que México obtuvo las mejores concesiones que hasta esa fecha le hubieran sido otorgadas, pues se redujo la llamada deuda exterior titulada directa de 509.5, incluyendo capital e intereses, a 50.5 millones de dólares (mdd), esto es a menos del 10% de su monto original, al igual que la deuda ferrocarrilera, que pasó de 557.6 a 50.5 mdd por efecto de otro convenio suscrito en 1946 con los mismos lineamientos del firmado en 1942, monto que disminuyó todavía más por efecto de la reducción de los llamados “bonos del enemigo” hasta 48.0 mdd y con la entrada de México a la guerra mundial a 43.0 mdd, hechos con los que México accedió de nueva cuenta al financiamiento del exterior. Tales arreglos fueron posibles por la reducción del valor efectivo

B. *Deuda interna*

Por lo que hace a la deuda interna del gobierno federal, en particular, Carlos Tello¹⁶ hace notar que a principio de los años veinte ésta comprendía distintos tipos y montos de endeudamiento derivados de las emisiones de bonos relacionados con el ferrocarril nacional de Tehuantepec (cuatro millones de pesos); con los bonos oro emitidos por la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, S. A. (once y medio millones de pesos); los bonos de liquidación de los sueldos de los empleados federales emitidos de conformidad con los decretos de enero de 1922 y de enero de 1923 (veinte millones de pesos), montos respecto de los cuales se negociaron acuerdos con muy significativas reducciones en intereses y capital. Pero, para el propio autor, más trascendentes fueron, por lo que significó para el futuro desarrollo del sistema bancario nacional, los acuerdos a los que se llegó con la banca, pues resultaba indispensable resolver el problema de los bancos y el de los viejos billetes emitidos por los mismos bancos y por las fuerzas revolucionarias.

Tras de negociar con los bancos que exigían el pago de créditos por 149.1 millones de pesos, y de la depuración de esa suma, el saldo quedó reducido a 76.4 millones de pesos. “Legalizando el funcionamiento de los antiguos bancos de concesión federal capaces de seguir operando y negociando con ellos el arreglo y pago de sus reclamaciones legítimas, se reanimó la actividad bancaria y se resolvió la parte más importante de la deuda interna”.¹⁷

3. *La expansión de la deuda 1946-1982*

En el trascurso de 1946 a 1982, la deuda externa otra vez se incrementó con gran rapidez.

... a una tasa promedio anual del 21%. Su aumento en relación con el tamaño de la economía fue impresionante. El saldo de la deuda pasó del equivalente al 1% del PIB en 1946 al 35.9% en 1982. Mientras que en 1946 el servicio de la deuda era igual al 0.9% de las exportaciones, en 1982 alcanzó el 37% de las ventas al exterior. Es decir, el crecimiento del acervo de la deu-

de la deuda mexicana en el mercado, pues circulaba con descuentos de más de 90% de su valor nominal.

¹⁶ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2007, pp. 93 y ss.

¹⁷ *Ibidem*, p. 97.

da... fue mucho más rápido que el experimentado por las exportaciones, por el producto y, en general, por el conjunto de la economía.¹⁸

A. Primer periodo 1946-1972

En particular, se hace notar que de 1946 a 1972, a pesar de ese crecimiento acelerado, su monto absoluto no fue tan importante respecto del PIB, debido al bajo nivel inicial que observaba.

Así, el monto absoluto de la deuda fue en 1972 de 5,065 miles de millones de dólares. Este monto representaba —al tipo vigente de cambio— un 12.3% del PIB de ese año. Por su parte, los pagos de intereses de la deuda pública de ese mismo año fueron el 17.7% de las exportaciones de bienes y servicios no financieros del periodo y equivalieron al 0.7% del PIB del periodo correspondiente. Sin duda hasta entonces [en un claroscuro] la deuda fue una “solución” y no representaba “problema” alguno,¹⁹

pues corresponde al periodo de auge de la posguerra, en el cual se da una etapa de cierta estabilidad, que favoreció el proceso de acumulación de capital, en la que

...México logra tasas de crecimiento del producto nacional del orden de 6 y 7 por ciento, como promedio, y en el cuál se realizan profundas transformaciones en el sistema productivo del país, convirtiéndose la industria en el eje de la acumulación... [y en la que] El Estado juega un papel fundamental... tanto en la esfera propiamente productiva como en la financiera.²⁰

El objetivo del endeudamiento, en este primer periodo de expansión, era el de financiar inversión que generara recursos para su pago, en el sentido de que la Constitución estableció en la fracción VIII del artículo 73, mediante la reforma del 30 de diciembre de 1946 (“...ningún empréstito podrá celebrarse sino para ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo...”). Sin embargo, hacia el final del periodo el mandato constitucional se perdió, no se observó y se dejó de asociar cada préstamo a los proyectos de inversión.

¹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, nota 7, p. 17.

¹⁹ *Ibidem*, p. 24.

²⁰ Guillén, Arturo (coord.), *La deuda externa, grillete de la nación*, México, Nuestro Tiempo, 1989, p. 46.

B. Segundo periodo 1972-1982

En efecto, con posterioridad a 1972, el control del crecimiento de la deuda y su servicio terminó, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas, y de 1973 a 1981 su monto y servicio aumentaron en proporciones sin precedente, condicionando las decisiones de política económica dada la gran dependencia del país del financiamiento externo: la tasa promedio de crecimiento que la deuda pública externa experimentó fue del 29%.

El pago de intereses de la deuda, que en 1973 representaba el 8.2% del ingreso corriente de la balanza de pagos, creció en 1982, y llegó al 35.4%, así como la importancia del financiamiento externo, que aumentó considerable y marcadamente en el periodo 1979 a 1982. Esto es, a lo largo de estos últimos cuatro años la evolución acelerada y poco eficiente del endeudamiento externo lo convirtió en un problema como resultado, entre otros factores, de la expansión y los cambios que experimentaron la oferta de financiamiento al sector público mexicano, así como la demanda que éste hizo de recursos del exterior, apartada de la búsqueda del desarrollo nacional, que tiene un sentido financiero amplio y diferente al de adquirir deuda para cubrir el gasto deficitario del gobierno, que fue el uso que en esencia se dio en ese lapso al endeudamiento público junto al propósito de corregir desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos que a 1981 ascendió a 16.052.0 millones de dólares, o sea, al 6.7% del PIB.

