

2010 48

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Contaduría y Administración

PLANEACION, DIRECCION Y CONTROL DE

LA DEUDA PUBLICA EXTERNA EN MEXICO

**Seminario de Investigación
Administrativa**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
P R E S E N T A N**

**J. ARTURO CARRION CALDERON
JOSE MANUEL DIAZ VANEGAS**

Director del Seminario: Lic. Jaime E. Gallastegui

1 9 8 1



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

CAPITULO		PAGINA
I	I N T R O D U C C I O N	1
II	ANTECEDENTES HISTORICOS	5
III	PRESUPUESTOS PUBLICOS	18
	III.1 Planeación, Dirección y Control de los In-- gresos	20
	III.2 Planeación, Dirección y Control de los Egre_ sos	32
IV	PLANEACION, DIRECCION Y CONTROL DE FINANCIAMIENTOS EXTRANJEROS	40
V	PLANEACION, DIRECCION Y CONTROL EN LA APLICACION DE LOS RECURSOS OBTENIDOS EX- TERNAMENTE	62

CAPITULO		PAGINA
VI	ANALISIS DE LA BALANZA DE PAGOS	70
VII	OBSERVACIONES AL TEMA	89
VIII	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	93
IX	BIBLIOGRAFIA GENERAL	101

CAPITULO I

INTRODUCCION

La fijación de objetivos es necesaria en toda investigación, ya que establece el punto de partida que será ratificado o -- rectificado, al llegar al final de la misma.

El primer objetivo de este trabajo, es analizar la aplica--- ción de la planeación, la dirección y el control en el mane-- jo de la deuda pública externa de México, considerando su -- crecimiento durante los últimos 10 años (1970 a 1980), así - como su control y planeación a largo plazo a la luz del cre-- cimiento de la generación de divisas por exportación de bie-- nes y servicios.

Nos fijamos como segundo objetivo, el llegar a ciertas con-- clusiones sobre la capacidad de repago del gobierno federal tomando en cuenta el actual nivel de endeudamiento y la gene-- ración futura de divisas. .

A fin de efectuar un análisis amplio y lo más objetivo posi-- ble, tomaremos en cuenta el proceso histórico del endeuda--- miento público externo partiendo del período del emperador - Agustín de Iturbide, durante el cual se inicia la contrata-- ción de empréstitos al exterior; y continuando con las subse-- ciones administraciones durante las cuales se continúa soli-- citando préstamos por diversas razones, llegando finalmente a la administración actual.

Para introducirnos de lleno al tema, es asimismo importante partir de conceptos teóricos del proceso administrativo, es-- to es importante, ya que son la parte medular de nuestra in--

vestigación.

Principiaremos por enunciar los elementos del proceso administrativo, para posteriormente llegar a las definiciones concretas.

Los elementos del proceso administrativo según Agustín Reyes Ponce son 6:

- a) La previsión
- b) La planeación
- c) La organización
- d) La integración
- e) La dirección, y
- f) El control

Pero para efectos de nuestro trabajo consideramos 3 elementos solamente ya que de ellos se desprende la aplicación a este estudio, y que son los siguiente:

- I) Planeación
- II) Dirección
- III) Control

Planeación.- La definición de este término se establece en la determinación de objetivos a realizar, así como la de las etapas y medios para lograrlos.

Dirección.- Dentro del proceso administrativo es la realización efectiva de todo lo que anteriormente se planeó, a través de la autoridad del dirigente ejercida a base de toma de decisiones.

Control.- Es el establecer la comparación de los resultados

obtenidos con los previstos en la planeación y realizados en la dirección, con objeto de corregir o retroalimentar al sistema o plan, hasta lograr los resultados deseados.

Estos 3 elementos definidos nos ubican en nuestros objetivos, primero el de analizar si han intervenido estos 3 elementos en el proceso histórico, económico de nuestro país (específicamente en el renglón de deuda externa), y si ha(n) sido adecuado(s) el(los) sistema(s) aplicado(s). Son preguntas de las que se irán obteniendo respuesta a través de este trabajo.

El desarrollo del presente trabajo se ha dividido en diferentes etapas, que pretenden ir aportando elementos para un análisis final.

Principiamos con una sinopsis histórica que abarca desde la etapa inicial del endeudamiento externo, en 1823; mencionando los aspectos más sobresalientes de las etapas subsecuentes, hasta llegar a la etapa actual; con esto pretendemos -- dar una idea amplia del endeudamiento, así como de las causas que lo han propiciado.

