

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.– CARACTERÍSTICAS Y  
ATRIBUTOS

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENCIÓN DEL GRADO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA  
QUE PRESENTA

JULIO CASTELLANOS ELÍAS

Julio, 2001.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

ENDEUDAMIENTO PÚBLICO.– CARACTERÍSTICAS Y  
ATRIBUTOS

TESIS PROFESIONAL

PARA OBTENCIÓN DEL GRADO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA  
QUE PRESENTA

JULIO CASTELLANOS ELÍAS

DIRECTOR DE LA TESIS

DR. JOSÉ AYALA ESPINO

A: *Melita*                      *Landy*

*Fita*                                      *Rodrigo*

*Jorge*                                      *Pepe Ayala y Denise*

# ÍNDICE

	Página
Presentación .....	5
CAPÍTULO 1.	
MARCO CONCEPTUAL.....	8
1.1 Definición del endeudamiento público.....	8
1.2 Tipos de deuda .....	21
CAPÍTULO 2.	
ENDEUDAMIENTO DE 1821 A 1946 .....	30
Evolución .....	31
Conclusión .....	65
CAPÍTULO 3.	
ANÁLISIS DEL PROCESO RECIENTE DE ENDEUDAMIENTO (1947-2000).....	67
3.1 Periodo de 1947 a 1976 .....	67
3.2 Situación actual (1977-2000).....	74
Conclusión.....	85
BIBLIOGRAFÍA .....	87

## PRESENTACIÓN

El endeudamiento público (EP) ha representado, en la historia de México, un elemento que ha causado una sangría considerable de recursos porque la contratación de empréstitos, en la mayor parte de los casos, ha sido en condiciones muy desfavorables para la nación. En el caso extremo fue motivo de la invasión de tropas extranjeras en 1861 y, en varias ocasiones, de amenazas contra la estabilización económica y política. Por otro lado, también ha representado la posibilidad de contar con recursos adicionales para que la economía creciera mucho más rápido y se modernizara. Sin el EP, por ejemplo, hubiera sido imposible la incorporación al país de la red ferrocarrilera a fines del siglo XIX y a principios del XX, así como el acelerado crecimiento de la industria petrolera en la década de los ochenta del siglo veinte. Resulta pues de importancia estudiar este tema porque el endeudamiento público ha llegado a representar más del 60% del PIB. A su vez, el pago del servicio ha sido siempre uno de los renglones de mayor monto en el presupuesto de egresos. Además, en muchas ocasiones en nuestra historia como nación independiente, y más en los últimos decenios, ha sido la partida de mayor cuantía en este instrumento de política económica. Asimismo, el saldo del endeudamiento ha representado de 1970 a la fecha, más del ciento por ciento de las exportaciones anuales.

Ha de reconocerse, sin embargo, que dentro del contexto económico general, el endeudamiento es sólo una parte que se complementa necesariamente con el ahorro, la inversión y en general, con la política fiscal y monetaria, por lo cual no puede estudiarse aisladamente, sino como producto de la interrelación de las variables económicas que conforman la totalidad de la economía nacional.

He elegido escribir sobre endeudamiento público porque a partir de la crisis de pagos que se dio en 1982, no sólo resultó un tema recurrente en las

noticias económicas de todos los medios informativos nacionales e internacionales sino que además, las múltiples soluciones que han propuesto los encargados de tomar las decisiones de la política económica, lejos de resolverlos han resultado en el crecimiento del saldo a pesar de los grandes pagos que se llevan a cabo periódicamente. También he creído encontrar en el EP uno de los motivos de mucho peso que afectan la distribución del ingreso, tanto a nivel nacional como internacional, asunto que no se trata en este trabajo.

A decir de diversos autores la deuda es una palanca del desarrollo que no puede menospreciarse, siempre y cuando se utilice con responsabilidad de largo plazo. Resulta necesario también considerar que el EP debe contemplar la implicación intergeneracional que conlleva. Es decir, que las generaciones presentes parecen tener la tentación de endeudarse sin reflexionar en que el problema del pago, con todas sus consecuencias, se le deja a las generaciones futuras.

El objetivo del trabajo es hacer una revisión a los conceptos de endeudamiento público, y entender el mecanismo de esta categoría, a través de su análisis histórico.

La hipótesis manejada en el estudio del proceso histórico es que el EP obedece a interés de beneficio personal de los políticos e intermediarios financieros y no al interés de resolver las necesidades del país.

En el capítulo 1, que enmarca teórica y conceptualmente el trabajo, se estudian las definiciones que gozan de mayor aceptación a las cuales sumé las de los organismos multilaterales, especialmente la OCDE. El capítulo concluye aseverando que el EP sólo puede aceptarse cuando su utilización garantice que con el producto que de él emana podrán solventarse los pagos comprometidos.

El capítulo 2 se refiere al EP en su desarrollo histórico de 1823 hasta 1946, basándose fundamentalmente en el libro de Jan Bazant en cuanto a su desarrollo temporal y aritmético, pero dando una interpretación diferente a las

motivaciones y perspectivas de los actores. Se concluye con la sospecha de que el endeudamiento obedeció principalmente a intereses particulares en vez de procurar beneficios para el país.

En el capítulo 3 se trata el EP desde 1947 hasta el año 2000, analizado por sexenios; en esta parte se repite persistentemente el cuestionamiento de por qué el endeudamiento de cada año sirve principalmente para pagar empréstitos anteriores. Salvo el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) en el que la mayor parte de los ingresos por préstamos se utilizó para cubrir el déficit público (gasto corriente), en los otros ocho sexenios, como ya quedó dicho, la mayor parte del dinero recibido sirvió para pagar deuda.

# **CAPÍTULO 1**

## **MARCO CONCEPTUAL**

### **Introducción**

El endeudamiento público (EP) presenta problemas teóricos y prácticos sobre las partidas que deben incluirse para medir su monto e impacto en la economía. Para enfrentar este problema se muestran tres diferentes conceptos de EP para analizarlos junto con los muchos problemas prácticos que han encontrado los estudiosos, por ejemplo, los recopiladores de información de la OCDE, y así mostrar las dificultades para lograr acuerdos en este concepto. A partir de este problema, hacemos un intento de eliminar las partidas que, a mi juicio, no deben incluirse en el EP. Por último, se exponen las razones por las cuales la conformación del EP sólo debe incluir aquellos préstamos que se utilizan para inversión pública que garantice el pago del servicio de la deuda, es decir, capital e intereses.

### **1.1 Definición del endeudamiento público**

El endeudamiento público es el crédito público que obtiene el gobierno de un país para financiar las operaciones que no logró con los ingresos tributarios y no tributarios. El crédito proviene de inversionistas públicos o privados, o de instituciones internacionales como el BM y FMI para el primer caso, o colo-

caciones por corredurías para el segundo. La teoría de las finanzas públicas supone que en general los fondos obtenidos mediante EP son destinados a pagar las funciones del Estado moderno que no se pueden cubrir por el ingreso fiscal regular.

De acuerdo con Benjamín Retchkiman existen tipos de endeudamiento fiscal que no son deuda pública. Entre estos considera:

“... las deudas de guerra —impuestos de un vencedor— y otro tipo de obligaciones del Estado que carecen del acto voluntario de entregar recursos por parte del prestamista y recibir una promesa de pago, por ejemplo, sueldos no pagados a empleados públicos, obligaciones de deudas forzadas, adeudos por obras públicas, indemnizaciones de cualquier tipo, emisiones de papel moneda con circulación compulsiva, pensiones de retiro y cualesquiera otras operaciones financieras que no tengan los elementos esenciales del crédito.

“Consecuentemente, el término de deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales.”<sup>1</sup>

Por su parte, José Ayala expone:

“la deuda pública es una obligación que adquiere el gobierno de pagar un rendimiento monetario a los que retienen legalmente los documentos de deuda (bonos del gobierno) en un momento dado. Un aspecto muy importante de la deuda pública es la existencia de un retro-pago, lo que significa que las personas que pagarán la deuda existen en el futuro, es decir, después de las que reciben el préstamo. Esta importante dimensión de la deuda establece una relación intertemporal entre los contribuyentes

---

<sup>1</sup> B. Retchkiman, *FINANZAS PÚBLICAS...*, pp. 176 y 177.

fiscales, los prestamistas y los beneficiarios; por lo tanto, es necesario que la deuda contratada en el presente sea empleada para financiar bienes de consumo durables que se traducirán en beneficios futuros (inversiones en infraestructura, en empresas productoras de bienes y servicios, mejora de educación y salud, un mejor gobierno, etcétera).”<sup>2</sup>

El párrafo subrayado me parece una base sólida que debe tomarse en cuenta de manera especial en la definición de EP.

El mismo autor define deuda pública como:

“la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación.

Las principales razones para recurrir a la deuda pública son las siguientes:

- a) situaciones de emergencia: se refiere a circunstancias difíciles de prever, como son guerras y desastres naturales...
- b) construcción de obras públicas...
- c) hacer frente al déficit presupuestal...
- d) para pagar deuda...”<sup>3</sup>

Puede apreciarse una contradicción entre las razones para recurrir al EP, pues una se refiere a que puede servir para el pago de deuda, y la otra afirma que debe servir para financiar bienes de consumo durable principalmente, comentario muy cercano al expuesto por Retchkiman, quien además descarta explícitamente que pueda dedicarse a pago de deuda obligada y gastos de guerra.

Después de exponer y comentar las dos definiciones anteriores que contienen las partes sustanciales de lo que es el EP, y con el afán de mostrar y

---

<sup>2</sup> J. Ayala, *ECONOMÍA DEL SECTOR...*, pp. 308-309 (subrayado mío).

<sup>3</sup> *Ibidem* p. 309

reforzar mi punto de vista sobre este término, me parece importante incluir algunos de los problemas y de las referencias que ha realizado el International Working Group on External Debt Statistics (IWGEDS) con respecto al análisis que hacen de los países afiliados a la OCDE de las cifras que presentan sobre su deuda externa. Considero que este grupo de especialistas que analizan el EP tiene opiniones muy valiosas para considerarla en cualquier estudio al respecto. Así, para la OCDE la deuda externa es:

“El monto, en cualquier momento dado, de transferencias de recursos y de pasivos contractuales no cobrados de residentes de un país con no residentes, de repagar el principal, con o sin intereses, con o sin principal”.<sup>4</sup>

La simpleza de esta definición contrasta con las presentadas de los autores anteriores en que elaboran análisis y comentarios que fundamentan la razón de existir y las implicaciones económicas y legales del EP. Por el contrario, la de la OCDE resulta ser una muy elemental referencia a las relaciones que se dan entre el deudor y el acreedor.

Sin embargo, creo que esta misma razón permite que cada país que hace reportes, tenga una flexibilidad muy amplia en cuanto a cómo y qué partidas incluye, y por ello, obliga a la IWGEDS a hacer recomendaciones especiales a partir de los problemas que encuentra.

A continuación se elabora un listado de ellas:

- Para definir un flujo de capital es necesario tomar en cuenta el número de factores que afectan el valor del saldo de la deuda, pero que no son flujos o transacciones con no-residentes.
- La información acerca de los saldos de las deudas externas son razonablemente compatibles en el nivel individual de cada país después de

---

<sup>4</sup> OCDE, Debt Stocks... p. 143

hacer algunas asignaciones por diferencias en el tratamiento de ciertos elementos.

- No es posible medir algunos flujos directamente y, por lo tanto, es necesario hacer estimaciones en la base de cambios en el saldo de la deuda.
- Muchos países tienen dificultad para obtener la información de los activos y los pasivos del sector bancario no privado. Las estadísticas internacionales del Banco de Pagos Internacionales (BPI) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) contienen información que puede ayudar a llenar este vacío, pero los que trabajan esta información necesitan considerar diversas dificultades que se presentan en este proceso.
- La explicación de las diferencias en el flujo de deudas entre las estadísticas de la balanza de pagos y los sistemas de reporte de los deudores requiere de detalles no disponibles en el catálogo contable de la balanza de pagos; se necesita una más cercana coordinación entre la información que compila el FMI y aquella que reportan los países.
- Las publicaciones de la OCDE y del Banco Mundial (BM) deberían indicar las fortalezas y las limitaciones de sus respectivos sistemas en relación con las preguntas que generalmente hacen los usuarios acerca del saldo de la deuda y los flujos de información.
- Una causa importante de las diferencias en las estadísticas sobre la deuda es la falla de los compiladores nacionales o internacionales de información a seguir estándares estadísticos de acuerdos internacionales.
- Algunas dificultades sobre problemas técnicos aparecen en la contabilidad para la reestructuración de la deuda y se espera que los

ejemplos de tales problemas de este informe se utilizarán por los compiladores.

- Sería conveniente que miembros de la IWGEDS reconcilien la información y alerten a los compiladores de cualquier discrepancia significativa surgida.
- Los miembros de la IWGEDS han reestructurado sus bases de información y han adoptado métodos apropiados para la contabilidad de la deuda a largo y a corto plazo.
- El IWGEDS trabaja especialmente para estandarizar y medir la presentación de la información de los flujos de fuentes externas.

A partir de los anteriores criterios conviene establecer las siguientes reflexiones con respecto a los problemas que representa definir y conceptualizar la deuda externa.

1. La medición del “flujo de la deuda” es considerablemente más complejo y ambiguo que la del “saldo de la deuda”. Las diferencias en los estimados del saldo de la deuda ocurren por la variación existente en la clasificación convencional. Es posible conciliar la información razonablemente bien por los datos adicionales detallados, por lo menos en la comparación de los paquetes de información del sistema de reporte del acreedor con los del deudor. La definición de deuda asegura una buena consistencia. En el caso de “flujos de deuda” los datos pueden resultar de una medición real de transacciones (que incluye reestructuración de deuda) o puede ser derivado, por lo menos como una primera aproximación, de las diferencias en niveles sucesivos de los saldos de la deuda. En el último caso, sin embargo, hay más variación en el tratamiento de partidas particulares, y es importante hacer asignaciones por factores que no representen

transacciones reales, tales como variaciones en las tasas de tipo de cambio para alcanzar un estimado de los flujos correspondientes a las transacciones de la balanza de pagos. Es necesario hacer las mismas asignaciones en la dirección opuesta cuando se utilizan directamente para estimar cambios en el saldo de la deuda; la complicación adicional en este caso se debe a la necesidad de excluir los flujos de no-deuda (capital e inversiones) antes de aplicar el proceso de ajuste a los datos residuales que miden solamente los flujos de deuda.

2. Un principio básico es que la información de flujos en la deuda externa debería referirse solo a transacciones entre residentes de un país y no residentes. La definición de transacciones en frontera está basada en el *manual de la balanza de pagos* y en el Sistema Nacional de Cuentas. El concepto excluye todos los cambios tales como fluctuaciones en el valor de mercado o en los tipos de cambio o acciones unilaterales de acreedores o deudores que no representan transacciones reales entre residentes y no residentes.
3. Se ha discutido mucho acerca de los dos elementos que afectan los cambios en el estado del saldo de la deuda: flujos y valuación u otros ajustes. En el contexto de la balanza de pagos los estados de posición de inversiones internacionales deberían contener la información necesaria para ligar los cambios en los valores del final del período de pasivos externos (y activos) con las transacciones registradas en la cuenta de capital de la balanza de pagos. También es importante tomar en cuenta estos elementos en las series de flujo de fondos, los cuales en principio utilizan los registros convencionales de la balanza de pagos como base. Adicionalmente, el refinamiento de la información que entra en la posición de inversiones internacionales puede mejorar el reporte de la balanza de pagos y estimular a todas las fuentes dispo-

nibles así como ayudar al enlace entre las estadísticas de la balanza de pagos y los estimados de los flujos de deuda y de los saldos de ésta, que son derivados primeramente de estas otras fuentes. Como base de consideraciones futuras se concluye con las siguientes observaciones:

a) A efectos de determinar un flujo de capital, o un flujo de fondos directamente de los cambios al final del año en la deuda, es necesario tomar en cuenta muchos factores que afectan el valor del saldo de la deuda pero que no representan flujos, o transacciones con no residentes.

b) La Información en el registro del saldo de la deuda externa tanto del sistema de reporte del acreedor como del sistema de reporte del deudor, es razonablemente compatible a nivel de país individual después de hacer algunas asignaciones por diferencias en el tratamiento acordado en elementos particulares de los dos sistemas. Hay también las diferencias inevitables que ocurren entre las cuentas del acreedor (el sistema de reporte del acreedor de la OCDE y las estadísticas del BPI y del Fondo Internacional de Bancos) y, por otra parte, las del deudor (el sistema de reporte de deudores del BM). Aquí las causas son conocidas, pero cuantificarlas no es un asunto fácil. A nivel global una diferencia importante entre el saldo de la deuda externa de países desarrollados que se reportan por los dos sistemas resulta de variaciones en coberturas geográficas. Actualmente, el sistema de reporte del acreedor agrega información de 154 países, mientras que el sistema de reporte del deudor cubre 129.

c) Para algunos flujos, la medición directamente no es posible, y por lo tanto es necesario hacer estimados usando cambios en el saldo de la deuda. Para los bancos, la información reportada al BPI es de activos y pasivos de operaciones fronterizas que aparecen en sus

balances. Para determinar información de flujos es necesario hacer ajustes de cambios y tipos de cambio contra el dólar tantas veces como series de cambios haya habido. Sin embargo, como no es posible eliminar completamente todos los elementos de no-flujo, la información, más que un equivalente, es documentada.