De 1972 a 1981, sin desestimar lo ocurrido con la crisis de la balanza de pagos de 1976, que trajo consigo una devaluación del tipo de cambio y el establecimiento de un programa de estabilización, el entorno se caracterizaba por: i) la explosión del mercado del eurodólar, que tuvo lugar por el reciclaje de los fondos provenientes de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, beneficiados por el alza del precio del petróleo crudo; ii) por el fuerte desarrollo del sector petrolero mexicano de finales de los setenta, que sirvió como aval para seguir contratando deuda a pesar del incremento en los ingresos petroleros que el país recibía,²¹ que a finales de 1982 representó el 70% de sus exportaciones; iii) por la sobrevaluación del

²¹ “Buena parte del endeudamiento externo fue contratado por el sector público, a pesar de que los ingresos del gobierno aumentaron considerablemente gracias al petróleo. La razón, incrementos superiores en el gasto que llevaron a las finanzas públicas a una situación sumamente deficitaria: los requerimientos financieros del sector público equivalieron en 1982 al 16.9% del producto, mientras que el déficit primario en ese año fue de 7.3%”. Gavito Mohar, Javier y Reyes Pruneda, Pablo, *Deuda externa y crecimiento económico. La experiencia reciente de México*, México, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, 1990, p. 21.

tipo de cambio, que era fijo; iv) por las fugas de capital,²² siempre presentes en la economía, a causa de la devaluación y de la inestabilidad cambiaria o como medida de presión y por la especulación; v) por el crecimiento del saldo de la deuda, que por sí solo no es fuente determinante de la crisis, pues debe asociarse a la apreciación del dólar, que comenzó a finales de 1980, incrementándose en 1982, y al cambio en las condiciones del servicio, ya que parte de la deuda en dólares estaba sujeta a tasas de interés flotante, y en 1979 Estados Unidos incrementó las tasas de interés nominales y reales, y, por supuesto, vi) por el crecimiento de los déficit fiscales vinculado a un sistema impositivo muy limitado en materia de recaudación, en un ambiente de fuerte evasión fiscal y de tasas de inflación de dos dígitos, que en conjunto pusieron al descubierto la petrolización de la economía, o cuando menos de las finanzas públicas nacionales.

IV. DEUDA RECIENTE

El impacto de los fenómenos anteriores en deterioro de las finanzas públicas y la economía en general que cobra fuerza a fines de los setenta se presentó plenamente entre 1981 y 1982, lapso que identifica el inicio de este apartado de deuda reciente. Alicia Girón²³ refiere que la deuda externa mexicana total alcanzaba 40,389 millones de dólares en 1979, cifra que para 1982 se había incrementado hasta 87,875 millones de dólares; es decir, algo más del doble. En el mismo periodo, la deuda del sector público creció de 29,889 millones de dólares a 62,064 millones de dólares, en tanto que la deuda del sector privado pasó de 7,900 millones de dólares a 18,000 millones de dólares. En el mismo lapso la deuda de mediano y largo plazo se incrementó de 28,447 millones de dólares en 1979 a 49,172 millones de dólares, y la de corto plazo aumentó de 1,442 millones de dólares en 1979 a 9 335 millones de dólares a finales de 1982; y dado el entorno internacional y las condiciones políticas, económicas y sociales imperantes a mediados de 1982, junto con la nacionalización de la banca y el cambio del sexenio, inciden en una sujeción de la política económica del país al Fondo Monetario Internacional (FMI).

²² “En 1980-1982 el renglón de errores y omisiones de la balanza de pagos, que reflejaba de manera aproximada la fuga de capitales, registró una salida neta de 17 321 millones de dólares que representaba cerca de la mitad de la fuga, que se estima en 40 mil millones”. Guillén, A. (coord.), *op. cit.*, nota 20, p. 60.

²³ Girón, Alicia, *Cincuenta años de deuda externa*, México, IIEC-UNAM, 1991, p. 69. En el mismo sentido véase Girón, Alicia, *Fin de siglo y deuda externa. Historia sin fin Argentina, Brasil y México*, México, IIEC, UNAM-Cambio XXI, 1996, p. 135.

Contribuye a esto último, por un lado, el endeudamiento de México con el Banco Mundial (BM), pues pasó de 118 en 1973 a 461 millones de dólares en 1981, y, por el otro, el endeudamiento con los bancos privados (550 en 1982) de diferentes países con los que México también se había endeudado, con el aval del BM, por cantidades diez veces superiores a los préstamos que éste le había otorgado. Para el BM, la clave era conservar la influencia sobre el gobierno mexicano. El "...fuerte endeudamiento recibido por los bancos transnacionales había cumplido con su objetivo: promover la inversión en el sector petrolero mexicano considerándolo como una estrategia político-militar ante un embargo por parte de los países árabes".²⁴

1. *La crisis de la deuda de 1982-1983 y 1994-1995*

El escenario era de crisis, la primera con repercusiones internacionales después de la de 1929, y ésta emergió plenamente el 20 de agosto de 1982, cobrando fuerza, pues el gobierno mexicano tuvo que decretar una moratoria de seis meses ante la imposibilidad de continuar los pagos. El FMI a finales de agosto se reunió con la Reserva Federal, el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y el Banco de Inglaterra, e hizo saber al gobierno mexicano que tanto el FMI como el BPI estaban dispuestos a prestar divisas siempre que se destinaran a pagar a los bancos privados, en su mayoría de Estados Unidos, y se aplicaran medidas de ajuste estructural, basadas en la concepción neoliberal-monetarista, como la reducción de gastos sociales y de infraestructura, un programa de privatizaciones, aumento de los tipos de interés, aumento de los impuestos indirectos, desregulación y liberalización económicas, entre otras.

En suma, la crisis se había producido, y fueron el aumento en las tasas de interés decidido por la Reserva Federal de los Estados Unidos (Paul Volcker 1979), la reducción de los ingresos petroleros y el sobreendeudamiento resultante de la amplia oferta de financiamiento promovida por el BM y los bancos privados, la estructura misma de la deuda, así como la inmediata y drástica reducción de los préstamos concedidos a México ocurrida en 1982, las causas fundamentales que la provocaron.