Continuamos con una análisis general de los presupuestos públicos, de los últimos 10 años (1970-80) ya que de acuerdo a un análisis previo vemos que la economía adquiere un ritmo -- mucho más dinámico en este decenio que en la historia anterior.

Este análisis, nos lleva a la comparación de ingresos y egresos presupuestados con los obtenidos realmente.

Como sabemos, en el presupuesto, existe siempre una partida compensatoria --la deuda exterior--, que equilibra el défi--

cit en la generación de ingresos, de ahí la importancia de analizarlo.

Continuamos posteriormente con el análisis de la planeación, dirección y control en la obtención de los recursos obtenidos del exterior, así como su aplicación en la economía nacional; se pretende conocer los detalles de los financiamientos obtenidos en la década 70-80; para conocer su grado de adecuación a las necesidades económicas de México, y si se han contratado teniendo en mente la planeación, dirección y control, tanto al obtenerlos como al aplicarlos a los proyectos nacionales.

Posteriormente efectuamos un análisis de las balanzas de pagos por los años 1970-80; este análisis parte del supuesto que al incrementarse las exportaciones aumenta la entrada de divisas para repago de deuda, y al suceder la operación contraria, es decir, al aumentar las importaciones se aumenta el déficit de la balanza que deberá ser financiado con más deuda exterior, consideramos que en esto reside la importancia de este tema.

Finalmente tenemos el capítulo de las Recomendaciones y Conclusiones, en el que evaluamos todos los puntos conjuntamente, y proporcionamos una opinión acerca de las conclusiones obtenidas.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES HISTORICOS

El gasto público desmedido es una de las principales causas del deterioro económico de un país, y si aunamos a este fenómeno la falta de inversión privada, tendremos una situación económica crítica, como la que prevalecía en el México independiente de 1823, en efecto los gobiernos anteriores a esta fecha, poco habían hecho por controlar éstas y otras variables económicas, que amenazaban seriamente a la recién constituida nación, estos profundos desequilibrios tuvieron que ser subsanados, mediante la consecución de un empréstito por ocho millones de Libras Esterlinas, otorgado por la casa "Goldschmidt & Co." de Londres, en dicho crédito se establecía como garantía la hipoteca general de todas las rentas de la nación y un 33.3% de los productos de las aduanas marítimas.

El presidente Guadalupe Victoria reconoció durante su mandato, las deudas y pagos contraídos por los gobiernos anteriores, este hecho motivó una confianza y buena imagen para nuestro país.

En el año de 1836, se ve la necesidad de obtener otro préstamo, pero surge el impedimento de las garantías, ya que en ese entonces las garantías por ingresos del Gobierno estaban agotadas, entonces se trata de otorgar por garantía 100 millones de acres de tierras de los estados de: Texas, Chihuahua, Nuevo México, Sonora y California, pretendiéndose ocupar los empréstitos para consolidar los pasivos y para amortizar los pagos vencidos; en el año de 1846, existían varios préstamos por vencer, mismos que tuvieron que ser renovados, ante la imposibilidad de repagarlos.

Posteriormente, en el año de 1850 se convierte la -- deuda total, con una tasa más favorable para nuestro país -- (3%), afectándose para este fin los derechos de exportación en un 25%; más tarde, en 1857 se inicia la guerra de reforma, para el año de 1861 la situación económica de México es grave, y como medida desesperada se decreta la suspensión de los pagos a la deuda externa, este hecho motiva la alianza de Inglaterra, Francia y España, con la finalidad de exigir la continuación -- de los pagos, sin embargo, el señor Manuel Doblado por parte -- de México, convence a España e Inglaterra de desistir de la ac -- ción militar, quedando solamente Francia, que persistía en su afán intervencionista. Entre los años de 1888 y 1899 se sus -- criben préstamos por importe de 42 millones de libras esterli -- nas, los cuáles fueron destinados a subsanar las pérdidas de -- los ferrocarriles, efectuar nuevas inversiones y dar servicio a la deuda pública, el vencimiento se pactaba al 1º. de Enero de 1945, quedando otorgados en garantía el 62% del total de de -- rec-os de importación y exportación y a un interés del 5.62%, ésto sucedía en el tiempo en que Limantour era Ministro de Ha -- cienda.

En el año de 1904 se obtiene un crédito de U.S.A, -- por 40 millones de dólares, el cual es destinado al pago de -- emisiones vencidas de bonos del Gobierno Mexicano y el remanen -- te a obras en algunos puertos.

En ese mismo año, la Cía. S. Pearson & Son, adminis -- tradora del Ferrocarril de Tehuantepec, suscribe un crédito -- con vencimiento al año de 1953 otorgando en garantía todos los ingresos de la compañía.