Muchos compiladores nacionales encuentran dificultades especialmente en obtener información de los activos y pasivos externos de los residentes en el sector privado no bancario. La información del FMI y BPI sobre las posiciones de los bancos *vis a vis* la no bancaria extranjera, es útil para cubrir esta falla, pero es necesario proceder con cuidado debido al número de inconsistencias entre las estadísticas de los bancos internacionales y la Balanza de Pagos. Ésto fue identificado en el *Report of the Working Party on the Measurement of International Capital Flows (RWPMICF)*". Los caminos para resolver estas inconsistencias se han discutido en el Comité del FMI para estadísticas de la balanza de pagos en colaboración con el BPI.

d) En principio, la información de flujos de capital que aparece en los estados de balanza de pagos de los países debería referirse a información de los flujos de deuda reportados en el sistema de reporte de deudor. Pero en la práctica, una explicación de las diferencias requiere detalles no disponibles en el catálogo de cuentas de la balanza de pagos. Por lo tanto, en el RWPMICF se ha recomendado coordinar los esfuerzos entre los compiladores de las cuentas de las balanzas de pagos y las oficinas (usualmente el *ministro de finanzas del banco central*) encargadas de compilar la información sobre la deuda externa de un país y realizar los reportes correspondientes.

e) La OCDE y el BM tienen comunicación continua para coordinar sus sistemas de información. Sin embargo, diferencias en cobertura geográfica, el tratamiento de ciertos tipos de transacciones de deuda, y en algunos casos, de terminología pueden ocasionar dudas al usuario de la información porque el manejo de la misma es diferente dentro del sistema como un todo y en su uso parcial. Estas diferencias son causadas por los distintos objetivos en cada sistema de información. La elección puede depender del tiempo o de la categoría de la deuda (o del flujo), y de la clasificación sectorial de acreedores y deudores en relación al tipo específico de análisis que se requiera.

f) Las diferencias estadísticas entre el reporte acreedor y el deudor, continuamente resultan de variaciones en conceptos o definiciones. Pero una fuente más importante de diferencias son los errores de los compiladores nacionales e internacionales al no respetar los acuerdos estadísticos sobre estándares. Este problema también se aplica a las estadísticas de la balanza de pagos. El que la balanza de pagos esté compilada con base en transacciones devengadas, y los reportes de deudores y de acreedores con base en efectivo, agregan problemas adicionales de conciliación.

g) La mayoría de los problemas técnicos en la contabilidad de tipos de cambio en la deuda externa se derivan de los arreglos que, o alteran las cédulas de repago, o eliminan o modifican la forma de la deuda existente. Los sistemas de reporte del deudor y del acreedor acarrearán estos ajustes a la información adicional, pero no son destacables en las tablas de publicación. Sin embargo, el sistema de la balanza de pagos considera que los requerimientos contables de estos arreglos deben ser publicados en sus cuentas.

He destacado y resumido los aspectos que me han parecido más importantes de acuerdo al documento del IWGEDS en relación a los problemas y conclusiones de la definición y aspectos conceptuales de la deuda externa, porque certifica que la información utilizada por fuentes reconocidas tiene muchas complicaciones y consideraciones que obligan a ajustar las cifras con las salvedades que corresponden. No se pretende que se trabaje con datos exactos ni mucho menos. Por lo que respecta al aspecto teórico, es necesario reconocer que aún se está en la etapa de revisión de conceptos a considerar para incluirlos en el término “deuda”.

Para definir el concepto de endeudamiento público resulta indispensable incluir la idea central según la cual los dineros recibidos se utilicen en inversiones (inversión pública de fomento económico) tales que los productos de ellas obtenidos, sean suficientes para pagar los intereses pactados y el capital en la fecha acordada.

Con este agregado que propongo, quedarían excluidos los préstamos recibidos para pago de deuda o para cubrir gasto corriente (déficit fiscal). El principio de la propuesta radica en que cuando se reciban recursos que no provienen de los ingresos fiscales se provocan distorsiones en la cuenta pública que resultan dañinas a la economía en su conjunto, porque la única manera de solventarlas es con más endeudamiento y así, la cuenta no sólo nunca se acaba, sino que cada vez crece más. Esta ha sido la historia económica de nuestro país, de mediados de los setenta a la fecha. Lo mismo sucedió con el endeudamiento público adquirido en 1824 y 1825, que aún cuando se hacían esfuerzos especiales para pagar intereses, su saldo creció hasta 1946 en que se cancela el 90% después de 120 años.

Debo reconocer que esta propuesta resulta extraña y aparentemente inaplicable para el momento actual en que ya existe un saldo de endeudamiento público que obedece principalmente a razones que deben excluirse.

El endeudamiento público, tal y como se ha manejado, se volvió un círculo vicioso porque los acreedores incrementan su capital basados principalmente en los intereses acumulados que no se alcanzan a cubrir en su totalidad y se capitalizan aumentando cada vez el principal, hasta que éste se transforma en impagable. Por ejemplo para 1979 el gobierno mexicano ya tenía un saldo de endeudamiento externo elevado –42 mmd–, que aumentó en 1980 a 57 mmd y en 1981 a 78 mmd, basado en el supuesto que el precio del petróleo alcanzaría para cubrir los compromisos contraídos, pero los créditos que se obtuvieron en 1980 y 1981 por 38 mmd se hicieron a corto plazo, a tasas de interés muy altas, y en su mayoría sirvieron para pagar endeudamiento y para cubrir la fuga de capitales. A partir de este año, 1981, todos los préstamos obtenidos serían básicamente para pago de deuda externa. Por el lado del endeudamiento público interno sucede algo similar: la emisión de instrumentos gubernamentales que sirven para financiar el déficit público, crece en la medida en que se incrementan los saldos por los intereses que se pagan a los tenedores de dichos instrumentos, que han sido muy elevados, y a las que acceden muchos extranjeros atraídos por lo elevado de su rendimiento.

Cuando un gobierno solicita empréstitos para cubrir deuda lo que hace es acrecentar la magnitud de la incapacidad de pago.

Como el endeudamiento público no está sujeto a un marco jurídico riguroso, facilita que los actores (los que toman las decisiones de política económica) pueden relajar el control, afectando la economía del país, como ha sucedido en los últimos 30 años.

Un buen ejemplo, son los enormes montos del IPAB considerados EP y que serán pagados con recursos públicos, cuestión que resultaría inadmisibles teóricamente si consideramos la definición propuesta. El monto del IPAB-FOBAPROA representa duplicar el EP (más de 70 mil millones de dls.), afectando el presupuesto público, pues se tienen que dedicar cantidades

importantes de recursos para pagar los intereses correspondientes. Los adeudos de PEMEX, CFE y Pidiregas que aun no están contempladas como EP, deberían, según la definición propuesta considerarse endeudamiento, y en este marco, asegurar que los ingresos que se generen, se destinen, la parte correspondiente, al pago de sus adeudos. Por lo que respecta al caso de las pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto para la Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, muchos analistas ya los consideran EP porque no habrá dinero en dichas instituciones para liquidarlos, recursos que el Estado utilizó en vez de crear el fondo correspondiente. Aunque podría reconocerse que tendría que salir del presupuesto público más que considerarlo EP, debería de fincarse responsabilidades a los que procedieron de manera incorrecta y cuantificar cuanto sería recuperable y a la diferencia considerarla como endeudamiento fiscal (pasivos sociales) para cubrirla en sus respectivos vencimientos.

Incluir las partidas que se han desechado por no cumplir con el requisito de destinarse a inversión y fomento económico como parte del endeudamiento público, equivale a solapar ineficiencia y corrupción de los responsables del problema enorme que se presenta como endeudamiento público.

## **Conclusión**

El EP entendido como el saldo de los empréstitos recibidos por el gobierno para financiar operaciones de inversión pública de fomento económico que retribuyan ingresos para poder cubrir tales compromisos con sus respectivos intereses, excluye por definición todas las partidas que se utilizarán para cubrir déficits fiscales, para pagar deuda o pasivos.

Debido a que todas las partidas que de una u otra manera se incluyen en el presupuesto público como pasivos reales o contingentes se consideran como

EP, se propone su revisión para deslindar responsabilidades de tales pasivos y catalogarlas en activos por recuperar.

Se muestra también la enorme inconsistencia de partidas y conceptos que existen entre los países de la OCDE sobre EP, requiriendo de múltiples aclaraciones para conciliar las cifras.

## **1.2 Tipos de deuda**

Las clasificaciones de la deuda pública y el glosario de tipos de deuda que presento, invitan a reflexionar acerca de los problemas que conlleva intentar agrupar conceptos que por sí mismos son diversos; resulta entonces que en no pocas ocasiones, las clasificaciones, en vez de ayudar a aclarar, confunden.

Por ejemplo, José Ayala (Cfr. P 316) dice que la deuda interna está constituida por los recursos de los particulares nacionales, y que su recaudación es a través de instrumentos financieros como CETES, AJUSTABONOS, etc. Sin embargo, habría que reconocer que buena parte de estas partidas son adquiridos por inversionistas extranjeros. Por lo tanto, su clasificación como deuda interna requería la aclaración que no son residentes. El caso contrario pasó con los famosos Tesobonos del sexenio del Presidente Salinas de Gortari. Debido a que eran pagables en dólares y había tenedores tanto mexicanos como extranjeros, su clasificación no es clara, pero se reportaba como deuda externa aunque muchos nacionales también eran tenedores de estos instrumentos.

### CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA. ALGUNOS INDICADORES BÁSICOS<sup>5</sup>

La deuda pública se puede clasificar dependiendo de su origen, su plazo de amortización (proceso de cancelación paulatina de una empréstito) o por el tipo de acreedor externo (véase esquema 1.2). Una de las clasificaciones más

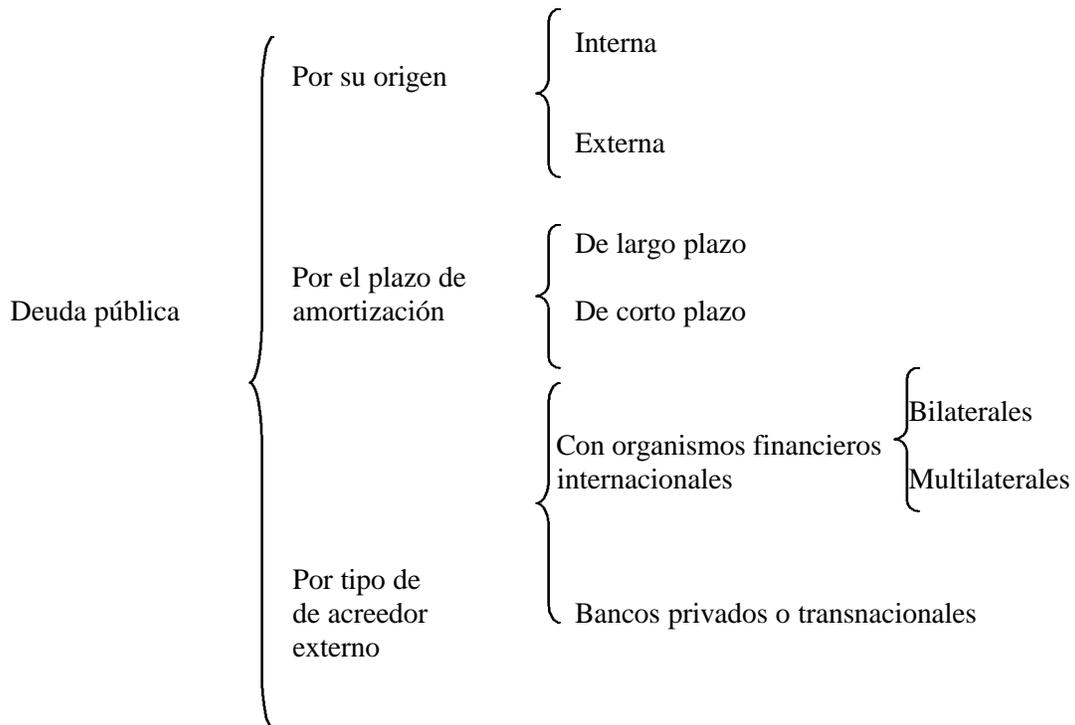
---

<sup>5</sup> J. Ayala, *ibid.*, p. 317.

usadas es la de origen de la deuda pública la cual está compuesta de la siguiente manera:

- Deuda pública interna. Está constituida por los recursos provenientes de los particulares nacionales. Su recaudación se da a través de instrumentos financieros, en México podemos mencionar a los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos Ajustables del Gobierno Federal, entre otros.
- Deuda pública externa: Es la que se contrata con los diversos acreedores externos como son: bancos privados transnacionales y organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

### Esquema 1.2 Clasificación de la deuda pública



FUENTE: Tomado de J. Ayala, *op. cit.*, p. 317.

Según B. Retchkiman<sup>6</sup>, la clasificación de la deuda pública se hace considerando la nacionalidad de los tenedores, el plazo de amortización, la forma de emisión y su efecto en la actividad económica, en la siguiente forma:

A) *Por su nacionalidad:*

- i) Interna
- ii) Externa

La deuda es nacional cuando la oferta de bonos gubernamentales es absorbida por la propia comunidad cuyo gobierno la emitió, y extranjera cuando se encuentra en poder de ahorradores de otras naciones. Es evidente que esta distinción, sencilla a simple vista, no lo es si se toman en cuenta los fenómenos económicos que origina. Por lo que respecto a la deuda externa, algunos autores se dejan influir por la necesidad de capital de ciertos países y en aras de esta situación la recomiendan como altamente satisfactoria, porque coadyuva a cooperar con recursos nacionales insuficientes, y porque se ejerce menos presión sobre éstos.

Sin embargo, es conveniente señalar que existe un serio problema en el *servicio –interés y amortización–* de la misma. El pago de intereses o del principal debe hacerse en la moneda del país acreedor; este problema, obliga a recurrir a los mercados de cambio para adquirir la moneda extranjera necesaria, con todos los riesgos del deudor por las varias influencias que afectan el valor internacional de una moneda, a lo que hay que agregar la propia demanda del país deudor, que es otro factor que tiende a deprimir el valor de su dinero –o a crear graves problemas de balanza de pagos–. Además, al existir obstáculos al

---

<sup>6</sup> B. Retchkiman, *op. cit.*, pp. 184-187.

comercio y a los movimientos de capital entre los diversos países agregan un problema grave de transferencia a los ya mencionados de deuda en manos de residentes en países extranjeros.

Cuando una nación recurre a flotar un empréstito entre los ciudadanos o el gobierno de un país extranjero, los servicios de deuda puede pagarlos –intereses y principal– solamente si la nación prestadora, ya sea por nuevos préstamos, por envíos de emigrantes, por turismo o por mayores compras de mercancías al prestatario, hace obtener cantidades suficientes de su moneda.

B) *Por el plazo de amortización:*

- i) A corto plazo o flotantes
- ii) A largo plazo o consolidadas
- iii) Perpetuas

La deuda puede ser a *corto plazo o flotante*, lo que implica que “madurará” en un año o menos, pudiendo delimitarse este tipo de bonos gubernamentales como los que sirven para eliminar desequilibrios momentáneos entre el presupuesto en efectivo y los requerimientos monetarios inmediatos. Los llamados *valores de largo plazo o consolidados* son aquellos cuya “madurez” –por definición– es mayor de un año, aunque actualmente el largo plazo se considera a partir de cinco años, siendo perpetuos los que no tienen fecha fija de “madurez”, como los famosos *consols* británicos que fueron primeramente emitidos en 1751, cuya tasa de interés es fija y su precio de mercado fluctúa de acuerdo con la oferta y demanda de fondos prestables. Un autor ha comentado que si toda la deuda fuera solamente en estos bonos, el complicado y sutil mecanismo de la administración de empréstitos gubernamentales se reduciría al pago de los cargos de interés. En realidad esta clasificación, histórica ya, es un tanto arbitraria, pues en la actualidad se usa el llamado término *intermedio*, que

se refiere a bonos de más de un año y menos de cinco, aunque algunos autores siguen denominándolos de corto plazo.

C) *Por la forma física o material que presenta la emisión:*

- i) Titulada
- ii) No titulada

El empréstito “titulado” está fragmentado en multitud de documentos de diverso valor, con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren a los mercados de valores; la deuda “no titulada” está formada por documentos no divisibles, que representan operaciones de gran monto y sólo accesibles a cierto tipo de instituciones de crédito.

D) *Por su efecto en la actividad económica:*

I

- i) Deuda lastre
- ii) Deuda pasiva
- iii) Deuda activa

II

- i) Deuda reproductiva
- ii) Deuda de “peso muerto”

III

- i) Deuda auto-liquidable
- ii) Deuda no auto-liquidable

Por último, se considera la clasificación más importante que, presenta tres subdivisiones. La primera, la más tradicional, considera la existencia de *deuda lastre*, que es un tipo de obligación en que incurre el Estado y cuyo

gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad; *deuda pasiva* es la que el gobierno ha gastado en proporcionar ciertos servicios útiles y recreo a la población, pero que no produce por sí misma ingresos ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital; *deuda activa* es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

La segunda subdivisión se debe a H. Dalton, quien clasifica la deuda pública como *reproductiva*, en la cual los intereses y el principal son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con los dineros obtenidos en préstamos, y deuda de *peso muerto*, la cual es pagada –réditos y amortización– de otras fuentes de ingreso público, principalmente de impuestos, ya que no hay un valor o activo que represente su inversión.