De entrada, para atender esta crisis de gran agobio para la población, el 8 de diciembre de 1982, el país

²⁴ *Idem.*

...prometía aplicar un programa económico, apoyado por el FMI, ...[para reducir gradualmente] el déficit fiscal del sector público, del... 17.9% del PIB alcanzado en 1982, a 8.5 en 1983, 5.5 en 1984 y 3.5 en 1985, a la vez que se reduciría drásticamente el déficit de la cuenta corriente externa... de 13 mil millones de dólares en 1981 a una cifra proyectada en 3, 500 millones de dólares en 1983. Estas medidas se sumarían a otras que tratarían de reducir la inflación, promover el ahorro y contener la salida de capital mediante políticas internas de tasas de interés y de cambio más apropiadas, alentar la recuperación del sector privado e inducir un cambio estructural global en la economía hacia un mejor desempeño del sector externo, en particular el de las exportaciones.²⁵

Para enfrentar esta crisis de la deuda considerada como “crisis de liquidez”, se negociaron acuerdos de estabilización para el periodo 1983-1985 y un acuerdo tipo *stand by* para finales de 1985 y 1986, y se llevaron a cabo tres renegociaciones. Las estrategias y formas de negociación²⁶ se han integrado en dos grandes grupos; el primero, en el que se incluyen las negociaciones globales concertadas, y el segundo, de negociaciones voluntarias, ambos girando entre dos posiciones: la de conceder mayores préstamos a los países deudores o la de reducir la deuda, entre las que se pueden citar el Plan Baker²⁷ (1984-1985) y al Plan Brady²⁸ (mayo y julio de 1989), que corresponden a cada uno de los grupos antes mencionados, y que guardan mayor relación con el caso de México.

Por lo que respecta al Plan Baker, se debe señalar que fincaba la solución de los problemas de los países endeudados en flujos de dinero fresco de la banca comercial para financiar su crecimiento, que nunca llegaron en los

²⁵ Gurría, Treviño, Ángel, “La reestructuración de la deuda: el caso de México”, en Griffith-Jones, Stephany (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 83.

²⁶ Para un análisis detallado de ambos grupos véase Gavito M., Javier y Reyes P., Pablo, *op. cit.*, nota 21, pp. 76 y ss.

²⁷ El Plan Baker “...planteó para solucionar el problema de la deuda, la necesidad de un crecimiento fuerte y sostenido de los prestatarios, para lo cual, los gobiernos deben adoptar una política económica como la siguiente: 1. la privatización de las empresas públicas deficitarias o ineficientes; 2. el desarrollo más eficiente del mercado accionario; 3. el mejoramiento del comportamiento de la inversión nacional y extranjera; 4. una reforma fiscal que promueva la inversión y el crecimiento; y 5. la liberalización comercial y la racionalización de los regímenes de importación. Además plantea una cooperación más estrecha con los organismos internacionales, lo que a la postre devino en la llamada condicionalidad cruzada (FMI-BM) o mejor dicho doble”. Guillén, A. (coord.), *op. cit.*, nota 20, p. 31.

²⁸ En este mismo sentido se habían presentado otras alternativas importantes, como el Plan Miyazawa, la propuesta Mitterrand, las propuestas de Paul Krugman, Jeffrey Sachs y de Williamson.

montos que los países endeudados requerían, lográndose únicamente reestructuraciones que difirieron el pago del principal, obligando al pago de los intereses a tasa de mercado. Se ha concluido que

...el Plan Baker fue un señuelo a fin de que los países deudores no interrumpieran el pago oportuno de sus obligaciones con el exterior, hicieran un esfuerzo supremo para reestructurar sus economías hacia situaciones que exigieran más bajos niveles de financiamiento externo y, sobretodo, dar tiempo para reducir la exposición de la banca comercial y elevar sus reservas para operaciones crediticias fallidas.²⁹

A fin de cuentas se trataba de someter a los países deudores a las “recomendaciones” del FMI, a la aplicación obligada de políticas de ajuste sin importar sus secuelas recesivas, a la profundización de su dependencia político-financiera mediante la titulación de la deuda con garantía del tesoro norteamericano, a la liberalización de los mercados con la consecuente destrucción o desnacionalización de los aparatos productivos, a la privatización del sector paraestatal, entre otras cuestiones indispensables para la instauración plena del neoliberalismo.

Por el lado de las negociaciones globales concertadas se planteaba como solución la reducción del acervo de la deuda, estrategia que introdujo más tarde el Plan Brady, que proponía que, “...a través de una agencia internacional, ya sea el Banco Mundial, el FMI o una agencia creada para este propósito, se diseñen mecanismos para reducir el monto de la deuda aprovechando las cotizaciones en el mercado secundario”.³⁰ Respecto de este plan, Jairo Abud³¹ señala, en sentido contrario a las versiones oficiales, que la renegociación de la deuda externa mexicana realizada durante el gobierno de Carlos Salinas fue ineficaz, desde el punto de vista financiero, ya que se demostró, una vez que se aplicó, que el descuento de la deuda obtenido fue insignificante, y se confirmó que gran parte del capital externo que entró a México durante ese gobierno se debió principalmente a factores exógenos (como el diferencial entre las tasas de interés internas y las tasas de interés en el mercado financiero de Estados Unidos, así como al movimiento de capitales de corto plazo que redujo los costos de este tipo de transacciones) y no a la confianza suscitada por el acuerdo.

²⁹ Juárez, Godolfino, “La deuda externa mexicana. Una aproximación cronológica al tema”, *Economía. Teoría y Práctica*, Universidad Autónoma Metropolitana, primera época, núm. 15, verano-otoño, 1990, p. 209.

³⁰ Gavito, M., Javier y Reyes P., Pablo, *op. cit.*, nota 21, pp. 81 y ss.

³¹ Abud, Jairo, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¡resultado y retórica!”, *Revista Investigación Económica*, México, vol. LVII, 22, octubre-diciembre de 1997, pp. 17, 18 y 38.