En el año de 1908, se consigue un préstamo más, por 231 millones de dólares, destinado al pago de las deudas de -- los ferrocarriles, con vencimiento en el año de 1957, este --

préstamo lo suscribe el Ejecutivo Federal.

El 31 de mayo de 1910 se emiten bonos del Gobierno - por un poco más de 216 millones de pesos, el producto de esta emisión se destinaba a la renovación de préstamos por vencer, dichos bonos tenían como fecha de redención el año de 1945. - Esta emisión se colocó en diversas casas europeas, gravándose simultáneamente el 62% de los ingresos por importaciones y exportaciones. Francisco I. Madero suscribe en 1912 un crédito por 20 millones de pesos, para hacer frente a los pagos de la deuda y apoyar el déficit del presupuesto, sin embargo, Madero dura poco en el poder, es derrocado por Huerta, el cual recurrir también a toda fuente posible de financiamiento, pero el - gasto público y las extravagancias de Huerta alcanzan niveles alarmantes, entonces otorga casi la totalidad de las garantías posibles, a fin de obtener fondos para sostener su endeble e - ilegal gobierno, sin embargo poco después la situación se vuelve insostenible y Huerta se ve precisado a decretar la suspensión de pagos de la deuda exterior, el 12 de enero de 1914.

A raíz de este hecho y hasta el año de 1930 el Gobierno de México tiene que recurrir al endeudamiento interno, ya que la banca internacional no quería tener ningún trato con México.

También es conveniente enfatizar que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica no reconoció al gobierno -- del usurpador Huerta, y que los empréstitos suscritos por él - no fueron reconocidos por los Gobiernos Mexicanos posteriores.

A partir del año de 1921 se hacen esfuerzos por tratar de reanudar el servicio a la deuda externa.

Pero el país se encontraba en un momento de inestabi

lidad política muy grande, y poco o nada se logra, el 7 de junio de 1921 se gravan las exportaciones de petróleo, a fin de reanudar el servicio de la deuda, lo cual no se logra. El 16 de junio de 1922 se efectúa un convenio, firmado por la parte de México por el señor De la Huerta y por parte de los banqueros acreedores por el Sr. La Mont, en dicho convenio se acuerda reanudar el servicio a la deuda, se otorgan prórrogas ex-tras para porciones vencidas, así como de sus intereses se pa-ctó que habría abonos anuales de 30.0 millones de pesos, durante cinco años, al cabo de los cuáles, los abonos ascenderián a 50.0 millones de pesos anuales, empleando los impuestos del petróleo en su totalidad, así como el 10% de la utilidad de los ferrocarriles; se pactaba también, la conversión de la deuda existente en libras esterlinas y marcos alemanes a dólares americanos; también se reconocían las deudas ferrocarrileras como del Gobierno, quien además se comprometía a desincautar los ferrocarriles, los que habían sido incautados por Carranza en 1914, la deuda externa a dicha fecha ascendía a \$1,452,000,000.00 pesos.

A pesar de las mejoras en estas condiciones y de de los buenos propósitos del Gobierno por seguir cumpliendo, se tiene que suspender una vez más el servicio a la deuda, en el año de 1924, debido a la rebelión de Adolfo de la Huerta. En el año de 1925, se efectúa una enmienda a lo pactado anteriormente, la cual se conoce como enmienda Pani, en este acuerdo se difiere el pago inmediato a otros tres años (ese mismo año el Gobierno funda el Banco de México), el acuerdo también comprendía la desincorporación de la deuda ferrocarrilera y se levanta la incautación, también se establecía la reanudación del servicio de la deuda en el año de 1928, cosa que tampoco pudo cumplirse, para desprestigio mayor de nuestro país en el ámbito internacional, en los años subsecuente, 1930, 31 y 32, se continúan las pláticas e intenciones de reanudación del de

servicio, pero no se logra nada en concreto, en 1937, la parte mexicana solicita que se reduzca tanto el capital como los intereses, la parte representada por la banca extranjera acuerda que la deuda se repague a la par (1 a 1), cuando el tipo de -- cambio del peso frente al dólar era de \$3.60 a 1, sin embargo, la fuga de capitales del país y el descenso en exportaciones - hacen que no se cumpla el convenio por enésima ocasión, y du-- rante los siguientes 7 años no es posible recurrir a la banca extranjera para financiarse, por lo que el Gobierno recurre a la banca nacional para subsanar sus déficits.