Esta idea de la deuda de “peso muerto” ha sido discutida por algunos autores y se ha considerado como poco útil por que lleva a conclusiones inadecuadas con respecto al empréstito gubernamental, debiendo asimilársele también las denominadas deudas “lastre” y “pasiva”. El primer aspecto importante sería considerar si toda la deuda privada es invertida adecuadamente o existen empresas que resultan un fracaso, que de ninguna manera se debe al origen de los recursos; también se hace necesario valuar con toda precisión las inversiones realizadas con deuda y a las cuales se ha catalogado como de “peso muerto”, pues un ejemplo adecuado serían los gastos de ayuda a los desocupados, que pudieran no implicar un aumento absoluto en el ingreso pero sí determinar que el ingreso real no siguiera bajando y que las entradas tributarias fueran más altas de lo que hubieran sido en ausencia de los desembolsos para los sin trabajo, además de la eliminación de la tensión política que este problema acarrea. Otro de los capítulos de gastos que producen deuda de “peso muerto” es la guerra; a las afirmaciones ya hechas al respecto se agrega que esta erogación puede igualarse a un cargo sobre la economía, similar en el

sector privado, y es la inversión para la protección de la propiedad de los negocios contra robo e incendio.

La última subdivisión, que es la más moderna, clasifica a la deuda pública en relación con la fuente de donde se tomarán los recursos que permitirán liquidar los intereses y la amortización; de acuerdo con esto, el empréstito gubernamental puede ser auto-liquidable o no auto-liquidable. Se incurre en deuda auto-liquidable cuando las entradas que se obtuvieron fueron invertidas en empresas que producen un ingreso monetario; un servicio telefónico propiedad del Estado puede cobrar precios en los que se incluya una utilidad similar a la que otorguen firmas similares, con lo que este tipo de deuda y la privada han sido creadas con el mismo propósito. Cuando se ejercen gastos para realizar obras u ofrecer servicios que no otorgan ingresos monetarios, si estos gastos son provenientes de deuda pública se dice que ésta es *no auto-liquidable*; si, por otra parte, la inversión pública se dirige a renglones como grandes obras de riego, caminos, puertos y demás medios de comunicación, así como a la explotación de recursos naturales, o se canaliza hacia el mejoramiento del hombre y el desarrollo de sus capacidades, como son la educación, programas de salud pública y de seguridad social, se tendrá que esta deuda no auto-liquidable ha puesto la base para el desarrollo de la nación. Sin embargo, para que esta visión optimista de los efectos de la deuda pública se manifieste como realidad tangible es necesario que concurren ciertas circunstancias, pues los altos niveles de gastos públicos son condición necesaria pero no suficiente; debe existir empleo para los trabajadores cuya eficiencia se ha mejorado; el sistema impositivo y la organización gubernamental deben ser adecuados para captar los incrementos en el ingreso nacional.

Por cierto que como posibilidad de que no todos los proyectos gubernamentales que implican endeudamiento público sean acertados, en este capítulo

“no auto-liquidable” de la deuda pública se incluye la de “peso muerto” o “lastre” que, como ya se dijo, es aquella en que se incurre cuando se financia inversión pública en proyectos que no se terminan, o mal estructurados, y en gastos de una guerra que se pierde.

Del glosario de términos de la OCDE sobre endeudamiento, se listan las que tienen que ver con la situación nacional.

*Compra de deuda.*– La recompra de un país deudor, de toda o de una parte de su deuda externa, usualmente con descuento. El país deudor reduce sus obligaciones mientras el acreedor recibe un pago.

*Deuda por swap de caridad.*– La compra, para una organización que no persigue fines de lucro, tal como una organización no gubernamental (ONG), de la deuda externa de un país con un descuento en el mercado secundario en el que la ONG la intercambia por la moneda local para utilizarla con fines filantrópicos.

*Deuda por swap commodity.*– El repago en bienes por un país deudor de toda, o parte de su deuda externa. Regularmente, el prestamista toma un porcentaje específico de los ingresos por exportación de un commodity particular o de un grupo de commodities.

*Conversión de deuda.*– El cambio de deuda por otro pasivo.

*Deuda por swap de capital contable.*– Una transacción en la cual la deuda (de un país soberano), se cambia por participación en el capital de una de las compañías del país. Generalmente, hay cláusulas en el acuerdo para prevenir la repatriación de capital antes de alguna fecha futura especificada.

*Deuda perdonada.*– La extinción de una deuda, total o parcial, por acuerdo entre deudor y acreedor.

*Deuda liberada.*— Cancelación de principal no pagado (se deba o no), y de intereses que se deben, y para la OCDE, una reducción de la tasa de interés.

*Reorganización de la deuda.*— cualquier acción de un acreedor que oficialmente altera los términos establecidos del repago. La reorganización de la deuda puede tomar muchas formas, incluido el perdón, reprogramación y refinanciamiento.

*Servicio de la deuda.*— Se refiere al pago del principal y los intereses.

*Servicio actual de la deuda.*— Es el grupo de repagos hechos realmente para solventar una deuda, incluyendo las anteriores y los derechos.

*Servicio programado de deuda.*— Es el grupo de repagos que sean requeridos contractualmente para realizarse durante la vida de la deuda, incluyendo principal e intereses.

*Cuota del servicio de la deuda.*— La cuota de servicio que paga un país del valor de las ganancias de sus exportaciones.

## CAPÍTULO 2

### ENDEUDAMIENTO DE 1821 A 1946

#### Introducción

En este capítulo se analiza el endeudamiento público externo e interno de México, desde que se constituye como nación independiente de España en 1821, hasta 1946. Se utilizó principalmente el libro de Jan Bazant “Historia de la deuda exterior de México 1823-1946” porque hace un recuento puntual de las partidas que incluía cada empréstito solicitado y cada convenio que se realizaba en los 140 años estudiados. A pesar de sus limitaciones sigue siendo todavía la referencia obligada. Seguí el mismo camino temporal que el autor, dando una interpretación generalmente diferente a la suya acerca de las motivaciones de los actores y de los resultados de cada transacción. Desde mi punto de vista, Bazant presenta los hechos con una interpretación cándida de los motivos de los negociadores, no obstante que expone muchos casos que muestran la calidad moral de los participantes en las negociaciones. Por el contrario, las interpretaciones que expongo se fundamentan en el supuesto según el cual dichos sujetos siempre estuvieron motivados por el afán de obtener ganancias personales, sin importarles la situación económicamente adversa en la que dejaban al país.\* Todavía más, sospecho (de acuerdo con el dicho “piensa mal y acertarás”) que muchos de los convenios fueron pactados con ese afán, sin importar el problema nacional, sino más bien, usándolo como pretexto. A partir de esta consideración, pienso que los empréstitos y los convenios fueron utilizados para legalizar el atraco de dineros nacionales, opinión que expongo, sustentándola, en reiteradas ocasiones.

---

\* Las teorías del “interés público” han sostenido que los gobiernos siempre buscan el bien general a través de sus acciones, sin embargo, la historia refleja que los gobiernos defienden los intereses de los grupos económica y políticamente poderosos. La teoría de la elección pública sostiene, por el contrario, que los políticos son egoístas y buscan maximizar el logro de sus intereses, aunque este argumento pudiera ser exagerado no cabe duda que encierra una buena parte de la verdad.

## **Evolución**

El nacimiento de México como nación está fuertemente marcado por el endeudamiento público. Su vida independiente inicia con la instalación de la junta de gobierno en septiembre de 1821, compuesta por 38 aristócratas y, es hasta mayo de 1822 que nombra a Agustín de Iturbide como emperador de México, cargo en el que estuvo sólo once meses, después de los cuales sale del país. Éste reconoce el endeudamiento público neto de 45 millones de pesos, aunque realmente era de 76 millones, pues se cancelan 36 que se debían a España al disolverse los vínculos con la metrópoli, al que se suman 6 de la guerra de independencia, y se deduce 1. Todos estos pasivos son reconocidos como deuda interna con corporaciones y particulares. Los ingresos del Estado mexicano para 1822 fueron de \$ 9 328 749 y los egresos de \$ 13 455 377, lo que implica un fuerte déficit fiscal del 44%. Esto resultó en una situación caótica de las finanzas públicas que pareció resolverse con los bonos del Fondo Píadoso de las Californias, con ventas de bienes del clero y ventas de las temporalidades (bienes propiedades de órdenes religiosas extintas, es decir, jesuitas). Estando Iturbide en el poder, se inician los trámites para la solicitud de un préstamo al exterior con la casa Goldschmidt de Inglaterra. Al abandonar Iturbide la corona en abril de 1823, los diputados disuelven la monarquía y nombran un triunvirato para que desempeñe las funciones del Poder Ejecutivo, hasta que en 1824 se establece la nueva Constitución y se convoca a elecciones en las que resulta ganador Guadalupe Victoria. Es en este año en que se recibe el empréstito mencionado, por la cantidad de 16 millones de pesos al 5% de interés anual.

“Su tipo de colocación fue 58, pero el banquero se quedó con una comisión de 8%, de modo que el producto bruto del préstamo ascendió sólo a 8 millones. Al restarse de esta cantidad diferentes deducciones, el pro-

ducto neto ascendió tan sólo a \$ 6 419 780. Así, el tipo real de colocación fue de 42.34 y la tasa real de interés casi del 12% anual.

“Al mismo tiempo, México estaba en tratos con la firma Barclay; el resultado fue el préstamo concedido en 1825 por 16 millones al 6%. Su precio de venta fue 86.75; al restarse del valor nominal la pérdida correspondiente en la colocación, la comisión de Barclay del 6% y otras deducciones, quedaron como producto neto del segundo préstamo \$ 11 992 200, con el que se redujo el tipo real de contratación a 76.12 y aumentó el interés real a 8%”.<sup>7</sup>

“El producto neto del préstamo Goldschmidt disminuyó sensiblemente a causa del pago de intereses, de modo que México recibió de hecho sólo \$ 5 686 157; del producto neto del préstamo Barclay se tomaron, aparte de los intereses, 3 millones de pesos para el rescate de los bonos Goldschmidt y se perdieron casi 2 millones por los errores de los funcionarios mexicanos en Londres, de modo que el país recibió sólo \$ 6 504 490; el total neto de ambos préstamos fue de cerca de 12.2 millones. De esta cantidad se gastaron en números redondos 1.8 millones en la compra de equipo militar necesario para defender la recién conquistada independencia, 6.3 millones en gastos de administración gubernamental, un millón en la compra de tabaco y el resto en el pago de obligaciones ya existentes, necesario para mantener el crédito del gobierno.”<sup>8</sup>

He citado *in extenso* esta nota para reflexionar sobre tres puntos:

- 1) Bazant refiere, con respecto al posible carácter usurario del crédito, que

---

<sup>7</sup> Bazant, *op. cit.* p. 234

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 233

“De la comparación entre ellos y los concedidos por la banca de Londres a otros países se puede deducir que ningún otro país en circunstancias semejantes habría obtenido mejor crédito”. (P.233)

Pareciera que con dicha nota pretende exculpar tanto al deudor como al acreedor de lo perverso de la operación, en lugar de reafirmar la irracionalidad de éste. Léase con detenimiento: Del lado del acreedor, se endeudó el país con 32 millones de pesos, de los que sólo se recibieron 12.2 (38% del total comprometido); de éstos, 4 millones (33%) se usaron para pagar endeudamiento (se tomaron del préstamo de Barclay para pagar el préstamo de Goldschimdt), y el 52% para gastos de administración. Es decir, nada para inversión pública o para creación de empleos, o para ayuda al pueblo, etcétera. Del lado del deudor, primero, sólo entregaron 13 millones, y contabilizaron 32 como deudores, y la diferencia como pasivos contingentes, o, “¿utilidad en abuso a países en dificultades?” y, segundo, el que a otros países “con circunstancias semejantes” le presten con condiciones draconianas, no niega tal carácter, sino que lo reafirma. Se abusa de la debilidad económica para imponer condiciones desventajosas y se aprovecha el desorden político en el que los intermediarios obtienen comisiones desorbitadas en perjuicio de la nación, pues sus autoridades están ocupadas en otros menesteres o, simplemente, también obtienen beneficios.

2) Todo este embrollo induce a sospechar que estos préstamos obedecen más a condiciones de conveniencia de particulares (los intermediarios de la operación y los funcionarios encargados de su utilización en el México naciente, en el que seguramente ya existía el dicho “has obra que siempre sobra”, muy socorrido entre políticos) que a necesidades de los recursos, y no entiendo porque los autores Jan Bazant, Enrique Semo y Gloria Peralta, que trabajaron en los prolegómenos del texto, no exponen esta posibilidad. Ver lo que realmente se recibió, en lo que finalmente se utilizó y el problema de endeudamiento

futuro en que dejó al país, por lo menos, provoca suspicacias sobre los verdaderos motivos de las transacciones. La cantidad de dinero pudo conseguirse de los fondos nacionales tal y como se estaban obteniendo el resto; es decir, rechazar la deuda heredada, desamortizar otros bienes de la iglesia y seguir obteniendo, vía expropiación, el dinero de los grandes poseedores de riqueza en México, que en buena parte era la iglesia católica.

3) Esta nota tan excelentemente documentada con respecto a las comisiones y al grado de colocación, sugiere que lo mismo sucede con los préstamos actuales 1980-2000, que nadie se ha preocupado por desglosar. Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, que son los que emiten toda la información al respecto, han guardado silencio sobre esto. En ocasiones se han referido a los bajos niveles de comisiones en préstamos, pero nunca se ha especificado con claridad cuanto de lo prestado es lo que realmente se recibe. Estos datos podrían explicar muchas cosas que ignoramos sobre la aplicación puntual de los dineros recibidos por empréstitos, y eso provoca errores en los análisis del gasto público y en las conclusiones de ellas obtenidos. Resulta, por tanto, importantísimo solicitar que las autoridades den la información de cada préstamo o renegociación con respecto a las comisiones y descuentos pactados.

Después de leer y analizar con detenimiento el texto de Bazant, me han surgido muy diversas inquietudes que comentaré más adelante, no sin antes proponer que la primera calificación que le daría a estos préstamos (Goldschmidt y Barclay), es que representan el pecado original de la nación, que por cierto, sólo quedó parcialmente resuelto con el acuerdo (conversión) de Manuel Dublán en 1888, al que nos referiremos con mayor amplitud. Aunque le nombre “pecado original”, considero que no fue debido a la inocencia de los participantes, sino al contrario, a la mala intención y al abuso sin límite en la negociación.

Como ya quedó dicho, pero lo repetimos para asirlo bien y para ordenarlo con todos los demás arreglos hechos de estos famosos empréstitos, el Préstamo de Goldschmidt fue como sigue:

#### **Préstamo Goldschmidt, 1824**

Valor nominal	£ 3 200 000
Pérdida en colocación	1 344 000
Precio de venta	£ 1 856 000
–Comisión Goldschmidt	256 000
Producto Bruto	£ 1 600 000
–Intereses y amortización	316 043
Producto neto (42.34%)	£ 1 283 956

Fuente: Bazant, op. cit., p. 37.

El contrato establecía que eran bonos pagaderos en Londres por semestres vencidos y amortizables en 30 años, por £ 160 000 de intereses y £ 32 000 de amortización de capital a partir del 1º octubre de 1823, y Goldschmidt proporcionaría en los siguientes 15 meses el importe de £ 1 600 000. Como se ve en la tabla anterior, ni siquiera se recibió esta cantidad, ya que se restaron los intereses que se iban venciendo mientras se recibía el dinero, así como la amortización, e increíblemente, lo entregarían en 15 meses. En este punto existe un error porque al multiplicar los £ 64 000 x 30 años da £ 1 920 000 y no £ 3 200 000 que es el importe del préstamo. Esto, por otro lado, muestra que el arreglo quedó en que nunca se pagara capital para que los intereses siempre fueran altos, los que fueron garantizados con todos los ingresos de la nación en general y en particular, con los derechos en las aduanas marítimas del Golfo de México a partir del 1º de abril de 1825.

En este mismo año se recibe el préstamo Barclay, como sigue:

### Préstamo Barclay, 1825

Valor nominal	£ 3 200 000
–Pérdida en colocación	424 000
Precio de venta	£ 2 776 000
–Comisión Barclay	166 560
Producto bruto	£ 2 609 440
–Intereses y amortización	210 858
Producto neto (76.12%)	£ 2 398 582

Fuente Bazant, *op. cit.*, p. 41.

Debido a los desórdenes y guerras intestinas en el país, se dejó de pagar el servicio de la deuda a partir de 1827, por lo que se capitalizaron los intereses vencidos no pagados, y para 1831, quedó de la siguiente manera:

### Capitalización de intereses vencidos no pagados al 1° de abril de 1831

	Intereses no pagados		Nuevo saldo
Goldschmidt	£ 399 468	al 62.5%	= £ 639 150
Barclay	£ 708 952	al 75%	= £ 945 270

Fuente: Bazant p. 137. Sólo se tomaron los datos requeridos.

Esto quiere decir que el primer préstamo capitalizó intereses en 3 años seis meses por el 60% y el segundo por el 33%, dando una media de 43%, que equivale a 12 % anual. Esta operación incrementó los bonos como sigue:

### Nuevo adeudo en la capitalización de intereses al 1° de abril de 1831

	Principal	Intereses	Nuevo adeudo
Goldschmidt	£ 2 130 500	+ 639 150	= £ 2 769 650
Barclay	£ 3 150 900	+ 945 270	= £ 4 096 170

Fuente: Bazant p. 137 (sólo se toman algunos datos, y se corrigió otro)

Aunque podría decirse que después del abuso del “pecado original”, esto sólo es una consecuencia de aquél, no puede dejar de llamar la atención la falta de una defensa más decente. Sigue pues, pareciendo que las negociaciones obedecen a intereses de particulares en ganar comisiones y ventajas personales, que a una negociación de un pueblo en dificultades económicas políticas y sociales de gran envergadura. Añádase que las dos firmas Goldschmidt y Barclay, quebraron en el año de 1826, lo que debió de aprovecharse para obtener alguna ventaja en los acuerdos, sin embargo, el nuevo comité de bonos, llegó y negoció muy a su favor. En todos los casos, los representantes de México y de los tenedores de los bonos, recibían comisiones significativas por las negociaciones.