Tras la recesión de 1982-1983, periodo en el que inicia el predominio de la deuda externa, la economía mexicana tuvo una modesta recuperación, que posibilitó un crecimiento de 3.7% del PIB, a pesar del cual no se pudo pagar la deuda externa conforme lo previsto un año antes. Esto obligó a entrar en un nuevo acuerdo con el FMI y la banca comercial para reprogramar la deuda buscando plazos más largos. El acuerdo se formalizó en 1985, y recalendarizaba la deuda pública a un plazo mayor, conforme al Plan Baker, sin que se redujeran las tasas de interés o se limitaran los pagos del servicio, por un monto de 48,500 millones de dólares, que era la totalidad de la deuda pública contratada con la banca comercial, aunque no abarcó la deuda contratada con organismos multilaterales, términos que no abatieron la carga de la deuda.

De 1985 a 1986, el país no pudo acceder al crédito externo a pesar del Plan Baker, y en febrero de este último año la falta de liquidez de divisas creció debido a la baja en los precios del petróleo. En esta ocasión se planteó, por vez primera, "... la corresponsabilidad de deudores y acreedores en el problema de la deuda y se reclamó a los acreedores, por lo menos, un esfuerzo igual al realizado hasta esa fecha por el país. Los incrementos en los precios de los bienes y servicios, así como en las tasas de interés sometieron a la economía mexicana a fuertes presiones inflacionarias y especulativas... La inflación real que del 81% en 1983, del 59% en 1984 y del 64% en 1985 pasó a ser del 108% en 1986..."³² y de 158% en 1987. Para evitar un descontrol mayor, se firmaron el Pacto de Solidaridad Económica, en diciembre de 1987, y cuatro ediciones más del mismo; el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en sus seis versiones: el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, en dos ocasiones, y el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad, en 1994.

Hacia 1986, la crisis no resuelta se agravó, y la política de ajuste mostraba su incapacidad para enfrentar con éxito los problemas anteriores a los sismos de 1985 y de la caída de los precios del petróleo, hechos que complicaron las cosas y la profundizaron. En ese año el PIB descendió 4% y se tiene que comenzar una nueva renegociación de la deuda externa. A partir de 1986, el gobierno mexicano se vio obligado a aplicar otros instrumentos para abatir el endeudamiento externo, tales como la capitalización de pasivos (SWAPS) y el programa de conversión de préstamos en bonos promovido por el gobierno y el banco neoyorquino Morgan Guaranty Trust. No obstante, la deuda externa continuaba como principal obstáculo para la recuperación económica sólida y estable del país, pues para 1988 ascendía

³² Juárez, G., *op. cit.*, nota 29, pp. 208 y 209.

a 100,384 millones de dólares, correspondiendo al sector público 81,800 millones de dólares (780 millones de dólares a corto plazo y 80,223 millones de dólares a largo plazo); al sector privado 7,114 millones de dólares; al sistema bancario 7,841 millones de dólares, y al FMI destinado para el Banco de México, con fines monetarios y cambiarios, 4,786 millones de dólares.

Al iniciar el sexenio 1988-1994 tiene lugar otra renegociación de la deuda, llevando como premisas abatir la transferencia neta de recursos al exterior para lograr el crecimiento de la economía en forma sostenida; reducir el valor de la deuda histórica acumulada; obtener plazos más largos para evitar la incertidumbre derivada de las negociaciones anuales, y disminuir el valor real de la deuda y su proporción respecto del PIB. Lo que se había estimado como problema de liquidez, gradualmente cambió a su verdadera dimensión, hasta llegar al consenso de la impagabilidad de la deuda externa y a la posición coincidente de algunos países deudores de reducir los montos de la deuda externa y de las tasas de interés, como fórmula para un verdadero alivio de la carga de la deuda.

Las pláticas para la nueva renegociación se iniciaron el 19 de abril de 1989 entre los negociadores mexicanos y el comité asesor de acreedores, que representaba a casi 150 bancos a los que el país les debía aproximadamente 53 mil millones de dólares. Por la parte de los negociadores mexicanos se plantearon: i) la reducción del saldo de la deuda a través de la sustitución de los títulos viejos por nuevos bonos que documentarían montos menores de capital a la tasa de interés de mercado; ii) la redocumentación de la vieja deuda por iguales cantidades, sólo que a tasas de interés menores que las del mercado y, por último, iii) la obtención de dinero fresco para retomar el crecimiento de la economía. Los acreedores, por su parte, insistían en la incorporación de las operaciones con *swaps*, como parte de los acuerdos.

A finales de

... abril de 1989, apenas un mes después del anuncio del Plan Brady —y sin que las propuestas del Plan estuviesen claras—, el gobierno mexicano anunció su adhesión al mismo [a pesar del acuerdo que imperaba en el país respecto de la toma de medidas unilaterales que incluía la moratoria por los altos costos sociales que la deuda causaba]... En julio del mismo año concluyó el acuerdo preliminar y... en marzo de 1990 se suscribió un acuerdo definitivo retroactivo a julio de 1989.³³

Al final, de la deuda antigua 46.6% se intercambiaba por títulos nuevos (*discount bonus*), con 35% de descuento y tasas flotantes de 81 puntos

³³ Abud, J., *op. cit.*, nota 31, p. 19.

(13/16%) por encima de la Libor; 46.5% por títulos nuevos (*par bonds*), sin descuentos y con tasas de interés fijas de 6.25%, y 10.9% optaron por nuevos empréstitos. Algunos consideraron el descuento modesto y distante del valor de los títulos en el mercado secundario.

Entre julio de 1989 y diciembre de 1994, la reducción promedio en el desembolso de los intereses se situó en apenas 4.6%, equivalente a 783 millones de dólares, aunque se preveía una disminución promedio anual de intereses de mil millones de dólares. Pero en cuatro años y medio de vigencia del acuerdo, la merma efectiva en el desembolso de intereses fue inferior a la prevista para un solo año. Los resultados del acuerdo suscrito en 1990 conforme al Plan Brady, en realidad se vieron modestos, más aún si se consideran las distorsiones en el cálculo del índice de la deuda externa, como la relativa a no excluir de la deuda pública interna los títulos públicos del tesoro mexicano en manos de no residentes, que constituyó la fuente de endeudamiento externo del sector público mexicano más significativa, que hasta 1991 no existía.