El convenio suscrito el 5 de Noviembre de 1942 entre Don Eduardo Suárez y La Mont, por parte de México y el extranjero respectivamente, acordaba puntos sustancialmente más provechosos para nuestro país, en primer lugar se sostenía la posibilidad del pago al 1 por 1 cuando el tipo frente al dólar - era de \$4.85 a 1, además se reducían los intereses, se establecía un registro obligatorio de tenedores de bonos mexicanos, - se determinaba que la fecha máxima para la redención de emisio-- nes garantizadas sería 1963 y para las no garantizadas 1968.

Por fin, después de 30 años de suspensiones parcia-- les se reanudaba efectivamente el servicio a la deuda, debido en buena parte a la mayor estabilidad política de México, así como también económica, aunado a la obtención de condiciones - verdaderamente favorables para la liquidación.

El 20 de febrero de 1946 se analiza por su parte la deuda ferrocarrilera, se establece que para el pago del capi-- tal e intereses se considerará la misma base del 1 x 1 y tam-- bién se consigue reducción de intereses, asimismo, se establece que el plazo máximo de redención sería el año de 1975, al - igual que en el caso de la deuda vista anteriormente, a partir de esta fecha los pagos se efectúan con toda puntualidad y el

prestigio crediticio de México inicia una lenta pero segura re
cuperación, las condiciones del país han cambiado favorablemen
te y su economía se ha fortalecido.

Entre la década de los 40's y parte de los 50's el -
crédito extranjero está en el más bajo nivel ya que existe una
política nacionalista, y existe abundante capital financiero -
en el país, el estado es fuerte y planea desarrollarse indus--
trialmente sin deuda externa.

Hasta el año de 1953 existe poca deuda exterior, sin
embargo a partir del año de 1954 la deuda se dispara como con-
secuencia de la devaluación, los requerimientos financieros --
aumentan grandemente y se presenta el fin de la política nacio
nalista de varios sectores socioeconómicos. Los recursos para
la inversión pública y para el equilibrio del déficit en la ba
lanza de pagos provienen de préstamos del exterior, desde fi--
nes de los años 50's hasta la fecha la deuda pública externa -
inicia un incremento ascendente y se convierte en indispensa--
ble para poder sostener el gasto público y el déficit en la ba
lanza de pagos.

En los años 60's se menciona que la deuda es un me--
dio complementario y transitorio y se aduce que el país vive -
en una "Etapa de Desarrollo Estabilizador".

En los años siguientes se manifiesta el enorme creci
miento de la deuda para la inversión pública. Entre el año de
1953 y 1966, la deuda es resultado de la insuficiencia del aho
rro interno para hacer inversión y buena parte de financiamien
to se canaliza el gasto público y una parte minúscula (9.7%) a
financiamiento complementario.

Desde mediados de la década de los 60's la deuda ex-

terna empieza a presentar ciertos detalles que son desventajosos para México, esto es, se empieza a privatizar, o sea que, la deuda proviene más de prestamistas privados y no oficiales, se bancariza, o sea que los bancos aportan cada vez más de los financiamientos y se norteamericaniza, ya que los bancos norteamericanos aportan casi todo el importe.

CRECIMIENTO DE LAS UTILIDADES INTERNACIONALES DE TRECE
 BANCOS PRIVADOS NORTEAMERICANOS: 1970-1976
 (Como porcentaje del total de las utilidades)

B A N C O S	1970 %	1971 %	1972 %	1973 %	1974 %	1975 %	1976 %	Tasa compuesta de crecimiento anual 1970-1976 %
Bank of America Corp.	15.0 ^{a)}	19.0 ^{a)}	21.0 ^{a)}	24.0 ^{a)}	29.0	41.0	40	37.7
Citicorp	40.0	43.0	54.0	60.0	62.0	70.0	72	33.2
Chase Manhattan Corp.	22.0	29.0	34.0	39.0	47.0	56.0	78	26.9
Manufacturers Hanover Corp.	13.0	24.0	29.0	36.0	47.2	49.5	56	42.7
J.P. Morgan and Co.	25.0	28.9	35.0	45.9	45.0	60.0	53	35.2
Bankers Trust New York Corp.	14.5 ^{a)}	19.1 ^{a)}	31.0 ^{a)}	40.0	52.0	62.0	64	38.4
Chemical New York Corp.	10.0	17.0	14.2	18.5	34.0	45.0	44	42.0
First Chicago Corp.	2.0	7.0	11.0	12.0	3.0	34.0	17	97.0
Continental Illinois Corp.	(0.2)	3.0	17.0	20.0	4.0	13.0	23	64.9 ^{b)}
Charter New York Corp.	12.0 ^{a)}	20.0 ^{a)}	28.0	41.9	63.0	59.0	58	48.4
First National Boston Corp.	8.0	8.8	12.1	10.0	9.5	16.0	65	15.6
Wells Fargo and Co.	9.0	14.0	15.0	17.0	12.0	13.7	12	21.5
Security Pacific Corp.	0.4	2.0	5.0	12.0	16.0	13.0	7	112.0
T O T A L	16.7	22.1	28.1	34.2	37.8	47.7	49	36.4