Después del acuerdo de 1831, se pagó un año de intereses, suspendiendo los abonos por los nuevos conflictos, por lo que se hizo la siguiente conversión en 1837:

#### **La conversión de la deuda exterior de México en 1837**

	<b>Goldschmidt</b>	<b>Barclay</b>	<b>Total</b>
Principal a set 1831	£ 2 769 650	£ 4 096 170	£ 6 865 820
Por canje de bonos del 6% al 5%		512 021	512 021
Intereses no pagados (hasta oct 1837)	673 770	1 195 766	£ 1 869 536
Saldo al 31 oct 1837	£ 3 443 420	£ 5 803 957	£ 9 247 377

Fuente: Adaptación propia con datos de Bazant, *op. cit.* p. 65

Una vez más, el incremento por canje de bonos resulta abusivo, aunque en este caso se dividió el total por dos para que sólo la mitad de lo capitalizado, o sea £ 4 623 689, causara intereses de inmediato; la otra mitad, empezaría a generarlos hasta 1847, quedando, con esta operación un solo préstamo al 5% de interés anual, como siempre, pagadero semestralmente.

Entre los muchos representantes de México que sacaron ventaja de estas operaciones, sobresale la negociación de la firma Lizardi, que impuso una

comisión altísima en esta negociación por £ 876 622, que como no se le reconoció, emitió los bonos por tal cantidad y entonces se volvió la deuda reclamable. Por lo tanto, para 1843, quedó de la siguiente manera:

### Deuda exterior de México, 1843

Adeudo al 31 oct 1837	£ 9 247 377
Intereses no pagados al 1° oct 1843	91 650
Interese no pagados convertidos a “debenturas”	499 096
Comisión Lizardi	876 622
Saldo al 1 oct 1843	£ 10 714 746

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 70.

En la conversión de 1837 la mitad del saldo total, o sea £ 4 623 689 estaban documentados en “bonos diferidos”, por los que no se pagarían intereses durante diez años tenían además la opción de comprar terrenos baldíos al precio de 1837, pero de no ejercer tal derecho, los bonos no producirían intereses. Al acercarse la fecha de vencimiento estos tenedores, como sabían de los problemas con los EUA de acaparamiento de tierras, no ejercerían el derecho de compra, y solicitaron un nuevo acuerdo, que provocó la conversión de 1846, como sigue:

### Conversión de la deuda exterior de México, 1846

Adeudo al 1 oct de 1843	£ 10 714 746
–intereses pagados	279 582
+intereses no pagados hasta julio de 1846	768 851
Deuda total a julio de 1846	£ 11 204 015
Convirtiéndola en	£ 10 241 650

Elaboración propia con datos de Bazant, *op. cit.* p. 76.

La reducción que se obtuvo fue de £ 962 365 de restar £ 10 241 650 a 11 204 015 que representa el 8.5% del adeudo total. Recuérdesse que en este

total está incluido el importe de los bonos Lizardi que fueron producto del mayor atraco concebible, pues ni siquiera estaban emitidos en México. Esta negociación fue calificada por Manuel Payno, Secretario de Hacienda en turno, como ventajosa y brillante, consideración que Bazant avala. Desde mi perspectiva, pienso que la rectitud y honorabilidad de Payno le hacen olvidar que estaba tratando con mercaderes viles, de la talla que él mismo describe en su novela “Los bandidos de Río Frío”, y por lo tanto asume que la deuda es un compromiso de honor que debe respetarse, sin considerar las vicisitudes de su obtención y tratamiento ya descrito. Objetivamente, lo único que logró Payno fue que se reconocieran en la nueva deuda, la pérdida que el mercado ya había descontado, pues se negociaban los bonos activos al 90% y los diferidos al 60%. Es del conocimiento financiero común que en circunstancias difíciles de cobrar, situación que el mercado reconoce inmediatamente, los acreedores hacen creer que su posición es intransigente para negociar ventajosamente, cuando en verdad saben que tienen mucho más que perder al negar la posibilidad de recuperación del deudor. Por tanto, yo creo que pudieron conseguirse mucho mejores condiciones dadas las circunstancias que rodeaban el asunto. De hecho, los tenedores son intermediarios que ya compran el papel muy barato y pretenden con artimañas obtener utilidades extras comprando conciencias de los negociadores, para que acepten sus condiciones, pues en cada negociación se pagaban comisiones.

Debido a la guerra con Estados Unidos, no se pagó ninguno de los cupones del servicio que correspondía a esta última operación, lo que provocó un nuevo acuerdo: la conversión de 1850 la cual se detalla a continuación:

### Conversión de la deuda exterior de México, 1850

Saldo a julio de 1846		£ 10 241 650
-Pagos a cuenta		
Permiso de algodón	£ 177 053	
Remisiones de aduanas	215 962	
Parte indemnización norteamericana	500 000	893 015
+Intereses vencidos no pagados		1 411 355
Total		£ 11 653 005
-Cancelación de intereses vencidos		1 411 355
Deuda nueva al 3% anual (1 enero 1851)		£ 10 241 650

Fuente: Bazant, *op. cit.* p. 81 (con modificaciones propias).

De manera similar que en la conversión de 1846, Payno y Bazant se refieren a este arreglo como

“uno de los negocios más provechosos que ha hecho la nación desde que conquistó su independencia”, y que “...este arreglo es el título honroso que no han podido ni podrán jamás disputarme mis enemigos. Las palabras pomposas con que se hace agradable la calumnia y la detracción, no pueden destruir la verdad eterna de la aritmética, ni arrebatarse a un funcionario público el consuelo de haber hecho el bien, no a una persona ni a un partido, sino a la Nación que lo colocó alguna vez en un alto y distinguido puesto”.<sup>9</sup>

Es loable la idea que tenía Manuel Payno al respecto, y la imagen patriótica que se adjudica, porque así lo sentiría, pero considero que la negociación con el tipo de personeros que habían demostrado ser los ingleses, sólo demuestra poco conocimiento de estas lides de mercadeo barato. No sólo se les había dado £ 393 000 en permisos de algodón y remisiones de aduanas, sino que del dinero fresco, producto de la indemnización norteamericana por el

<sup>9</sup> Bazant, *op. cit.* p. 82.

saqueo de más de la mitad del territorio en que se recibieron quince millones de pesos, se les dieron dos millones y medio, o sea, quinientas mil libras. En estas negociaciones, el dinero fresco, y ese monto en un solo pago, es una llave que abre posibilidades enormes de grandes beneficios, y si a esto se le suma el pasado tan cargado de trampas y abusos, así como la situación del país, resulta cuestionable no haber conseguido mejores condiciones. Probablemente estoy influenciado por la práctica profesional de este tipo de negocios que he vivido mucho y que sé como se manejan. “El que tiene la plata manda” reza el dicho que no se aplicó en estas negociaciones. Yo agregaría que “el que debe mucho, manda”.

En este mismo tenor, cabe mencionar que el gobierno de los Estados Unidos se negó a pagar a Inglaterra el dinero, arguyendo que el tratado lo obligaba a liquidarlo en la Ciudad de México, por lo que nuestro gobierno entregó el equivalente de esta suma en plata al agente de los tenedores de los bonos.

Con la irrupción del gobierno de La Reforma que encabezaría Ignacio Comonfort en 1856 en el cual ocurre la desamortización de los bienes del clero, los tenedores de bonos (europeos), con las noticias que llegan de América, proyectaron un escenario positivo, según el cual se podría pagar la deuda con los ingresos de la venta de todas las propiedades eclesiásticas. Sin embargo, las tierras realmente vendibles eran menos que las supuestas, asimismo, su valor bajó mucho por efecto del aumento de la oferta y la menor demanda pues muchos interesados no compraban porque se trataba de bienes de la iglesia y que en muchos casos tuvieron que indemnizar a las monjas (pago de dote) para mantener instituciones de beneficencia. Esto molestó mucho a los tenedores de bonos ingleses adoptando actitudes hostiles al gobierno de Juárez. Paralelamente, los acaudalados comerciantes y agiotistas mexicanos habían prestado al gobierno a tasas elevadísimas. Los beneficiarios fueron,

como siempre, los intermediarios, así como los prestatarios y los prestamistas. Estos últimos, se adhieren a las convenciones, figura que se trataba:

“... en su origen, como cualquier otra deuda interior; un capitalista extranjero prestaba al gobierno, necesitado habitualmente de fondos, a un rédito exorbitante pero disfrazado con la entrega de diferentes papeles de la deuda interior, ya que por ley no se podía estipular un interés mayor que el 6% anual. Ese interés exorbitante estaba en relación inversa con el riesgo. En efecto, con harta frecuencia el gobierno no pagaba, y entonces el capitalista lograba concluir, con la intervención de su embajador, un contrato nuevo llamado convención, que le garantizaba condiciones especialmente ventajosas para cobrar su crédito”.<sup>10</sup>

Para lograr que estos “mexicanos” pudieran “cobrar” al gobierno como convención, cambiaban de nacionalidad, por supuesto, es de suponer, con comisión de por medio al embajador. De estas convenciones que llegaron a ser cuantiosas, pero que nunca rebasaron la décima parte de la deuda exterior, refiere Bazant, jugaron un papel muy importante en la intervención extranjera de Francia Inglaterra y España de 1861-1862, porque

“...Para el gobierno británico, la deuda llamada inglesa era un asunto particular entre sus súbditos y el gobierno mexicano. En cambio, las convenciones eran un contrato entre el ministro de Hacienda, como representante del presidente de México, y un diplomático que representaba a su respectivo jefe de Estado . Por lo tanto, no era ya un contrato entre gobierno y particulares, sino entre gobierno y gobierno”.<sup>11</sup>

Curiosa manera de legalizar un atraco, hasta con la intervención extranjera armada, pero en fin , así lo refiere Jan Bazant.

---

<sup>10</sup> J. Bazant, *op. cit.* p. 93.

<sup>11</sup> *Ibíd.* p. 97.

Al entrar Benito Juárez a la Ciudad de México como Presidente en enero de 1861, después de concretar las Leyes de Reforma y de expulsar al delegado apostólico, a varios obispos y a los representantes diplomáticos de España, Guatemala y Ecuador por haber apoyado a los conservadores, en julio de ese año, presionado por las necesidades financieras decreta la moratoria de pagos, siendo el detonante para la intervención europea (España, Francia e Inglaterra). Facilitó ésta el que Estados Unidos estuviera en la Guerra de Secesión, pues en alguna medida este país apoyaba a los liberales y a Francia le interesaba poner un dique al avance expansionista de los EUA.

El gobierno de Juárez pacta el retiro con los ejércitos de España y de Inglaterra, pero Francia, decidida a imponer la monarquía auspiciada por Napoleón III se queda sola a invadir al país, situación que logra en 1862, trayendo a Maximiliano de Habsburgo como emperador de México.

De esta situación, surge la nueva cuenta de deuda exterior reclamada, que acepta Maximiliano en el decreto de Miramar del 11 de abril de 1864:

#### **Deuda exterior a abril de 1864**

Importe de la deuda al 1 enero de 1851	£ 10 241 650
Intereses vencidos al 1 julio 1863 (3% de 12 ½ años)	£ 3 840 618
– Intereses pagados	921 748
+ Compensación	1 945 930      4 864 800
Saldo nuevo al 11 de abril de 1864	£ 15 106 450

Fuente: adaptado de Bazant, *op. cit.* p. 102.

Durante su mandato, Maximiliano recibe tres empréstitos de Francia por un total de 534 millones de francos que equivalían a 107 millones de pesos, de los que se usaron para abono de la deuda inglesa 24 y el resto se utilizó para asuntos relacionados con negocios con Francia, por lo que no se envió nada a México. Esta situación hace afirmar a Bazant que

“...en comparación con los banqueros de París y el tesoro francés, las firmas Goldschmidt y Barclay eran paradigmas de honradez y generosidad”.<sup>12</sup>

Nuevamente no coincido con esta aseveración, pues los empréstitos de 1824 y 1825 fueron usurarios, inmorales e injustos hasta el extremo, situación que no veo sea mermada porque se encontraron otros más injustos e inmorales, o porque en préstamos a otros países se les aplicaron tasas y condiciones draconianas

Al terminar la guerra civil en Estados Unidos, este país solicita el retiro de las tropas de intervención, situación que coincide con la necesidad del emperador francés de fuerzas castrenses por la invasión que está sufriendo de parte de Prusia. Al regresarlas deja a Maximiliano sin este apoyo y después de que el ejército federal pierde rápidamente numerosas batallas, el emperador es apresado y fusilado en junio de 1867.

Al regresar Juárez al poder en ese mismo año se convocan a nuevas elecciones en las que éste gana la presidencia y, entre otras medidas, desconoce la deuda externa que había firmado Maximiliano en Miramar en 1864, pero reconoce la que él había adquirido en el período presidencial anterior a la intervención extranjera de 1861.

Por lo tanto, se reconoce también la deuda contraída en Londres en 1824 y 1825. Juárez nombra como secretario de Hacienda a Matías Romero quien según Bazant, propone condiciones inaceptables en todas las propuestas de negociación con los acreedores para evitar un arreglo, ya que era preciso dedicar todos los recursos oficiales a consolidar la paz y la administración. Este es un ejemplo excelente de cómo se debe negociar. Por un lado, declaró no aceptar el endeudamiento hecho por Maximiliano, y por el otro, establece condiciones tales que no acepten los acreedores porque están debajo de sus expectativas, o

---

<sup>12</sup> J. Bazant, *op. cit.* p. 105.

porque están esperando para “negociar” con personas que se presten a sus trampas.

Para explicar mejor mi postura, si en vez de Juárez y Matías Romero hubieran estado Iturbide y Lizardi, éstos hubieran reconocido el adeudo con Francia y hubiesen comprado los bonos más baratos en Europa para obtener los cobros que el gobierno mexicano pagara.

En estas condiciones, muere Juárez en julio de 1872 sustituyéndolo Sebastián Lerdo de Tejada hasta que se celebran nuevas elecciones en 1876 en las que Porfirio Díaz gana la presidencia y sigue aprovechando las condiciones de enfriamiento de las relaciones entre Inglaterra y México para evitar una negociación que implicara destinar recursos para el pago de la deuda.

Como producto del avance de las fuerzas productivas y del desarrollo del capitalismo se hace necesario el incremento del intercambio comercial, tanto por los excedentes de capital norteamericano que buscan una mejoría en su tasa de ganancia como por la búsqueda de materias primas más baratas (azúcar, café y tabaco) que importa de países más lejanos y por lo tanto con mayores gastos de transportación. Los representantes estadounidenses procuran establecer relaciones comerciales con México para “matar dos pájaros de un tiro”: invertir en ferrocarriles y llevar los productos mencionados del centro y sur de México al norte, pactos en los que las inversiones norteamericanas y los empréstitos para la construcción del ferrocarril son garantizadas con ingresos aduanales. Esta medida merma de manera importante los ingresos gubernamentales, manteniendo déficits fiscales recurrentes. Para cubrirlos se buscan empréstitos internos y externos.

En 1883 el Congreso de la Unión aprueba un endeudamiento por 30 millones de pesos, los cuales son conseguidos por Carlos Rivas, amigo personal del Presidente Manuel González que fue enviado a Londres con esta tarea. Para hacer posible esto, renegoció el endeudamiento de 1824/1825, pero

al llegar a México, fue rechazado por el Congreso en sesión histórica, que llegó a los golpes y al escándalo público, por lo que fue suspendido el arreglo.

Al regresar Porfirio Díaz como Presidente en su segundo período en 1884-1888, nombra como secretario de Hacienda a Manuel Dublán, quien elabora una propuesta para la negociación de un crédito nuevo, reconociendo el de 1824, en los siguientes términos:

**Economías logradas por México en la conversión Dublán de 1888  
(en libras esterlinas)**

<b>C o n c e p t o</b>	<b>Monto de los créditos adeudados</b>	<b>Proporción admitida</b>	<b>Deuda después de conversión</b>	<b>Ahorro</b>
Bonos de la conversión de 1851	10 241 650			10 241 650
Cupones e intereses de bonos 1851	6 144 990	15	921 748	5 223 152
Bonos de 1864 a 3 %	4 864 800	50	2 432 400	2 432 400
Bonos diferidos de 1837 a 5 %	434 350	20	86 870	347 480
Certificados al 3 % de 1851 (conv)	180 000	20	36 000	144 000
Certificados Baring 1886	75 532	20	15 107	60 425
Bonos activos de 1843	200 000	29	58 000	142 000
Bonos convención inglesa 1851	180 456	70	823 754	356 702
Bonos conversión 1846 al 5 %	21 492	50	10 750	10 742
<b>Total</b>	<b>23 343 270</b>	<b>63</b>	<b>14 626 279</b>	<b>8 716 901</b>

Fuente: Bazant, *op. cit.* p. 132 (corregida y adaptada).

Este nuevo acuerdo quedó incluido como deuda consolidada, los intereses serían: en 1886, 1% anual; en 1887, 1.5; en 1888, 2; en 1889 2.5, y a partir de 1890, 3 %. El pago se haría por semestres vencidos a partir, del 30 de junio de 1886.