A lo anterior habría que agregar que desde 1993 y durante 1994 se venía gestando una nueva crisis, que se manifestó abiertamente con “el error de diciembre de 1994”, al que antecedieron y luego sucedieron importantes factores políticos y económicos,³⁴ que obligó a la búsqueda de apoyo financiero del exterior para la integración de un Plan para la Emergencia Económica, respaldado por las ganancias petroleras, con fuertes restricciones para México impuestas por Estados Unidos. El nuevo préstamo ascendía a 17,800 millones de dólares, monto al que se adicionarían 5,000 millones de dólares otorgados por los bancos centrales de otras naciones, principalmente del Grupo de los 7, más 1,000 millones ofrecidos por Brasil y Argentina y una cantidad igual aportada por Canadá, así como 2,000 millones de dólares que el BM prestaría.

En el plano interno se debe también hacer mención, por su importancia para la deuda pública, dentro del análisis de este periodo, a la crisis sistémica de la banca mexicana, que se remonta a la reforma financiera emprendida desde 1989, cuando se procedió a quitar las regulaciones existentes (liberalización financiera) sobre las tasas de interés y colocación del crédito; a la privatización acelerada de los bancos (dieciocho meses) y a la apertura del mercado financiero a los flujos de capital extranjero. Dentro de las causas

³⁴ Entre los factores que pueden explicar la crisis de deuda de 1994-1995 se encuentran: surgimiento del EZLN como señal del malestar económico y social que prevalecía en el país; entrada en vigor del TLCAN; déficit en la cuenta corriente; ajustes a la paridad cambiaria, adopción de un sistema de libre flotación y al final devaluación del peso; fuga de capitales y salida de inversión de cartera; baja en las reservas internacionales del Banco de México y caída de la Bolsa Mexicana de Valores.

que la originaron se señala el papel de las políticas promovidas por el FMI en la crisis financiera de 1994-1995 y la ideología del fundamentalismo de mercado, que condujeron a su agravamiento.

El traspaso de la cartera de créditos al erario, como mejor opción del gobierno para resolver la crisis bancaria, se resolvió a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), ahora Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que fue capitalizado mediante la deuda contingente del gobierno federal, hasta que en 1998 esa deuda fue aprobada como deuda pública por el Congreso. A febrero de 1998 los activos del Fobaproa se estimaron en 552,300 millones de pesos, y al finalizar el año, en 750 mil millones, sin nuevas compras de carteras de los bancos, lo que equivale a unos 200 mil millones de pesos en intereses capitalizados en sólo diez meses. En ese mismo año, comenta Eugenia Correa,³⁵ la deuda pública interna incrementada por el rescate del Fobaproa devengó intereses superiores al 8% del PIB, más dos veces la captación fiscal por IVA, y muy por encima del presupuesto público destinado al bienestar social, a lo que habría que agregar los intereses que devengaba la deuda pública externa, que se estimaban en 2.5% del PIB. Solamente la suma de intereses de ambas consumían los ingresos tributarios. No era fácil entender por qué se debía pagar capital e intereses de una deuda que los mexicanos no habían gastado, ni explicar por qué el rescate de los ahorristas alcanzaba la cifra de más de 800 mil millones de pesos, cuando al inicio de la crisis la cartera vencida era de 43 mil millones.

2. Deuda pública de 1995 a la fecha

Derivado de la crisis de 1994-1995, el gobierno dio un giro a la política de deuda pública durante la última década, se dijo, para revertir la tendencia y contratar menos deuda externa y más deuda interna. Así, a partir del año 2000 y hasta 2008, la deuda interna cobró mayor importancia, al representar en promedio 14.6%, mientras la externa 8.4%, respecto al PIB.

En ese lapso, en particular de 2006 a 2008, la deuda bruta del sector público inició su expansión, pues se incrementó en 4.3% del PIB, al pasar de 21.5% a 25.8% de esa variable, según la cuenta de la Hacienda pública federal 2008. Con ajustes al segundo trimestre de 2009 realizados por parte de la SHCP, la deuda bruta total se ubicó sólo en 2008 en 27% del PIB,

³⁵ Correa, Eugenia, *Crisis y rescate bancario México*, en <http://www.redcelso.furtado.edu.mx/archivosPDF/correa5.pdf>.

mientras que para el segundo trimestre de 2009 representó el 34.1%, aumentando en un 7.1% respecto al año anterior.

A. *Deuda del gobierno federal*

Para tener una idea de lo ocurrido en los meses más recientes respecto del manejo del endeudamiento público, se puede decir que, de acuerdo con el Cuarto Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública,³⁶ al cierre del cuarto trimestre de 2012, el saldo de la deuda neta del gobierno federal se ubicó en 4 billones 359 mil 952.9 mdp, monto superior al presupuesto total autorizado por la Cámara de Diputados para ese mismo año, de 3 billones 706 mil 922.2 mdp. De ese monto, el 80.3% está constituido por deuda interna, y el 19.7% restante por deuda externa.

Como proporción de la deuda total del gobierno federal, la deuda externa disminuyó en 1.4 puntos porcentuales, al pasar de 21.1%, al cierre de 2011, a 19.7% del PIB, al cierre de 2012.

a. *Deuda interna del gobierno federal*

El saldo de la deuda interna neta del gobierno federal al cierre de 2012 se ubicó en 3 billones 501 mil 071.6 mdp, monto superior en 388 mil 978.4 mdp al observado al cierre de 2011, equivalente al 21.8% del PIB y al 80.3% del endeudamiento total. Esta variación resultó, conforme al Cuarto Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública,³⁷ de: a) un endeudamiento interno neto por 334 mil 469.8 millones de pesos; b) una disminución en las disponibilidades del gobierno federal por 11 mil 363 millones de pesos, y c) ajustes contables al alza por 43 mil 145.6 millones de pesos, derivados principalmente del efecto inflacionario de la deuda interna indizada. “En el año de 2012, el endeudamiento interno neto se obtuvo principalmente, de acuerdo a este Informe de la emisión de Bonos de Desarrollo a tasa nominal fija y de Udibonos, los cuales en su conjunto aportaron el 78.9% de dicho financiamiento”.³⁸

³⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2012/cuarto_trimestre_2012/Informe%204o%20Trimestre%20de%202012.pdf, p. 70 Y 71.

³⁷ *Ibidem*, p. 72.

³⁸ *Idem*.

En el Cuarto Informe antes citado, por lo que hace a las amortizaciones, el saldo contractual de la deuda interna del gobierno federal registrado al 31 de diciembre de 2012, durante el año 2013 serán por un monto de 843 mil 600.3 millones de pesos. Este monto está asociado principalmente a los vencimientos de valores gubernamentales, cuyo refinanciamiento se realizará a través del programa de subastas que lleva a cabo el gobierno federal.

b. Deuda externa del gobierno federal

Al cierre del cuarto trimestre de 2012, el saldo de la deuda externa neta del gobierno federal, equivalente a la deuda externa bruta menos los activos financieros del gobierno federal en el exterior, se ubicó en 66 mil 016.5 millones de dólares, que representa el 5.4% del PIB y al 19.7% de la deuda total. “Con base en el saldo contractual de la deuda externa del Gobierno Federal registrado al 31 de diciembre de 2012, las amortizaciones durante el año 2013 serán por un monto estimado de 3 mil 149.5 millones de dólares, los cuales se encuentran asociados principalmente a los vencimientos de deuda en los mercados internacionales de capital”.³⁹

Entre las acciones realizadas para el manejo de la deuda externa, que alargan los plazos para su pago comprometiendo la viabilidad de las generaciones futuras, destacan las siguientes: colocación de un bono global en los mercados internacionales de capital por un monto total de un mil millones de dólares, a un plazo de diez años; emisión en los mercados internacionales de capital por un monto de un mil millones de dólares, mediante la reapertura del bono global con vencimiento en 2040, originalmente colocado en enero de 2008 y, emisión en los mercados de capital por un monto de un mil millones de dólares, mediante la reapertura del bono global con vencimiento en 2110.

B. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público

Es conveniente precisar que el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público,⁴⁰ que comprende la deuda ampliada y total del sector público presupuestario, misma que agrupa la deuda pública neta del sector público presupuestario, las obligaciones netas del IPAB,

³⁹ *Idem*, p. 76.

⁴⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Análisis de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, al cuarto trimestre de 2012*, CEFP / 002 / 2013, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2013, p. 24.

pasivos del Fondo Nacional de Infraestructura, los asociados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas) y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la pérdida esperada de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento, al cuarto trimestre de 2012 totalizó 5 billones 890 mil 512.8 mdp, equivalentes a 35.8% del PIB. Del porcentaje anterior, 26.5 puntos porcentuales correspondieron al componente de financiamiento interno, y los 9.3 puntos porcentuales restantes, a los requerimientos de financiamiento externo.

V. DEUDA PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Así como la ley faculta al gobierno federal para realizar operaciones de endeudamiento público, que algunos denominan “deuda soberana”,⁴¹ así también lo hace con las entidades federativas y los municipios, a los cuales la legislación de la materia faculta para acceder a la deuda pública, en este caso deuda subnacional,⁴² en moneda nacional, que debe destinarse a inversión pública y no a gasto corriente.

La deuda subnacional puede ser directa e indirecta; la primera tiene al estado como suscriptor único; la indirecta es la que contratan municipios y organismos operadores, y comprende la que se coloca a través de emisiones bursátiles. A su vez, la deuda de corto plazo es aquella que tiene vencimiento dentro del periodo del mismo ejercicio fiscal; la de largo plazo es la que rebasa la temporalidad del ejercicio y se destina exclusivamente a la construcción de infraestructura. La deuda de las entidades está contratada en su mayoría

⁴¹ Llamada así, refiere Fausto Hernández Trillo, porque el usuario final es generalmente el gobierno de un país libre y soberano, señalando como características la imposibilidad de los gobiernos, en la mayor parte de los países, de hacer uso de algún activo físico para garantizar el crédito, así como la ausencia de algún mecanismo legal e institucional efectivos para validar un contrato de deuda en caso de incumplimiento de alguna de sus cláusulas, pues hacer valer la garantía física implica afectar la soberanía del país. Hernández Trillo, Fausto, *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 84.

⁴² “Para el caso de la deuda de gobiernos subnacionales (estados y municipios), los contratos de deuda varían en tanto que son una mezcla entre deuda soberana y deuda corporativa. Soberana porque los estados son entidades soberanas en los países con estructuras federales; deuda pública, porque en algunos países los estados o provincias pueden emitir deuda... capaz de ser respaldada con el poder de tributación... deuda corporativa porque su último propósito... es financiar un proyecto público rentable socialmente”. *Ibidem*, p. 16.

por la banca comercial, le siguen las obligaciones con la banca de desarrollo, emisiones bursátiles y fideicomisos.⁴³

El endeudamiento subnacional, así considerado, ha seguido la tendencia incremental del endeudamiento público del gobierno federal hasta aquí comentado, llegando inclusive a niveles que están comprometiendo su capacidad de pago, a causa de diferentes factores, que están influyendo, directa o indirectamente, en el agravamiento de tan riesgosa situación financiera. En efecto, en el periodo de 1993 a 1994, el crédito bancario consolidado a estados y municipios, incluyendo organismos paraestatales y paramunicipales, creció en 48.3% en términos reales, y en los últimos años la deuda de las entidades federativas ha tenido crecimiento de casi una tercera parte, al aumentar en 67 mil mdp de enero de 2009 a junio de 2010.

Este incremento de la deuda se dio cuando las participaciones a estados y municipios cayeron 54 mil mdp, cuando perdieron los 25 mil millones promedio de los excedentes petroleros y cuando los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) sólo cubrieron 24 mil millones. La SHCP, prácticamente las impulsó a “potenciar el FEIEF”; esto es, a endeudarse en 19 mil mdp, de los cuales sólo una entidad federativa pidió autorización a su Congreso local para contratarlos.

Así, la deuda subnacional del país ha crecido, de manera permanente, en cinco años, aunque el mayor incremento se registró entre 2010 y 2011, cuando el salto, de un año a otro, fue de 76 mil 113.2 mdp. El incremento acumulado entre 2006 y 2011 ascendió a 230 mil 684.0 mdp. Esto es, el aumento de la deuda pasó de 1.6% a 2.9% del PIB. Se ha criticado que el nivel del endeudamiento haya llegado a este porcentaje, sin reconocer que el propio gobierno federal lo ha estimulado, al proponer al Congreso que el 25% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), se utilicen como garantía de pago.