La justificación que Bazant da para calificar de excelente esta nueva negociación es que”: El arreglo de la deuda pública, era, sin duda, la solución más adecuada para el problema del déficit y para proseguir la construcción de ferrocarriles, pues con ello se conseguiría abrir las puertas del crédito al país.

“Convencido el Presidente de esta verdad, y considerando que sin el arreglo general de la deuda pública no es de esperarse que renazca el

crédito, sin cuyo poderoso elemento el capital extranjero, que tanto necesitan las empresas del país para su fomento, no tendrá confianza para venir a vivificarlas, se ha resuelto ejercer las facultades que la ley de 14 de junio de 1883 concedió al ejecutivo para el arreglo de la Deuda Nacional”.<sup>13</sup>

En 1888 Dublán solicitó un crédito a Alemania para pagar la deuda consolidada, pues amparada en el acuerdo antes citado, podía comprarla a valor de mercado, es decir, con 60 % de descuento. Debido a que Alemania tenía mucho dinero porque había recibido la indemnización francesa por 5 000 millones de francos que Bismarck había impuesto a Francia, la solicitud mexicana fue vista con buenos ojos. El empréstito por £ 10 500 000, fue concedido por las siguientes instituciones:

#### **Participación porcentual del crédito a México de marzo de 1888**

Bleichroeder y Cía., Berlín	61.58%
Anthony Gibbs and sons, Londres	20.00
Banco Nacional de México	18.42

Fuente: Bazant, *op. cit.* p. 138.

Con las siguientes características:

#### **Préstamo alemán a México del 24 de marzo de 1888**

Valor nominal	£ 10 500 000
Convenido al 70 %	£ 3 700 000 = £ 2 590 000
Al 85 %	6 800 000 = 5 780 000
Producto total	8 370 000
Comisión	131 250
Recibido neto	£ 8 238 750

Fuente: Bazant, *op. cit.* p. 138

---

<sup>13</sup> J. Bazant, *op. cit.*, p. 129

De esta cantidad, se tomaron £ 5 438 319 para comprar el 93 % de la deuda consolidada como sigue:

**Aplicación del crédito alemán  
a la deuda de 1888**

Bonos de 1851	£ 10 241 650
Bonos de 1864	2 432 400
Intereses atrasados de 1851	921 748
Total	£ 13 595 798
Al 40 %	5 438 319

Fuente: Bazant, *op. cit.* p. 139.

Para Bazant, a los tenedores de bonos de los £ 24 170 320, como resultado de la conversión Dublán y el préstamo de 1888, se les pagó £ 5 438 319. En consecuencia sufrieron una pérdida por £ 18 732 001. A su vez refiere que con esta operación se cierra el asunto de los empréstitos de 1824/1825. También, cita a Manuel Dublán como sigue: “Si se tienen en consideración las circunstancias en que este convenio se ha celebrado, los antecedentes de nuestro país en materia de crédito, y el éxito obtenido en los mejores mercados de Europa al abrirse la suscripción del empréstito, sin duda que todo corazón mexicano tendrá que congratularse al comparar las épocas y al ver el honroso y elevado concepto que nuestra patria ha conseguido alcanzar en el extranjero”. Para rematar su apreciación copia la siguiente nota:

“La prensa extranjera no dejó de elogiar la política del gobierno mexicano. El Financial News escribía el 24 de marzo de 1888: `Nuestra predicción respecto al éxito del empréstito mexicano se ha confirmado por completo. Desde el principio no cupo duda de que se tomaría la totalidad de su monto, pero nadie imaginaba que se suscribía veinte veces, como ha sido. En Berlín la lista de suscripción estuvo abierta solamente un cuarto de hora y en Londres se cerró a medio día. Después de una manifestación de fe tan completa en México como campo de inversión,

puede esperarse que los valores mexicanos continúen adquiriendo más y más popularidad.”<sup>14</sup>

Estas conclusiones merecen una interpretación muy diferente de mi parte. Primero, la referencia a que los tenedores de bonos perdieron £ 18 732 001 parece querer convencer que tendrían que pagarse los montos especificados, cuando Juárez y Matías Romero habían desconocido parte de esa deuda y habían puesto condiciones que fueran factibles para que el país pudiera pagar. Al no encontrar respuesta favorable, los poseedores de los bonos, con veinte años de atraso, carecían de fuerza para negociar. Mi interpretación de este acontecimiento es, una vez más que, lo que motivó al gobierno a reconocer estos pasivos fueron intereses de comisionistas y agentes intermediarios financieros, para obtener ventajas económicas de estas partidas y por eso aceptaron los acuerdos. Además, seguramente, estos negociadores habrían comprado el papel muy barato porque el arreglo, promovido por ellos, era conveniente y ventajoso. Para reforzar este punto de vista, sabemos y ya dijimos que las comisiones de los que negociaban estos arreglos eran siempre muy importantes. Añádase también el caso de los tenedores de bonos de la extinguida convención inglesa, a los que se les pagó totalmente porque los papeles eran de Ramón Fernández, ministro de México en Francia y cuñado del ex presidente Manuel González, que seguramente los había comprado en bajísimo precio. Por cierto, la cifra de £ 24 170 320 que utiliza Dublán para obtener los ahorros, según mis cálculos realmente ascendía a £ 21 251 440 que se obtienen de sumar los saldos pendientes de: £ 10 241 650 + £ 6 144 990 + £ 4 864 800.

Considero que tampoco es cierto que con este arreglo se cierra el capítulo del préstamo de Goldschmidt y Barclay como dice Bazant, porque se inicia un nuevo empréstito con la base del crédito anterior con intereses anuales del 6%.

---

<sup>14</sup> Bazant, *op. cit.* p. 137

Con respecto al comentario de la congratulación del corazón de los mexicanos por ver el honroso concepto que la patria consiguió, me resulta evidente el símil con el discurso de Salinas de Gortari cuando en la renegociación del endeudamiento externo de 1989 dijo en cadena nacional de radio y televisión:

“Pueden ahora, compatriotas, decir a sus hijos que el mundo que les tocará vivir no será fácil, pero sí será mejor, porque ya no cargarán con el peso del endeudamiento excesivo.

Háblenles del gran país que tenemos. Díganles que el enorme esfuerzo realizado valió la pena; que formamos una gran nación; que es un gran privilegio haber nacido aquí; que tenemos orgullo de llamarnos mexicanos.

Con trabajo y con esfuerzo, sin duda, pero con ánimo, con la cabeza levantada y la mirada segura, vamos a construir la nueva era de México”.<sup>15</sup>

La situación de la clase trabajadora y pobre, tanto en 1888 como en 1989 y los años posteriores, siguió tan deteriorada como siempre, y no dudaría en decir que empeoró en ambos casos, pocos años después de las negociaciones a que se ha hecho referencia, pues a los 20 años de la negociación de Dublán, estalla la Revolución Mexicana por la precaria situación de la mayoría del pueblo mexicano, y en el caso de Salinas de Gortari, la crisis de 1994, tiene antecedentes claros en el manejo de la política económica en que se privilegia el pago del endeudamiento al gasto social. Entonces, tales discursos parecen más un llamado para limpiar su conciencia y para engañar al pueblo, que realmente de ellos se obtengan beneficios para mejorar las condiciones de los pobres del país.

---

<sup>15</sup> Ángel Gurría, *LA POLÍTICA DE LA DEUDA* ... p. 264

Por su parte, el comentario a los conceptos elogiosos de la prensa extranjera, sólo confirma que las políticas adoptadas por los negociadores mexicanos resultaron favorables a los intereses de aquellos, por lo que les parece conveniente anunciarlo, reafirmando que eso atraería a capitales extranjeros a invertir en el país. Nunca un banco, una empresa o un gobierno extranjero, se ha preocupado por beneficiar con sus políticas a los pueblos de las naciones donde invierten. Sólo Dublán parece querer hacerlo ver así al pueblo mexicano. También, resulta cuestionable que se diga que se arrebataron los títulos mexicanos y que en 15 minutos ya no había en el mercado, y sin embargo, fueron colocados al 70 y al 85 %. Generalmente, cuando un título es muy demandado, se cotiza y se coloca por encima de su valor, pero en este caso, la aseveración del periódico no corresponde al precio de colocación de los títulos.

Las conclusiones que presenta Bazant sobre estos empréstitos, son que resultaron malos para los inversionistas pues los que conservaron los bonos 63 ó 64 años, recuperaron su inversión con intereses a una tasa promedio de 2.25% anual en el caso de Goldschmidt y de 1.1 % en el caso de Barclay. Sin embargo, aclara atinadamente, pero sin el énfasis necesario, que los inversionistas originales, perdieron, pero que algunos especuladores ganaron al comprar barato y negociar para vender más caro. Es esta la conclusión más certera. Esos que llama especuladores, son los intermediarios financieros que además ganaron cantidades importantes en las comisiones que cobraron al colocar la primera venta y las sucesivas conversiones y convenciones. Por otra parte, Bazant dice que para México resultó un negocio atractivo porque pagó en promedio anual 2.63 % de intereses durante los 64 años. Me parece que en este punto no consideró la oportunidad en el tiempo. En los primeros cinco años, se pagaron intereses a tasas de más del 10 % anual, que es lo que les interesaba a los tenedores. De hecho, no se amortiza capital, sino los pagos sólo se aplican a los intereses. Esto le da otra dinámica a la visión

retrospectiva. Igualmente, en 1838-1843 hay pagos a intereses que son casi del 100% del préstamo recibido originalmente, pero como se había hecho la reconversión, se vuelve una tasa menor, ante mayor principal. A continuación transcribo la tabla de pago de intereses de los dos préstamos, con correcciones que fue necesario hacer.

**Intereses de la deuda exterior de México, 1824 –1875**  
(en miles de libras esterlinas)

<b>Emisiones</b>	<b>Intereses pagaderos</b>	<b>Intereses pagados</b>	<b>Saldo pendiente</b>
<b>Goldschmidt (5%)</b>			
1824-1831	896	497	399
1831-1837	740	66	674
<b>Barclay (6%)</b>			
1824-1831	1 184	475	709
1831-1837	1 314	118	1 196
<b>Fusión</b>			
1838-1843	1 387	779	608
1844-1846	769	279	490
1847-1850	2 304	893	1 411
1851-1863	3 841	922	2 919
1863-1867	1 228	1 210	18
1867-1875	2 458	–	2 458
<b>Sumas</b>	<b>16 121</b>	<b>5 239</b>	<b>10 882</b>

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 115 (corregida y completada)

Cabe recordar la cantidad realmente recibida de estos préstamos fue:

Goldschmidt	1 140
Barclay	1 667
<b>Total</b>	<b>2 807</b>

Tampoco se debe olvidar que la utilización de los dineros recibidos fue para pago de préstamos y para compras de material y gastos de sueldos y pensiones atrasadas. Es decir, en nada que realmente ayudara a mejorar las condiciones económicas de la nación o a mejorar su situación productiva.

De 1890 a 1900 se solicitan y obtienen tres préstamos: uno en 1890 por £ 6 000 000; otro en 1893 por £ 3 000 000 y el último en 1899 por £ 22 700 000. En los tres casos, se solicitó la autorización del Congreso de la Unión. Al igual que en empréstitos anteriores, en éstos, hubo comisiones del 1% sobre el total, así como colocación de bonos bajo la par: en el primer caso, se perdió el 11.25 % del total acordado, en el segundo el 27%, y en el tercero el 3.5 %. Estas cifras refuerzan mi opinión acerca de quiénes son los verdaderos ganadores en estas transacciones. Cabe señalar que en 1891 el país entra en una crisis importante por la pérdida de valor de la plata, al estar nuestra moneda soportada en este metal, la pérdida de valor se reflejó directamente en el monto del endeudamiento en pesos. No obstante que una parte importante de los adeudos se debía a las subvenciones de ferrocarriles, los préstamos obtenidos siempre fueron utilizados, en buena parte, para pagar adeudos (se menciona reiteradamente, que para la consolidación de pasivos –curiosa forma de llamar al nuevo endeudamiento y de justificar los arreglos–) y además, se siguieron pagando los intereses tanto de estas partidas, como de lo heredado de la deuda consolidada de Manuel Dublán de 1888.

Por lo tanto, para 1900 la deuda pública se incrementó a los siguientes montos:

### Deuda pública total, al 30 de junio de 1900

<b>Deuda exterior</b>	
Empréstito de 6% de 1888	£ 36 040
Empréstito de 6% de 1890	7 520
Empréstito de 6% de 1893	600
Empréstito de 5% de 1889 (Tehuantepec)	53 700
Empréstito de 5% de 1899	22 628 920
Intereses vencidos de estos préstamos	309 142
<b>Total</b>	<b>£ 23 035 722</b>
<b>Deuda interior (pagadera en plata)</b>	
Préstamo de 3% de 1885	\$ 49 834 525
Préstamo de 5% de 1894	62 564 200
Préstamo de 6% para subvenciones	9 377 000
Préstamo de 5% para subvenciones	42 000
Bonos de 6% para obras portuarias	7 025
Intereses acumulados	1 294 232
Deuda flotante	1 015 836
<b>Total</b>	<b>\$ 124 134 818</b>

Fuente: Bazant, *op. cit.*, p. 161.

Limantour, a la postre secretario de Hacienda (18 años durante el mandato de Porfirio Díaz), implanta la política de comprar las líneas ferroviarias con endeudamiento y con entregas de bienes nacionales a extranjeros, por lo que se obtiene un nuevo empréstito en 1904 de 40 000 000 dólares perdiendo, como siempre, en la colocación el 11 % y el 1.2 % en otros gastos. Por último, antes del movimiento revolucionario, Limantour realizó una conversión en 1910 y consiguió un préstamo por £ 22 200 000, para canjearla por deuda vieja. Así, para 1911 el endeudamiento presenta el siguiente panorama:

## Resumen de la deuda pública de México, exterior e interior, 1886-1911

	Deuda exterior	Deuda interior	Deuda total
En miles de libras Esterlinas			
1886	£ 23 343		
1887	14 626		
1888	10 500		
En miles de pesos			
1890	\$ 52 500	\$ 74 451	\$ 126 951
1893	153 017	69 116	222 132
1900	226 000	124 000	350 000
1905	316 343	161 782*	478 124
1911	441 453	136 726	578 179

Fuente: Bazant, *op. cit.* p. 174.

Para dar una idea de la forma como México pagó tan regularmente sus compromisos con el exterior, así como las tasas de intereses con que pactó los diferentes préstamos, transcribimos las tablas correspondientes:

### Pagos por servicio de la deuda y porcentaje s/ingresos, 1895-1911

	Servicio de la deuda (en miles de pesos)	% de los ingresos ordinarios
1895-1896	17 000	38.0
1898-1899	20 000	37.5
1902-1903	22 000	50.0
1905-1906	27 000	26.1
1908-1909	26 000	26.6
1910-1911	26 000	23.7

Fuente: Bazant, *op. cit.*, p. 176.

### Tasas de interés pagados en préstamos, 1888-1910

	Tasa de interés (%)	
	Nominal	Real
Empréstito de 1888 (rescate)	6	8.01
Empréstito de 1890	6	6.95
Empréstito de 1893	6	9.87
Empréstito de 1899 (conversión)	5	5.32
Empréstito de 1904	4	4.71
Empréstito de 1910 (conversión)	4	4.41

Fuente: Bazant, *op. cit.*, p. 176.

Como corolario, vale la pena transcribir el comentario que hace Nicolau D'olwer para apreciar de mejor manera el despojo que se hizo de los bienes nacionales, por lo que se necesitó recurrir a empréstitos para cubrir gastos gubernamentales y justificar la necesidad de dinero para inversiones.

“Aunque el régimen de Porfirio Díaz fue y es censurado respecto a su política de fomento a las inversiones extranjeras; y aun cuando es verdad, como admitió Limantour, que éstas ‘no reportaron todos los beneficios que México tenía derecho a esperar, y le acarrearón en cambio algunos perjuicios que no eran inevitables’, es indudable que el progreso material de la época se debió en parte a ellas, así como al crecimiento del comercio exterior (posible en parte gracias a los ferrocarriles). Por otra parte, se señalan como elementos negativos ‘algunos hechos que eran del dominio público: ante todo las concesiones gratuitas, los terrenos casi regalados...’. Se subraya que ‘de hecho casi todas las concesiones del porfiriato eran dadas a mexicanos y éstos vendían o transferían sus derechos a capitalistas británicos o norteamericanos’. Bulnes habla de los ‘28 favoritos del régimen’, a quienes se vendieron por cantidades irrisorias unas 50 millones de hectáreas maravillosamente fértiles, que ellos enajenaron a compañías extranjeras. Se hizo entrega, ‘por un plato de lentejas’, de la mitad de la Baja California a Louis Hüller, alemán naturalizado norteamericano; se cedieron a

Hearst, ‘casi por nada’ tres millones de hectáreas de excelentes tierras en Chihuahua; al coronel Greene enormes concesiones de tierras cupríferas en Cananea; a Rockefeller y a Nelson Aldrich ‘concesiones escandalosas de tierras hule- ras’, se despojó a varios pueblos del Estado de México de sus montes arbolados para entregarlos a la papelera extranjera San Rafael y Anexas; se traspasaron a compañías norteamericanas las antiguas empresas mineras mexicanas Pachuca y Real del Monte, y Santa Gertrudis; se otorgó exención a las empresas petroleras de los derechos de exportación de su producto, único provecho que México podía obtener de esa riqueza; se modificó el Código Minero para favorecer las propiedades hulleras de Huntington en Coahuila; se toleró a Guggenheim casi el monopolio de la industria metalúrgica y hubo otras muchas concesiones más”.<sup>16</sup>

Se menciona al principio de la nota que “...es indudable que el progreso material de la época se debió en parte a ellas (a las inversiones extranjeras), así como al crecimiento del comercio exterior (posible en parte gracias a los ferrocarriles)”. Aunque pueda parecer que abuso de una posición excesivamente crítica, es necesario comentar que el progreso y el desarrollo del comercio fueron mucho mayores en otros países como efecto de la inversión interna, que existía en México, pero los acaudalados nacionales buscaron siempre fincar su riqueza en el abuso y en la inversión desprovista de riesgo por medio de préstamos a trasmano. Es decir, los beneficios de la inversión extranjera fueron a parar a manos de extranjeros y de políticos mexicanos; más bien creo que fue un juego sucio de políticos nacionales y extranjeros, con empresarios nacionales y extranjeros para no mostrar la faceta del brutal saqueo que se hizo al país. En este caso se muestra nítidamente lo que yo llamo la legalización del atraco. El progreso, por otro lado, fue para la clase pudiente, nunca para el pueblo. El estallido de la Revolución Mexicana, confirmaría este punto de vista.

---

<sup>16</sup> J. Bazant, *op. cit.* p. 177.

Al triunfar la revolución maderista y sacar a Díaz de la presidencia, las finanzas se deterioraron por la necesidad de pacificar el país que seguía en la revuelta, y de paso, se aprovechó para seguir en la vorágine del robo y el despojo. Para tal fin, y para pagar vencimientos de adeudos, se le prestó a su gobierno en 1911, 10 millones de dólares al 4.5 % de interés con vencimiento en 1913. Posteriormente, ante la persistencia de los bajos ingresos en la tesorería y tantos gastos necesarios, se adquirió otro empréstito en 1912 por otros 10 millones de dólares, a un año al 4.5 %, a cambio de obligaciones de la tesorería. Al traicionar Victoriano Huerta a Madero y después de su asesinato (con la ayuda de los Estados Unidos), se le otorga un préstamo en mayo de 1913 por 16 millones de Libras (77.6 millones de dólares) al 6 % de interés, con colocación al 90 %. Sólo se recibieron 6 millones, quedando pendientes los otros diez. Huerta, con necesidades elevadas de efectivo, suspendió el servicio de la deuda después de haber pagado los cuarenta millones que le habían prestado a Madero en 1911 y 1912. A principios de 1914, ante la imposibilidad de conseguir dinero en el exterior, obligó a los bancos mexicanos a prestarle 18 millones de pesos, y meses más adelante, otros 50 millones a cambio de bonos de deuda de la serie “B”. Aunque el dinero lo quería para reanudar el pago del endeudamiento, debido a los crecientes gastos militares, no pudo hacer ningún abono, y se vio en la necesidad de negociar con John W. Kay para que le surtiera armas, a cambio de bonos de la serie “C” por £ 3 025 000. Al llegar este armamento, Carranza había derrotado a Huerta en julio de 1914 y fue reconocido como Presidente por los Estados Unidos en octubre de 1915.

Este párrafo ilustra, una vez más, el papel que yo estimo se asigna a los empréstitos. Estados Unidos le presta dinero a Huerta, que se le había estado negando a Madero. Éste a su vez, obtiene dinero de los bancos nacionales para pagar empréstitos norteamericanos y lo primero que hace al llegar a la presi-

dencia, fue pagar el préstamo concedido a Madero. En todo este embrollo de préstamos, hay beneficiarios que se ocultan detrás de las cifras.

Luis Cabrera, secretario de Hacienda durante el mandato de Carranza tomó un préstamo forzoso de los metales preciosos de los bancos privados por \$ 53 155 733 con el afán de estabilizar la moneda que se había depreciado de 2 pesos por dólar en 1910 hasta a 23.83 en 1916. La medida efectivamente logró su cometido y el peso volvió a niveles de dos por uno hasta 1926. En 1918 después de terminada la primera guerra mundial, se crea un comité de banqueros con negocios en México con la finalidad de cobrar sus adeudos, hecho que no se logra por lo precario de la situación en México. Al terminar el período de Carranza y ganar las elecciones Obregón en 1920, éste se ve en la necesidad de buscar recursos para reanudar el pago del servicio de la deuda externa e interna por las presiones que de ambos lados existen y por necesidad de financiamiento para cubrir el déficit fiscal. Para estos efectos México expidió un decreto con el impuesto de 1 % a la exportación del petróleo, que serviría para el pago del servicio de la deuda. Este hecho fincó simpatías, a decir de Bazant, por la presunta seriedad del gobierno revolucionario de cumplir sus compromisos, y por ello, se acercaron las partes para negociar el convenio De la Huerta-Lamont de enero de 1923 en el cual se reconocían todos los intereses vencidos a partir de la época de la suspensión de pagos y se aceptó que éstos se pagarían íntegramente, resumiéndose como sigue:

**Deuda incluida en el convenio De la Huerta-Lamont, al 2 de enero de 1923**

Obligaciones directas e indirectas de la deuda pública federal	\$ 669 467 826
Obligaciones incorporadas a la deuda pública federal	367 648 319
Intereses	414 621 442
Total	\$ 1 451 737 587

Fuente: J. Banzant, *op. cit.*, p. 196-197 (sólo los totales de cada tipo de obligación)

“Era obvio que la deuda exterior según el convenio de 1922 superaba a la capacidad de pago del país; pero el convenio parece haber sido el precio que el general Obregón tuvo que pagar para ser reconocido como gobernante legítimo por Washington”.<sup>17</sup>

De cualquier manera, el gobierno mexicano reanudó sus pagos al servicio, tanto con los impuestos al petróleo, que finalmente se renegociaron a la mitad, como con otro nuevo empréstito. Al terminar el período presidencial de Obregón y ganar Calles la presidencia para el siguiente cuatrienio, nombra secretario de Hacienda a Alberto Pani, que renegocia el convenio anterior, para dejarlo como sigue.

**Renegociación del convenio De la Huerta–Lamont  
al 2 de enero de 1923**

Deuda reconocida en el tratado De la huerta-Lamont	\$ 1 451 737 587
+Vencimientos no pagados de 1924 y 1925	75 000 000
+Valor del scrip del decreto de 1923	36 100 761
Suma	\$ 1 562 838 348
–Abono del vencimiento de 1924	1 400 000
–Adeudos ferrocarrileros (pasivos de las compañías)	671 236 456
Deuda reconocida según Pani	890 201 892
+deuda pública directa no reconocida en 1923	108 015 902
Total	\$ 998 217 794

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 204 (modificado).

A partir de este convenio, México reanudó el pago de la deuda en 1926. Pero a fines de 1927 el Presidente Calles y su nuevo secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, supieron que no era posible seguir con el pago del servicio porque existía un desajuste fuerte en las finanzas públicas, por lo que suspendieron su pago, solicitando al Comité de Bancos Acreedores una revisión de la cuenta pública para percatarse de la situación. Al respecto sugirieron

<sup>17</sup> J. Bazant, *op. cit.* p. 199.

en 1928 que el pago podía realizarse a costa de eliminar los gastos en inversiones públicas, irrigación, construcción de carreteras, educación y otros. En 1929 se acuerda un nuevo arreglo, tomando en consideración la deuda consolidada de México, que ascendía a 1 089 millones de pesos: 656 de capital y 443 de intereses. Sin embargo, a este endeudamiento había que agregarle las reclamaciones pendientes de otros países que importaban 305 millones llegando a un gran total de 1 395 millones, con la siguiente conformación por país.

**Deuda exterior de México, titulada y no titulada por países, 1929**

Países	Millones de pesos	%
<b>Estados Unidos</b>	402.9	28.9
<b>Francia</b>	387.2	27.8
Gran Bretaña	289.4	20.7
Holanda	76.9	5.5
España	69.8	5.0
Alemania	68.1	4.9
Bélgica	57.7	4.1
Suiza	43.1	3.1
Total	1 395.1	100.0

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 212.

Cuando se estaban negociando estos convenios, estalla la crisis económica mundial de octubre de 1929, lo que da razón para solicitar nuevos arreglos y no abonar los pagos a intereses que se vencían. En situaciones tan difíciles, gobiernos, instituciones y personas, trataban de evitar la quiebra total de sus negocios y de sus empresas. Así, se hizo un nuevo convenio en junio de 1931 que posponía los pagos hasta 1933. Siguió ahondándose la crisis, y en mayo de 1934 México rompe relaciones con el Comité Internacional de Banqueros por su actitud poco amistosa de tomar 6.5 millones de dólares de bonos de 1922 que estaban en un fondo en la ciudad de Nueva York. Al asumir Cár-

denas la presidencia en 1934 persiste la crisis mundial y las relaciones México-EUA continúan estancadas. A estas condiciones se suma el hecho que varios países habían decretado la suspensión de pagos a sus acreedores (la Unión Soviética principalmente, por 19 mil millones de dólares). En México, Cárdenas refiere que "... los deseos del gobierno de cumplir todas sus obligaciones, siguen subordinados a la necesidad de aplicar la mayor parte de los recursos del país a su progreso cultural y económico". La interpretación de este hecho, más que el reflejo de un juego de coincidencias y circunstancias, según Bazant, a mi parecer obedece a que Lázaro Cárdenas y su gabinete se preocuparon por resolver el problema del endeudamiento sin buscar beneficios personales o para sus cercanos colaboradores o familiares. También refleja la actitud de un hombre firme y de convicciones sólidas sobre el camino que debía marcar para el país, que buscó y encontró apoyo de trabajadores y campesinos. Estos hechos son congruentes con la expropiación petrolera de 1938 en contra de poderosos intereses ingleses y norteamericanos, negociando una justa indemnización para ambas partes, con el apoyo del pueblo que veía en estos actos la justa defensa de la nación. El secretario de Hacienda de la presidencia de Cárdenas fue Eduardo Suárez, que continuó con Manuel Ávila Camacho quien tomó posesión el 1° de diciembre de 1940. Suárez negoció el pago de la indemnización petrolera al 5 % del valor que solicitaban los antiguos dueños, sosteniendo la postura mexicana del sexenio anterior según la cual no se debía incluir el valor del subsuelo. También negoció las reclamaciones del gobierno de los Estados Unidos que sumaba centenas de millones de dólares, en tan solo cuarenta millones. Por último, en el acuerdo de 1942 la deuda pública externa se redujo de 1 067 a 100 millones de dólares, de acuerdo con el siguiente convenio sintetizado:

### Convenio de adeudo con EUA, 1942

Capitales adeudados antes del convenio dls.		\$ 274 669 270
Disminución por la conversión de monedas		– 44 037 296
Capitales adeudados dls.		\$ 230 631 974
Intereses 1914-1922 dls.	\$ 93 867 941	
Intereses 1923-1924 dls.	185 016 307	
Intereses totales	\$ 278 884 248	278 884 248
Suma dls.		\$ 509 516 222
Equivalente en pesos Deuda según el convenio de 1942		\$ 2 471 153 677
Por capitales (pesos)		\$ 230 631 974
Por intereses 1914-1922		764 394
Por intereses 1923-1942		8 973 291
Suma		\$ 240 369 659
Equivalente en dólares		\$ 49 560 750

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 226.

Tomando como antecedente este convenio, se negoció el referente a la expropiación ferrocarrilera en junio de 1937, resumiéndose como sigue.

### Convenio de adeudo ferrocarrilero, 1946

Capitales adeudados antes del convenio dls.		\$ 259 224 106
Disminución por conversión de monedas		– 26 111 721
Capitales adeudados en el convenio		\$ 233 112 385
Intereses 1914-1922 dls.	\$ 92 582 486	
Intereses 1923-1945	231 909 511	
Intereses totales dls.	\$ 324 491 996	324 491 996
Suma		\$ 557 604 382
Equivalente en pesos Deuda según el convenio de 1946		\$ 2 704 381 252
Por capitales adeudados (en pesos)		\$ 233 112 385
Por intereses 1914-1922		611 711
Por intereses 1923-1945		11 247 611
Suma		\$ 244 971 707
Equivalente en dólares		\$ 50 509 630

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 230.

Sumadas las nuevas deudas de los dos convenios, el resultado quedó como sigue:

**Resumen de los convenios de endeudamiento de 1942 y 1946**  
(dólares)

<b>Antes de los convenios</b>	<b>Capital e intereses</b>
Deuda directa dls.	\$ 509 516 222
Deuda ferrocarrilera	557 604 382
Deuda exterior titulada total dls.	\$ 1 067 120 604
<b>Después de los convenios</b>	<b>Capital</b>
Deuda directa dls.	\$ 49 560 750
Deuda ferrocarrilera	50 509 630
Deuda exterior titulada total dls.	\$ 100 070 380

Fuente: J. Bazant, *op. cit.* p. 231 (arreglado).

Además de la reducción del 90% de los montos, se amplía el plazo de pagos a 20 años en promedio y a una tasa media de 4.35% anual.

Este último convenio refuerza la opinión que he venido sosteniendo en cuanto a que la contratación de deudas es la manera de legalizar los atracos que realizan los intermediarios junto con los políticos y los financieros de ambos lados de la operación. Al comparar este arreglo en el que hay una reducción importante del endeudamiento con todos los anteriores, se puede concluir que una postura firme de parte de los deudores, la asumen y aceptan los acreedores, pues se reconoce que otra negociación no sería factible cumplirla, además de que como se ha mencionado ya se habían pagado, entre intereses y comisiones, muchas veces el monto del préstamo original. Este convenio fue factible porque lo negociaron personas honestas, a las que les interesaba beneficiar al país, en vez de obtener ventajas y negocios personales a través del incremento de la deuda.

## Conclusión

México nace como nación independiente en 1821 marcada con el “pecado original” de los préstamos que solicita Iturbide obtenidos en 1824 y 1825 y que ascienden a £ 6 000 000. El destino de los fondos recibidos fue para el pago de deuda 23 %, para gastos de administración 51%, para compra de armas 15% y, para compra de tabaco 11%. Debido a que el país vivió convulsionado los primeros 60 años de independencia, se dejaron de pagar intereses en reiteradas ocasiones, lo que motivó realizar siete arreglos llamados conversiones, de intereses en capital, para reiniciar los pagos con principales mucho mayores que el original. El total de los préstamos originalmente recibido fue de £ 2 440 558. Hasta 1875 se habían pagado en diferentes momentos £ 6 357 000 entre intereses y capital; a esa fecha el nuevo capital que se debía era de £ 10 242 000. Para 1888, que ya se había incrementado por intereses no pagados a £ 23 343 270, Manuel Dublán lo negocia, dejándolo en £ 14 626 279. Pero al pagarlo, con un nuevo préstamo, lo redime con £ 5 438 319. Este convenio coincide con el inicio de un período de estabilización en la situación política del país en el cual se obtienen nuevos empréstitos, que se van acumulando, hasta hacer la situación insostenible en 1929 año en el cual estalla la crisis económica mundial. Finalmente, Cárdenas antepone los intereses de la nación al pago del endeudamiento, igual que Juárez en su momento. Durante el período de Manuel Ávila Camacho, con Eduardo Suárez como secretario de Hacienda, logra dos convenios en los cuales se reconoce la situación injusta de los créditos y se reduce el principal a 10% de su valor. Esto es, de 1 067 a 100 millones de dólares. Después de estudiar con detenimiento los empréstitos logrados y las condiciones a que estuvieron sujetos, concluyo que en general, los préstamos se solicitaron para obtener beneficios personales (políticos y financieros), y la parafernalia de los acuerdos solo pretende legalizar el atraco que se hace, pues la utilidad se obtiene vía comisiones y a

través de la compra de bonos muy por debajo del valor de mercado para después negociar con el gobierno el cobro de intereses y, eventualmente, su capitalización.

## CAPÍTULO 3

### ANÁLISIS DEL PROCESO RECIENTE DE ENDEUDAMIENTO (1947 - 2000)

#### Introducción

En este capítulo se describe el endeudamiento público interno y externo durante los sexenios del periodo de 1947 a 2000, a través de los cuales se estudia la relación del pago de la deuda con el gasto público. También se expone la fuente de financiamiento del déficit público que fue básicamente con empréstitos y se hacen apreciaciones e interpretaciones que justifican la duda persistente sobre por qué se obtienen préstamos cada año, en la mayoría de las veces, en cantidades similares a las que se paga por el servicio de la deuda.

Finalmente, se presenta el saldo del endeudamiento, siempre creciente, que llega a su límite en 1982, y a partir de este año se inician las negociaciones para que los acreedores recuperen su dinero.

#### 3.1 Periodo 1947-1976.

**Cuadro 1**  
**SEXENIO DE MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1947-1952)**  
(millones de pesos)

Año	(1) Ingresos	(2) Egresos	(3) Pago por deuda	(4) % (3)/(2)	(5) Ingresos por empréstitos	(6) Saldo de la deuda total	(7) Incremento % del SDT con respecto al año ant.	(8) Tipo de cambio	(9) Saldo de deuda (millones dls.)
1947	2 245	2 208	366	17	186	1 923	20	5.74	335
1948	2 655	2 773	445	16	214	1 499	(22)	8.01	187
1949	3 891	3 740	533	14	840	2 482	66	8.65	287
1950	3 641	3 463	554	16	196	2 486	—	8.65	287
1951	4 884	4 670	771	17	129	2 369	(5)	8.65	274
1952	6 338	6 464	895	14	360	2 675	13	8.65	310
<b>Suma del periodo</b>	<b>23 654</b>	<b>23 318</b>	<b>3 564</b>	<b>15</b>	<b>1 925</b>		<b>67</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

SDT. — Saldo de la deuda total.