El bajo porcentaje de las participaciones, la debilidad recaudatoria de los ingresos propios, la presión de gasto derivada del servicio de la deuda y el gasto educativo, se han convertido, sin que esto lo justifique, en verdaderas presiones para buscar formas ocultas de endeudamiento o para simular que el mismo no existe.

⁴³ Fernández Espejel, Gabriel, *Deuda sub nacional en México (documento preliminar)*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la CID, LX Legislatura, documento de trabajo núm. 106, primer trimestre de 2011, p. 1.

Las diez entidades federativas más endeudadas, así como los montos de su deuda en millones de pesos, al 31 de marzo de 2013, según la SHCP,⁴⁴ son: Distrito Federal (58,304.0); Nuevo León (47,863.5); México (40,119.6); Veracruz (39,809.6); Coahuila (36,384.2); Chihuahua (25,848.9); Jalisco (24,569.8); Chiapas (16,431.1); Michoacán (16,033.9) y, finalmente, Sonora (14,806.9).

En conjunto la deuda de esas entidades federativas a la fecha antes señalada asciende a 320 mil 171.5 mdp, monto equivalente al 73.4% del total de la deuda subnacional, que asciende a 436,242.3 mdp y que comprende la deuda de los gobiernos de las entidades federativas, de sus organismos paraestatales, de los gobiernos municipales y de sus organismos paramunicipales, con información proporcionada por las entidades federativas a la SHCP sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, establecido en el Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal. La deuda pública municipal, en particular, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, entre el cierre de 2011 y junio de 2012, se incrementó de 44,124.7 mdp a 44,859.1 mdp, una diferencia de 734.4 mdp, con una variación real de 0.9%. Del total de la deuda subnacional al primer semestre de 2012 (404,409.5 mdp), la de los municipios representó el 11.1%.

Como es fácil advertir, la deuda subnacional ha aumentado aceleradamente, con opacidad y sin control, situación que reclama su urgente regulación y control, de suerte que se ha presentado una iniciativa en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios, que esperamos proteja el interés nacional, de la que conoció inicialmente el Senado de la República⁴⁵ y ha turnado, previo dictamen, a la Cámara de Diputados, para su discusión, mediante la cual se propone la reforma y adición de los artículos 73, fracciones VIII y XXVIII; 79, párrafos primero y segundo de la fracción I; 108, último párrafo; 116, párrafo sexto de la fracción II y 117, fracción VIII; y se adicionan los artículos 25, con un párrafo segundo,

⁴⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios por tipo de deudor al 31 de marzo de 2013, en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=xls&idDoc=683>.

⁴⁵ Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos Segunda y con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2966761_20130415_1366033537.pdf, pp. 79 y ss.

pasando los actuales párrafos segundo a octavo a ser los párrafos tercero a noveno; 73, con la fracción VI y 76, con la fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformas y adiciones a las que deberán seguir las correspondientes a la Ley General de Deuda Pública, a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, si se pretende en realidad el control y la debida aplicación productiva de la deuda subnacional.

VI. PERSPECTIVA DE LA DEUDA PÚBLICA FEDERAL PARA 2013

Para el presente año, el Congreso de la Unión ha previsto un endeudamiento neto del gobierno federal de 415,882.3 mdp. Esta cifra representa, de acuerdo con el Plan Anual de Financiamiento 2013,⁴⁶ el 2.5% del PIB, monto menor al endeudamiento neto esperado para el 2012, de 2.7 puntos del PIB. Al respecto, en los términos del artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso de la Unión autorizó un techo de endeudamiento interno neto de 415 mil millones de pesos para el gobierno federal y de 7 mil millones de dólares para el sector público (gobierno federal, organismos y empresas y banca de desarrollo).

Las necesidades brutas de recursos del gobierno federal, compuestas por la suma del endeudamiento neto más el pago de amortizaciones de la deuda existente para 2013, ascienden a 7.7% del PIB. Esta cifra implica, según el propio Plan presentado por el gobierno, un menor uso de recursos brutos modesto de 0.4 puntos del PIB respecto al dato de 2012. En lo que se refiere a las amortizaciones de capital tanto de deuda interna como externa, se prevé que éstas representarán aproximadamente el 5.2% del PIB en 2013, cifra más baja desde 2005.

En los hechos,⁴⁷ y según el Banco de México, en el primer semestre de este año el gobierno federal ha contratado deuda a un ritmo de 1 mil 763.0 mdp diarios, incluidos fines de semana y días feriados. La deuda emitida por el gobierno federal en el mercado nacional y la relacionada con el rescate bancario ascendió a junio de este año a 5 billones 498 mil 262.0 mdp, cantidad equivalente a un tercio del valor de la economía mexicana calculado por la SHCP en 16.7 billones de pesos.

⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Anual de Financiamiento 2013*, en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/PAF_2013.pdf, pp. 3 y 4.

⁴⁷ González Amador, Roberto, "La deuda interna del gobierno equivale a un tercio de la economía", *La Jornada*, 4 de julio de 2013, p. 2.

Por último, y por lo que respecta a la deuda externa neta del gobierno federal, según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,⁴⁸ al cierre de mayo asciende a 66.9 mil millones de dólares, cifra superior en 0.9 mil millones de dólares a la observada al cierre de 2012. Este resultado se explica por un endeudamiento neto de 1.5 mil millones de dólares, ajustes contables a la baja de 0.7 mil millones de dólares y una disminución en las disponibilidades del gobierno federal de 0.1 mil millones de dólares.