En el análisis de los sexenios que comprenden el periodo de 1947 a 1976 utilizaré la relación endeudamiento y gasto público, la cual es un indicador nítido de la importancia que se da a cada renglón del presupuesto. Durante el sexenio de Miguel Alemán Valdés el saldo del endeudamiento creció 67%. De 1 601 a 2 681 millones de pesos, el gasto público ascendió de 2 208 a 6 464 millones de pesos, lo que significó un crecimiento de 265%. Por lo tanto, el incremento en el porcentaje de la deuda estuvo muy por debajo del de los egresos, lo que se interpreta como una situación sana con respecto a la política de endeudamiento. Por el lado de los ingresos, la partida de empréstitos por 1 925 millones de pesos, comparada con 3 564 de pago de servicio, plantea la interrogante de si el préstamo sirvió únicamente para amortizar la deuda. Sin embargo, este movimiento resultó favorable en términos de que hubo un desendeudamiento neto de 1 639 millones de pesos, aunque el saldo crece en buena parte por la devaluación del peso del 78 por ciento, mientras que el pago de la deuda de 3 564, representó el 15% de los egresos totales.

**Cuadro 2**  
**SEXENIO DE ADOLFO RUIZ CORTINES (1953-1958)**  
(millones de pesos)

Año	(1) Ingresos	(2) Egresos	(3) Pago por deuda	(4) % (3)/(2)	(5) Ingresos por empréstitos	(6) Saldo de la deuda total	(7) Incremento % del SDT con respecto al año ant.	(8) Tipo de cambio	(9) Saldo de deuda (millones dls.)
1953	5 023	5 490	806	15	229	2 587	(4)	8.65	299
1954	7 714	7 917	1 051	13	1 297	3 633	40	11.34	320
1955	9 024	8 883	1 786	20	1 148	4 318	19	12.50	345
1956	10 194	10 270	1 644	16	998	4 655	8	12.50	372
1957	10 870	11 303	1 998	18	1 171	5 049	8	12.50	404
1958	13 183	13 288	2 081	16	1 340	5 390	7	12.50	431
<b>Suma el periodo</b>	<b>56 008</b>	<b>57 151</b>	<b>9 366</b>	<b>16</b>	<b>6 183</b>		<b>101</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

En el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines los egresos crecieron 145% contra 101% del saldo de la deuda. A la vez, hubo un desendeudamiento neto de 3 183 millones de pesos. Ante esta situación, ¿Cómo explicar el incremento del saldo de la deuda si solamente se recibieron 6 183 mp y se pagaron de servicio 9 366 mp? El pago del servicio represento el 16% de los egresos totales, tal y como se observa en el cuadro 2.

**Cuadro 3**  
**SEXENIO DE ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1959-1964)**  
(millones de pesos)

Año	(1) Ingresos	(2) Egresos	(3) Pago por deuda	(4) % (3)/(2)	(5) Ingresos por empréstitos	(6) Saldo de la deuda total	(7) Incremento % del SDT con respecto al año ant.	(8) Tipo de cambio	(9) Saldo de deuda (millones dls.)
1959	14 163	14 157	3 116	22	3 815	5 713	6	12.50	457
1960	19 458	20 150	5 500	27	6 461	7 317	28	12.50	585
1961	19 941	20 362	7 365	36	7 576	7 585	4	12.50	607
1962	20 397	20 219	6 439	32	5 497	7 839	3	12.50	627
1963	19 703	20 294	3 472	17	3 924	8 595	10	12.50	688
1964	28 976	28 286	6 898	24	9 886	15 272	78	12.50	1 222
<b>Suma el periodo</b>	<b>122 638</b>	<b>123 468</b>	<b>32 790</b>	<b>27</b>	<b>37 159</b>		<b>183</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

El cuadro 3 muestra cómo los egresos, en el sexenio de Adolfo López Mateos, ascendieron a 123 468 mp siendo 113% mayores que los del anterior sexenio por 57 151 mp.

El saldo del endeudamiento creció 183% al pasar de 5 390 a 15 272 mp. La relación se cambia y ahora creció mucho más éste que los egresos. Situación que puede calificarse como una “relación perversa”, la cual distorsiona la economía debido a que se utilizan recursos para el pago de intereses y comisiones, y por lo tanto, se destina más porcentaje de los egresos al servicio de la deuda que a actividades sustantivas de la función de gobernar. Lo anterior se

confirma con la relación de los 32 790 mp usados para cubrir el servicio, representando el 27% de los egresos, contra 16% y 15% de los sexenios anteriores. La deuda que hay desde el origen del endeudamiento se ha incrementado. Ciertamente, se solicitaron empréstitos por 37 159 mp. ¿Cuánto de esto fue para pagar deuda? ¿Por qué no solamente se solicitaron 4 369 mp? (la diferencia entre préstamos 37 159 y pagos 32 790).

**Cuadro 4**  
**SEXENIO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1965-1970)**  
(millones de pesos).

Año	(1) Ingresos	(2) Egresos	(3) Pago por deuda	(4) % (3)/(2)	(5) Ingresos por empréstitos	(6) Saldo de la deuda total	(7) Incremento % del SDT con respecto al año ant.	(8) Tipo de cambio	(9) Saldo de deuda (millones dls.)
1965	35 781	36 716	9 871	27	13 758	26 703	75	12.50	2 136
1966	33 255	32 495	6 978	21	8 793	30 159	13	12.50	2 413
1967	36 234	37 458	11 875	15	13 069	34 160	13	12.50	2 732
1968	42 893	41 124	8 908	22	10 928	37 779	11	12.50	3 022
1969	48 860	49 816	10 155	20	12 716	45 299	20	12.50	3 624
1970	52 230	52 230	11 202	21	10 724	53 250	18	12.50	4 240
<b>Suma el periodo</b>	<b>249 253</b>	<b>249 839</b>	<b>58 989</b>	<b>24</b>	<b>69 988</b>		<b>248</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

En el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz las “relaciones perversas” se profundizaron. En el cuadro 4 se muestra que los egresos crecieron 102% al pasar de 123 468 mp a 249 839 mp. Por otro lado, el saldo del endeudamiento público lo hizo en 248% de 15 272 a 53 250 mp. Se reafirma esta relación al observar que el pago por servicio fue de 58 989 mp y los empréstitos por 69 988 mp o sea 11 059 de endeudamiento neto, que representó el 24 % de los egresos. Esta situación parece poco lógica, ¿para qué pedir tanto, si se está utilizando para pago de endeudamiento? Se percibe una espiral creciente e incontenible.

**Cuadro 5**  
**SEXENIO DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1971-1976)**  
(millones de pesos)

Año	(1) Ingresos	(2) Egresos	(3) Pago por deuda	(4) % (3)/(2)	(5) Ingresos por empréstitos	(6) Saldo de la deuda total	(7) Incremento % del SDT con respecto al año ant.	(8) Tipo de cambio	(9) Saldo de deuda (millones dls.)
1971	55 785	56 441	12 062	22	10 324	56 822	7	12.50	4 546
1972	77 230	77 458	13 263	17	22 333	63 307	11	12.50	5 064
1973	102 241	103 116	15 761	15	33 682	88 380	40	12.50	7 070
1974	135 795	135 659	20 841	15	47 005	124 687	41	12.50	9 975
1975	200 416	201 171	27 374	14	70 548	180 612	45	12.50	14 448
1976	220 148	219 916	74 120	19	165 035	307 527	70	15.69	19 600
<b>Suma el periodo</b>	<b>791 615</b>	<b>793 761</b>	<b>163 421</b>	<b>21</b>	<b>348 927</b>		<b>478</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

De 1971 a 1976 con Luis Echeverría Álvarez, el saldo del endeudamiento creció como una bola de nieve. Los egresos aumentaron 218% (de 249 839 a 793 761 mp) que comparados con el crecimiento de los pagos por endeudamiento de 177 % (de 58 989 a 163 421), resultó favorable en el sexenio, pero dejó un saldo de endeudamiento enorme de 307 527 mp, que relacionado con el de 1970 de 53 250 mp tuvo un crecimiento de 478%. A estos tres incrementos porcentuales habría que restar el aumento de la inflación sexenal del 120%. Además, el pago de endeudamiento representó el 21% de los egresos siendo favorable con el 24 y 27%, respectivamente, de los dos sexenios anteriores. Es evidente que el incremento de los ingresos, se debió, por una parte, a los empréstitos por los excedentes de petrodólares en el mercado mundial y por la otra, al crecimiento del producto nacional, por el alza considerable en el precio del petróleo.

De los 348 927 mp que se recibieron, la lógica indica que por lo menos 163 421 mp fueron para pago de deuda. Una posición sensata recomendaría só-

lo endeudarse por el neto para evitar pago de comisiones e intereses. ¿Por qué no se hizo así?

En el breve análisis que he hecho de estos cinco sexenios, he preguntado insistentemente el porqué siempre se están solicitando préstamos a la vez que se están pagando servicios de la deuda, cuando una lógica simple recomendaría un endeudamiento neto. Presento a continuación el cuadro resumen de estas dos partidas en los cinco sexenios ya referidos.

**Cuadro 6**  
**Ingresos por empréstitos vs pagos por endeudamiento 1947-1976**

(millones de pesos)

<b>Sexenio</b>	<b>Ingresos por empréstitos</b>	<b>Pagos por endeudamiento</b>	<b>Diferencia</b>
<b>Miguel Alemán Valdés</b>	1 925	3 564	– 1 639
<b>Adolfo Ruiz Cortines</b>	6 183	9 366	– 3 183
<b>Adolfo López Mateos</b>	37 159	32 790	4 369
<b>Gustavo Díaz Ordáz</b>	69 988	58 989	10 999
<b>Luis Echeverría Álvarez</b>	348 927	163 421	185 506
<b>SUMAS</b>	464 182	268 130	196 052

Volviendo a la pregunta original cuestionamos por qué en vez de 464 182 no se solicitaron únicamente 196 052 y se hubieran pagado sólo intereses sobre esta última cantidad. Como puede verse el sexenio de Luis Echeverría representa el 75% del endeudamiento neto de los cinco sexenios. Una posible explicación, o parte de ella, puede estar relacionada con la suposición que aventuré en el capítulo anterior, en que con toda intención, los intermediarios funcionarios y políticos de deudores y acreedores les interesa

mantener esta situación porque una parte de lo que paga el país ellos lo reciben como comisionistas o como acreedores.

En los últimos 25 años del siglo XX, la globalización permite mecanismos más sofisticados para lograr los mismos efectos: es decir, que ganen los grandes inversionistas y los intermediarios financieros. Hoy, las grandes instituciones financieras, intermediarias o prestamistas directos, logran obtener tasas elevadas de ganancia (vía tasas de interés) por préstamos y renegociaciones con países deudores que incluyen comisiones y cotizaciones bajo la par en el mercadeo. Una manera más de cómo son recompensados los negociadores de los países deudores es con el apoyo que dan estos grandes consorcios financieros para que ganen el control del gobierno de sus países y así aseguren el pago de endeudamiento anteponiendo a los gastos sociales, educativos y de desarrollo que requieren los países endeudados. Los gobernadores a su vez, se asignan enormes sueldos y canonjías a través del control del aparato público. El poder político les hace gente rica que se beneficia a su vez del endeudamiento público. Los que ya son, acrecientan su fortuna. Ocasionalmente, los grandes centros financieros establecen reconocimientos que son otorgados a estos políticos como financieros del año, que lo único que hacen patente es su postura de benefactores del gran capital, a costa de seguir empobreciendo a sus pueblos. Estos mismos políticos, algunas veces, también aparecen en los centros de recreo de los multimillonarios en los que disfrutan de los sobrantes de los ricos, lo que los compromete aún más con estos últimos.

### 3.2 Situación actual (1977-2000)

**Cuadro 7**  
**SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1977-1982)**  
(millones de pesos)

Año	(1) Ingresos	(2) Egresos	(3) Pago por deuda	(4) % (3)/(2)	(5) Ingresos por empré- titos	(6) Saldo de la deuda total	(7) Incremen- to % del SDT con respecto al año ant.	(8) Tipo de cam- bio	(9) Saldo de deuda (millones dls.)
1977	230 500	300 900	34 500	11	116 000	519 875	69	22.70	22 912
1978	303 800	382 100	44 800	12	135 000	597 775	15	22.70	26 264
1979	412 800	517 400	57 400	11	192 000	679 059	14	22.80	29 757
1980	683 800	809 600	77 100	12	292 000	777 019	14	23.10	33 813
1981	935 300	1 318 300	173 900	55	797 000	1 298 064	67	26.00	52 961
1982	1 532 300	2 657 000	891 000	34	1 531 000	3 381 734	60	80.50	58 874
<b>Suma del perío- do</b>	<b>4 098 500</b>	<b>5 985 300</b>	<b>1 278 700</b>	<b>21</b>	<b>3 063 000</b>		<b>1 000</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

Para analizar el sexenio de José López Portillo utilizaré dos fuentes de información: 1) las usadas durante todo el trabajo con la finalidad de darle continuidad y 2) las que publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el libro *Una visión de la modernización de México*, que es la misma fuente de información utilizada por José Ángel Gurría en su texto de la *Política de la Deuda Externa*. Decidí emplearlas porque en este sexenio estalla el problema mundial de la falta de fondos para el pago de endeudamiento y México se declara insolvente para sufragar los vencimientos de 1982, por lo que nuestro país se vuelve el actor principal en el tratamiento que se ha dado al tema.

Para el primer caso –cuentas nacionales– los egresos del sector público se incrementaron 654% al pasar de 793 761 mp a 5 985 300 mp; el pago a endeudamiento creció 682%, de 163 421 mp a 1 278 700 mp. En el sexenio la

inflación fue de 389%, por lo que al restar este porcentaje, el crecimiento de las variables mencionadas sería:  $654 - 389 = 265$  y  $682 - 389 = 293$ . Los empréstitos aumentaron 778%, el saldo de la deuda se incrementó en 200% en dólares (md) de 19 600 md a 58 874 md y los pagos por endeudamiento representaron el 21% de los egresos.

En la información publicada por el INEGI, encontramos que los pagos de intereses de la deuda externa pública ascendieron a 36 090 millones de dólares y las amortizaciones de capital sumaron 14 330 que dio un total de 50 420 md, el cual representó el 30% de los egresos, diferente al 21% que resultó con los datos de las cuentas nacionales. No obstante, en estas sumas tan elevadas, el saldo de la deuda creció, como ya se anotó, en 39 274 md ¿Cómo es posible que habiendo pagado 50 mil md haya crecido a tal magnitud el saldo?

Analizar esta información ayuda a comprender cómo México a pesar de los montos recibidos, no tuvo para pagar. Parte importante de la respuesta está en que el dinero que entró, sirvió para pagar endeudamiento. En 1982, el problema se agravó por las siguientes causas:

- Contratación de empréstitos enormes. Para 1981, se recibieron 20 mil md.
- Incremento de las tasas de empréstito de 7 a 18% a los saldos de endeudamiento.
- Contratación de los préstamos a corto plazo (la comisión se vuelve porcentualmente más alta).
- Los ingresos fiscales disminuyen mucho por la caída del precio del petróleo.
- Necesidad de capitales para financiar el crecimiento.
- Fuga de capitales de 20 mil md en el sexenio. Sólo en 1981 fue de 11 828 md.

- Con cualquiera de las dos fuentes de información que se usen, cerca del 70% de los montos recibidos se utilizaron para pago de endeudamiento, el 20% para cubrir la fuga de capitales y sólo el 10% para gasto o para inversión pública.

En este sexenio, crítico para el país y para el mundo en la cuestión financiera y económica, se radicalizan los problemas y se vuelve más clara la mecánica que hemos venido comentando a lo largo del trabajo: que los préstamos se solicitan para pagar deuda. Esta situación sólo beneficia a los políticos de los países deudores, a las instituciones financieras y a los intermediarios financieros.

Una vez más, los acreedores tal y como lo hicieron en 1850, en 1884 y 1930, al negar más crédito, orillaron al gobierno a declarar la insolvencia. El gobierno de José López Portillo en 1982 recurrió al “castigo” de aquellos que consideró ser los culpables del agotamiento de las reservas y nacionalizó los bancos.

**Cuadro 8**  
**SEXENIO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)**  
(miles de millones de pesos)

Año	Ingresos (1)	Egresos (2)	Pago por deuda (3)	% (3)/(2)	Ingresos por empréstitos	Saldo de deuda (millones dls.)	Incremento % del SDT con respecto al año ant.
1983	3 181	3 803	2 322	61	1 455	62 556	6
1984	4 977	7 172	3 715	52	2 105	69 378	11
1985	7 990	11 632	5 653	49	3 901	72 081	4
1986	12 670	22 890	13 512	59	11 782	75 351	5
1987	32 973	60 376	38 702	64	29 060	81 407	8
1988	68 014	108 818	67 741	62	42 479	81 003	0
<b>Suma el periodo</b>	<b>129 805</b>	<b>214 691</b>	<b>131 645</b>	<b>61</b>	<b>90 782</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

En el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado el gobierno destinó muchos más recursos de los ingresos fiscales para pago de deuda, a costa del gasto e inversión social. El cuadro 8 muestra que los egresos decrecieron el seis por ciento en términos reales comparado con el sexenio anterior, pues aunque el incremento en el gasto fue 34.9 veces, de 5 985 pasa a 214 691 millones de pesos, la inflación creció 38.4 veces. Los montos que se destinaron al pago de la deuda ascendieron a 131 645 mp representando el 61% del gasto total, cifra sin antecedentes en la historia del país. Es escandalosamente increíble que aunque disminuyen los egresos fiscales, se incrementa el pago del servicio de la deuda externa e interna a niveles inverosímiles. Además, se pagaron 57 053 md de intereses, y de amortizaciones de capital 32 894 millones de dólares. El saldo del endeudamiento público externo pasó de 58 874 a 81 003 md, no obstante la enorme pérdida en las finanzas públicas por el pago del servicio. El endeudamiento público interno, pasó a representar una partida muy importante de las finanzas públicas y cierra 1988 con un saldo de 108 947 mp igual a 47 784 md que está integrado, principalmente, por los instrumentos que emite el gobierno para financiarse, como son: Cetes, Bondes, Udis, etcétera.

El endeudamiento interno existió desde el México independiente, pero no se le había dado importancia por no haber sido un factor ominoso a la soberanía. Sin embargo, igual que con el endeudamiento externo, en el interno, el pago de intereses beneficia a los grandes capitales en perjuicio del gasto social, educativo y de inversión, que lo que hace es ocultar, vía servicio de la deuda, las enormes utilidades que obtiene la oligarquía financiera. La política económica de Miguel de la Madrid se enfocó a atraer capitales pagando altas tasas de interés a los inversionistas, mediante la emisión de instrumentos gubernamentales, que son deuda interna. Cuando se colocan en los mercados internacionales, son deuda externa. Esto se ha vuelto un mecanismo de financiamiento del gasto público, que oculta que en el ejercicio presupuestal, se dedican recursos a

cubrir estos pasivos en detrimento de la inversión pública y el gasto social. Esta es la nueva forma de encubrir legalmente el atraco a la sociedad.

Otra medida de política económica para hacerse de recursos y pagar endeudamiento fue desincorporar empresas del sector público. Así, se vendió el 34% de las acciones de los bancos que se privatizaron en 1982 y se vendieron 426 empresas paraestatales de 1 155 existentes. También se continuó con la reestructuración de pasivos de corto a largo plazo y con cambios a Tasa Libor en vez de Prime, porque ésta última es más alta. Con respecto a la renegociación de 1984, José Ángel Gurría señaló:

“...y se acordó no pagar comisión alguna por concepto de la operación. Esto último fue un logro importante en el proceso de cambio de la percepción del problema de la deuda entre los bancos acreedores, ya que en el primer ejercicio de reestructuración, las comisiones fluctuaron entre 1% por una sola vez para la reestructuración de los 23 mmd y 5/8 %, también por una sola vez, para los créditos frescos de 1984”<sup>18</sup>.

Lo que este párrafo denota es que en cada reestructuración, lo mismo que en cada préstamo, se pagaron comisiones por colocación, y que en ésta, se perdonó. En este mismo sexenio se solicitaron préstamos que concedieron el FMI y el BM para crecer y seguir pagando la deuda. Otra política fue comprar papeles de deuda con descuento en el mercado de bonos, y se implantó el programa de Swaps que permitió intercambiar deuda por acciones de empresas mexicanas.

Por último, se integró el programa de deuda antigua por bonos con garantía de cupón cero, mecanismo en el que los bonos anteriores se adquirían con el descuento que otorga el mercado y se canjean por bonos nuevos a 20

---

<sup>18</sup> J. A. Gurría. La política de la deuda externa... pág. 55

años que aseguran el pago de intereses, pues son del tesoro de Estados Unidos y se negociaron con tasa de 1 5/8% sobre la Libor.

El despojo brutal a que se llegó en este sexenio es peor que el del siglo XIX y el que sufrió la patria con Porfirio Díaz.

Mi apreciación sobre todas estas políticas de tratamiento de la deuda, en que los financieros gubernamentales mexicanos pretenden que hicieron arduas negociaciones, los acreedores, sean tenedores de bonos o instituciones que los retengan, saben perfectamente cuánto han ganado y lo que van a ceder, fingiendo perder, al venderlo por debajo de su valor nominal. La utilidad, cuando se llega a las renegociaciones de deuda, ya está ganada con los intereses y comisiones cobrados en tantos años de recibirlos. Todo lo demás es ganancia extraordinaria. Obviamente un colapso general afectaría el sistema financiero en su conjunto y los que perderán más serían los grandes capitalistas por las enormes burbujas de ganancias que han creado al cobrar intereses tan elevados. Así lo reconoce el mismo Gurría:

“...el aumento del nivel de riesgo crediticio con los países deudores hacía peligrar la situación financiera de los organismos multilaterales, y en última instancia, serían los contribuyentes de los países desarrollados los que tendrían que absorber las pérdidas de dichos organismos”<sup>19</sup>.

Precisamente lo que vigilan los intermediarios financieros es obtener las mayores ganancias posibles, evitando el colapso general, por eso, siempre estarán dispuestos a negociar.

También debe reconocerse que los funcionarios financieros y gubernamentales de los países deudores, son personas con recursos suficientes para tener ahorros y por lo tanto, se ven beneficiados con las altas tasas de interés y al defender el sistema, están defendiendo sus intereses.

---

<sup>19</sup> IBID pág. 92

**Cuadro 9**  
**SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1989-1994)**  
(millones de pesos)

Año	Ingresos (1)	Egresos (2)	Pago por deuda (3)	% (3)/(2)	Ingresos por empréstitos	Saldo neto endeudamiento público interno	Saldo endeudamiento público externo mdls.
1989	90 204	117 399	68 201	58	25 268	137 307	76 059
1990	117 710	136 933	68 405	43	19 266	163 187	77 770
1991	177 372	145 601	48 608	33	25 189	149 600	77 988
1992	210 446	163 920	41 210	25	46 484	123 098	75 755
1993	194 813	185 188	33 598	18	(8 242)	122 455	78 747
1994	220 382	221 202	33 191	10	(3 346)	164 653	85 436
<b>Suma el periodo</b>	<b>1 010 927</b>	<b>970 243</b>	<b>293 213</b>	<b>30</b>	<b>104 619</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari los egresos crecieron 351%, de 214 691 mp a 970 243 mp; como la inflación fue de 167%, el crecimiento real alcanzó 187 %. El pago de endeudamiento que sumó 293 213 mp, bajó a 30% de los egresos totales. La diferencia de los egresos con el ingreso por 40 684 mp se financió una vez más con empréstitos y con la venta del 66% de las acciones restantes de los bancos y de 400 empresas paraestatales de las que aún pertenecían al gobierno. A pesar de los pagos y las reestructuraciones, el saldo del endeudamiento externo ascendió a 85 436 md y el interno a 41 133 md, dejando una deuda extraordinaria a corto plazo de 30 mil millones de dólares de Tesobonos. Después de la bárbara transferencia de recursos en los dos sexenios anteriores vía el mecanismo de endeudamiento exacerbado, el gobierno de Carlos Salinas tuvo la justificación para solicitar una negociación viable y beneficiosa para la parte acreedora, porque del lado de los deudores iniciaron manifestaciones de inestabilidad social por la baja en el nivel de vida de la población. En este contexto se pacta la renegociación de 1989 que básicamente consistió en:

“1) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% (bono de descuento) a una tasa de libor más 13/16.

2) Intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original pero con una tasa de interés fija de 6.25% anual (bonos a la par).

3) Concesión de créditos nuevos (dinero nuevo) por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a alguna de las dos primeras opciones, distribuidos a lo largo de los siguientes 4 años de la siguiente forma: 7% en 1989 y 6% anual de 1990 a 1992; la tasa de interés que devengaría el dinero nuevo sería de libor más 13/16, con un plazo de amortización de 15 años con 7 de gracia”.<sup>20</sup>

Igual que en las conversiones de 1888 de Manuel Dublán y la de 1850 de Manuel Payno, antes comentadas en que se hacen halagos al patriotismo y a la gran habilidad negociadora de los secretarios de hacienda, en este de 1989, Carlos Salinas de Gortari en cadena nacional de radio y televisión da un mensaje a la nación, patético en mi opinión, que sólo refleja la necesidad de ensalzar lo que realmente es un engaño. El adeudo total se reduce máximo 10% y se amplían los plazos de 3 y 5 a 15, 20 y 30 años, y además, nos seguirán prestando para asegurar que se les pueda pagar. Esto es, se hipoteca al país hasta el 2020 y se asegura que el mecanismo continúe más adelante.

Así como lo hicimos en los casos de Dublán y Payno, transcribo algunos párrafos del mensaje de Salinas para que se aprecie lo insulso y falso de éste, porque igual que en 1850 y 1888 de 1994 hacia adelante, el problema económico, político y social ha sido peor.

“Quiero informarles que hace unos momentos se concluyó con el Comité de la banca internacional el acuerdo que permite resolver el problema del endeudamiento externo excesivo de nuestro país.

---

<sup>20</sup> Ibidem pág. 148

El arreglo significa que, sobre la base de 53 mil millones de dólares de deuda externa que el gobierno mexicano tiene con los bancos comerciales del mundo, se logrará una reducción del 35% del principal, o un abatimiento de alrededor de 40% de la tasa de interés. Algunos bancos optarán por seguir financiando el desarrollo del país.

El resultado de la negociación satisface los requisitos que establecí en mi discurso de toma de posesión, ya que permite reducir las transferencias al exterior y reiniciar, de manera gradual pero sostenida, el crecimiento de nuestro país.

Es la culminación de una de las negociaciones financieras más difíciles, complejas y tensas, que se han realizado en la historia de nuestro país y del sistema financiero internacional.

Lo que hace siete meses era considerado por muchos como imposible, hoy, compatriotas, es una realidad. Es la primera vez en la historia que los bancos acreedores acceden a una reducción de deuda gubernamental de la magnitud alcanzada en la negociación mexicana.

En mi conversación con el presidente de los Estados Unidos, George Bush, y el secretario del Tesoro, Nicholas Brady, hubo un claro reconocimiento a la posición negociadora de México. Asimismo, fueron determinantes mis entrevistas con el presidente de Francia Francois Mitterrand, quien como anfitrión promovió el tema de la deuda en la Reunión Cumbre; el primer ministro de Japón, Susuke Uno; la primera ministra de Gran Bretaña, Margaret Thatcher; el canciller de Alemania Federal, Helmut Kohl; y el primer ministro de Italia. Todos reconocieron la seriedad y la razón de México.

Desde el inicio, señalé que preferíamos la firme negociación a la confrontación unilateral, porque históricamente México ha obtenido más de la seriedad de su conducta que de desplantes irracionales.

No veremos resultados espectaculares de la noche a la mañana. No se puede pretender convertir el éxito de esta negociación en una prosperidad inmediata,

porque sería ilusoria y pasajera. Queremos que el bienestar de los mexicanos sea permanente. Conozco la sensatez de mis compatriotas, por eso tengo confianza en su determinación.

Esta generación ha pagado un costo muy elevado, provocado por la severa crisis que hoy empezamos a dejar atrás. México se enfila ya a un nuevo futuro. Nuestras familias podrán vivir en un país más justo, donde el trabajo cotidiano redunde en beneficio para todos.

Hoy, compatriotas, es un día importante; lo hemos construido juntos. La solidaridad nos permitió vencer la crisis sin enfrentamientos, con paz social, manteniendo nuestras libertades. Aportemos nuestro esfuerzo y nuestra solidaridad para utilizar los frutos de esta negociación en beneficio de México.

Pueden ahora, compatriotas, decir a sus hijos que el mundo que les tocará vivir no será fácil pero sí será mejor, porque ya no cargarán el peso del endeudamiento excesivo.

Háblenles del gran país que tenemos. Díganles que el enorme esfuerzo realizado valió la pena; que formamos una gran nación; que es un privilegio haber nacido aquí; que tenemos orgullo de llamarnos mexicanos.

Con trabajo y con esfuerzo, sin duda, pero con ánimo, con la cabeza levantada y la mirada segura, vamos a construir la nueva era de México”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ibidem* pp. 257-264

**Cuadro 10**  
**SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994-2000)**  
(millones de pesos)

<b>Año</b>	<b>Ingresos (1)</b>	<b>Egresos (2)</b>	<b>Pago por deuda (3)</b>	<b>% (3)/(2)</b>	<b>Ingresos por empréstitos</b>	<b>Saldo neto endeudamiento público interno</b>	<b>Saldo endeudamiento público externo mdls.</b>
1995	280 144	293 036	85 089	29	200	130 406	110 934
1996	392 566	403 082	110 805	27	(282)	179 040	98 284
1997	503 554	543 759	130 592	24	23 011	259 231	88 321
1998	545 175	610 331	111 749	18	47 918	343 017	92 294
1999	674 348	761 234	164 933	22	51 988	454 286	92 289
2000	866 231	945 871	220 875	23	60 499	606 182	84 600
<b>Suma el periodo</b>	<b>3 262 018</b>	<b>3 557 313</b>	<b>806 043</b>	<b>23</b>	<b>183 334.0</b>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Contaduría de la Federación, SHCP, para las columnas 1 a la 7, y datos de INEGI para las columnas 8 y 9.

En el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León el cuadro presenta las siguientes características:

- Los egresos crecieron 266%, al pasar de 970 243 mp a 3 557 313 mp; los pagos por deuda aumentaron 174%, al pasar de 293 213 a 806 043 mp. A éstos, hay que restarles la inflación del sexenio que ascendió a 219%, por lo que los egresos realmente crecieron en 47%, y los pagos de intereses disminuyeron 45% con respecto al sexenio anterior .
- El pago del servicio de la deuda por la cantidad de 806 043 mp representó 23% de los egresos. Convertidos a dólares son 100 075 md.
- El saldo del endeudamiento público externo disminuyó de 85 436 a 84 600 millones de dólares, que equivale a 1%. Sin embargo, el endeudamiento público interno creció 268% de 164 653 mp a 606 182 mp.

Como advertí al comentar el sexenio de Carlos Salinas, a pesar de las exclamaciones de que hubo una reducción significativa en el endeudamiento, se pagaron enormes cantidades por intereses y por amortización del capital, que mermaron la capacidad de crecimiento del país.

En consonancia con la política iniciada por Miguel de la Madrid de venta de paraestatales para disminuir la intervención estatal en la economía y hacerse de recursos extraordinarios, en este sexenio fue menor aunque hubo intentos para privatizar CFE y PEMEX, dejando este asunto abierto al gobierno entrante.

El financiamiento para cubrir el déficit fiscal, producto principalmente del pago del servicio de la deuda creció 75%, de 104 619 mp a 183 334 mp. Esto quiere decir que aún persiste la política de pedir prestado para pagar deuda.

La política de este gobierno se caracterizó por reafirmar el privilegio al pago del endeudamiento a costa del gasto social y de la inversión pública. El principal ejemplo de la visión de gobernar de Ernesto Zedillo fue la iniciativa de ley que envió al Congreso para volver endeudamiento público los pasivos del FOBAPROA que sumaron 770 mil millones de pesos, y que se aprobó con la presión presidencial y representa el cargo de más de 30 mil mp anuales de intereses. Una medida política menos beneficiosa a los grandes capitales hubiera sido que los pasivos mencionados fueran pagados con utilidades futuras de los bancos.

## **Conclusión**

Resulta evidente en el análisis de los nueve sexenios presentados (1947 a 2000) que unas más y otras menos, pero todas las administraciones han incurrido reiterada y crecidamente al endeudamiento para pagar deuda, para cubrir fuga de capitales y para financiar déficit. Los gobiernos correspondientes han

privilegiado el pago del servicio de la deuda por encima de necesidades de inversión y de gasto porque los actores políticos se ven beneficiados en estos actos. La pregunta persistente es ¿por qué se pide prestado en cantidades similares a lo que se paga de servicio cada año y cada sexenio?

Resulta igualmente sorprendente que en cada empréstito recibido no se informe cuánto se paga de comisión y cuáles son los montos que realmente entran a las arcas de la nación por los pasivos contratados, tal y como lo hace Bazant en su trabajo varias veces mencionado.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ANDA GUTIÉRREZ, Cuauhtémoc, *Nacimos endeudados*, México, Edición propia, 1989.
2. AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999.
3. AYALA ESPINO, José, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997.
4. BAZANT, Jan, *Historia de la deuda exterior en México 1823-1946*, México, El Colegio de México, 3era. edición, 1995.
5. CALVA, José Luis, *México: Más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza Janes, 2000.
6. CASTELLANOS ELÍAS, Julio, “Un análisis del endeudamiento externo público en México”, México.– *Revista Contaduría y Administración* Núm. 191, octubre-diciembre, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1998.
7. GURRÍA, José Ángel, *La política de la deuda externa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
8. INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, INEGI, 1985.
9. INEGI, *Una visión de la modernización de México en cifras*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

10. OECD, *DEBT STOCKS, DEBT FLOWS AND THE BALANCE OF PAYMENTS*, OECD, France, 1994.
11. RETCHKIMAN, Benjamín, *FINANZAS PÚBLICAS*, México, Facultad de Economía, Sistema de Universidad Abierta, UNAM, 1982.
12. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Contaduría de la Federación, Cuenta Pública*, volúmenes de 1946 a 1975 (20 años).
13. SOLIS MANJARRES, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica, 3era. edición, 2000.
14. WIONCZEK, Miguel S. (selección), *La crisis de la deuda externa en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
15. SITIO DE INTERNET, [www.shcp.gob](http://www.shcp.gob) .
16. SITIO DE INTERNET, [www.inegi.gob](http://www.inegi.gob)