VII. CONCLUSIONES

El desarrollo histórico de nuestro país demuestra su estrecha vinculación a la deuda pública, de modo tal que se puede decir que la República nació en medio de una crisis de deuda, a la que se ha dado un manejo poco eficiente i) por endeudarse sin control y rebasar su capacidad de pago; ii) por la mala composición del endeudamiento adquirido en términos de plazos, naturaleza de los prestatarios, tasas, condiciones desventajosas de contratación o impuestas por el FMI y el BM, que vulneran el interés nacional y la soberanía y afectan a la sociedad, entre otros; iii) por utilizar el financiamiento para cubrir déficit público resultado de desvíos de recursos y de políticas públicas ausentes o erráticas de malas administraciones, y no para inversiones productivas, como establece la Constitución; iv) por adquirir deuda únicamente para pagar deuda transfiriendo la obligación de pago a las generaciones futuras, como ha ocurrido acentuadamente en los últimos once años; haciendo de la deuda pública un factor de riesgo determinante del quebranto de nuestra economía y del desarrollo nacional.

La deuda pública ha seguido una tendencia creciente, que ha obligado a nuestro país a suspender los pagos en distintas ocasiones, generando, inclusive, conflictos internacionales. El incremento del endeudamiento público tan sólo de 2000 a 2011 fue de 3 billones 428 mil 691 mdp, monto mayor al total de ingresos presupuestarios del sector público obtenidos en ese último año, que ascendieron a 3 billones 269 mil 631 millones.

Se ha privilegiado en los últimos años el endeudamiento interno, sustituyendo deuda externa por deuda interna, con fuerte apoyo en el ahorro de los trabajadores y en buena parte en manos de inversionistas extranjeros, no

⁴⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Las finanzas públicas y la deuda pública a mayo de 2013*, 041/2013 comunicado de prensa, México, D. F., 28 de junio de 2013, pp. 4 y 5.

así la amortización de la deuda pública, cuyo monto y costo financiero han seguido creciendo y sólo se desplaza hacia el futuro.

La regulación jurídica constitucional de la deuda pública registra antecedentes desde la Constitución de Cádiz, y avanzó históricamente en la mayoría de nuestros textos constitucionales hasta llegar a la carta magna de 1917 y la legislación secundaria vigente sobre la materia. Sin embargo, al trascender a las Constituciones locales, la deuda pública recibe un tratamiento variable, situación que se acentúa en la legislación secundaria de las entidades federativas, por lo que resulta indispensable poner orden a modo de que el país cuente con un marco jurídico que permita el adecuado manejo y control del financiamiento público de todos los niveles de gobierno y de evitar problemas de sobreendeudamiento e insolvencia y otros que comprometan la viabilidad financiera de los estados y de los municipios.

Entre otras medidas, y sin eliminar la facultad de acudir al financiamiento público interno, por parte de las entidades federativas y de los municipios y otorgando esa misma posibilidad directa al gobierno del Distrito Federal, se puede sugerir, para empezar, el adecuado y veraz manejo de la información crediticia confiable en todos los niveles de gobierno, incluido el federal, ya que la información que registra no ayuda a concluir con precisión el monto real del endeudamiento público del país; el límite al endeudamiento en proporción a la capacidad de pago; el destino obligatorio del financiamiento a inversiones productivas; el análisis de las nuevas formas de financiamiento, y el registro obligatorio de la deuda.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABUD, Jairo, “La deuda externa mexicana y el Plan Brady: ¿resultado y retórica!”, *Investigación Económica*, México, vol. LVII, 22, octubre-diciembre 1997.
- BAZANT, Jan, *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, 3a. ed., México, El Colegio de México, 1995.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, *Análisis de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, al cuarto trimestre de 2012*, CEFP / 002 / 2013, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2013.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CORREA, Eugenia, “Crisis y rescate bancario México”, en <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/correa5.pdf>.
- DÍAZ ZERMEÑO, Héctor, “La trascendencia histórico económica de la deuda interna y externa que se dejó a México debido al movimiento de Independencia”.

- dencia y la forma de indemnizarlas (1821-1831)", *Multidisciplinaria. Revista de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán*, núm. 7, septiembre-diciembre 2010.
- Dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos segunda y con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/04/asun_2966761_20130415_1366033537.pdf
- FERNÁNDEZ ESPEJEL, Gabriel, *Deuda subnacional en México* (documento preliminar), México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la CD, LX Legislatura, Documento de trabajo núm. 106, primer trimestre de 2011, 2011.
- GAVITO MOHAR, Javier y REYES PRUNEDA, Pablo, *Deuda externa y crecimiento económico. La experiencia reciente de México*, México, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, 1990.
- GIRÓN, Alicia, *Cincuenta años de deuda externa*, México, IIEC-UNAM, 1991.
- , *Fin de siglo y deuda externa. Historia sin fin, Argentina, Brasil y México*, México, IIEC, UNAM-Cambio XXI, 1996.
- GUILLÉN, Arturo (coord.), *La deuda externa, grillete de la nación*, México, Nuestro Tiempo, 1989.
- GURRÍA TREVIÑO, Ángel, "La reestructuración de la deuda: el caso de México", en GRIFFITH-JONES, Stephany (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- GONZÁLEZ AMADOR, Roberto, "La deuda interna del gobierno equivale a un tercio de la economía", *La Jornada*, 4 de julio de 2013.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- JUÁREZ, Godolfino, "La deuda externa mexicana. Una aproximación cronológica al tema", *Economía: Teoría y Práctica*, Universidad Autónoma Metropolitana, primera época, núm. 15, verano-otoño 1990 .
- Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos (coords.), *Un siglo de deuda pública en México-México*, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán-El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1998.

NAVA, Guadalupe, “Origen y monto de deuda pública en 1861”, en LUDWOW, Leonor y MARICHAL, Carlos (coords.), *Un siglo de deuda pública en México*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1998.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992.

Plan Anual de Financiamiento.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Deuda externa pública mexicana*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Cuarto Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZA_PUBLICAS/ITSSE-FPDP/2012/cuarto_trimestre_2012/Informe%204o%20Trimestre%20de%202012.pdf

———, Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios por tipo de deudor (saldos al 31 de marzo de 2013) (millones de pesos), en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=xls&idDoc=683>.

———, Plan Anual de Financiamiento 2013, en http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/credito_publico_ii/pol_credito_publico/plan_anual/PAF_2013.pdf

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Las finanzas públicas y la deuda pública a mayo de 2013, 041/2013 comunicado de prensa, México, D. F., 28 de junio de 2013.

TELLO, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2007.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, 23a. ed., México, Porrúa, 2002.