a) Estimaciones

b) Tasa de crecimiento cuatrianal

FUENTE: Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Foreign Economy, U.S. Senate.

A partir del año 1966 de los financiamientos otorgados a México, los importes principales proceden de bancos Norteamericanos, superando a los otorgados por la Banca Oficial de Financiamientos Internacionales. Del total de la deuda entre 1965 y 1970 (4,524.00 millones de dólares) un 67% es financiado por bancos privados norteamericanos y un 23% procede de las fuentes oficiales externas.

Para fines de 1970 la influencia norteamericana en la deuda externa es innegable.

Por otra parte, Estados Unidos aporta el 40% de las cuotas al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y al Fondo Monetario Internacional.

Debido al grado de desarrollo económico de nuestro país, en ocasiones no es posible conseguir financiamientos de algunas instituciones oficiales internacionales, por lo que se ve obligado a recurrir a la Banca Privada externa en particular a la Banca Norteamericana; en el año de 1975 esta banca controlaba el 70% de nuestra deuda total.

Por otra parte, se aprecia desde 1965 una gran expansión de la Banca Norteamericana, dicha expansión empieza con la necesidad de canalizar financiamientos a las compañías transnacionales norteamericanas en el exterior de Estados Unidos.

En el año de 1965, el presidente L. B. Johnson trata de controlar la exportación de capitales y de reducir el déficit de su balanza de pagos mediante un programa voluntario de restricción de crédito al exterior, pero los bancos lejos de disminuir la actividad, la incrementan para escapar a todo control, coadyuvando a la internacionalización.

Así es como surgen los centros financieros internacionales en Londres, Nueva York, Panamá, Hong Kong y Bahamas, a fin de evadir toda posibilidad de reglamentación nacional.

Con el paso del tiempo las empresas norteamericanas transnacionales empiezan a ser autosuficientes y a recurrir a los mercados financieros locales; provocando en cierta medida el estancamiento de la economía norteamericana, de esta manera los préstamos nacionales a los gobiernos de países en desarrollo, permitirán mantener el crecimiento sostenido de utilidades.

De hecho, para algunos bancos norteamericanos la -- fuente de casi la mitad de sus utilidades proviene del exterior. En el caso de México, de 1961 a 1970, la deuda pública pasó de 2,114.0 millones de dólares a 3,762.0 millones de dólares para el año de 1976 esta se cuadruplicó (15,923.4 millones de dólares a largo plazo y 3,767.8 millones de dólares a corto plazo).

Analizando en mayor detalle la deuda desde 1970, vemos que en los primeros tres años (1970 a 1972) la deuda se -- mantiene dentro de márgenes razonables, sin embargo, a partir de 1973 ésta se dispara, el gasto público se incrementa grandemente, la balanza de pagos muestra déficits considerables.

DEUDA EXTERNA DE MEXICO

AÑOS	(MILES DE DOLARES)
1970	782,424
1971	799,214
1972	966,711
1973	2,115,448
1974	3,014,461
1975	4,011,110
1976	5,506,443

FUENTE: BANCO MUNDIAL WORLD DEBT
TABLES WASHINGTON, D.C.
1978

DEFICIT DE BALANZA DE PAGOS

AÑOS	(MILLONES DE DOLARES)
1970	-945.9
1971	-726.2
1972	-1,191.6
1973	-2,558.1
1974	-3,768.9
1975	-3,023.7

FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDICADORES ECONOMICOS ABR. '77 VO. V

En el respecto de los porcentajes crecientes de participación de banca privada tenemos: entre 1970 y 1976 los porcentajes son: 82, 85, 88, 92, 96 y 97% de participación directa de bancos extranjeros en la deuda externa (bancos privados).

Inclusive, en 1976 el 72.8% de la deuda total provenía de Estados Unidos de Norteamérica. En este año, y como consecuencia de la devaluación, el FMI interviene abiertamente para tratar de evitar el desplome económico.

Se puede afirmar que como resultado de una falta de inversión privada el Estado se ve obligado a partir de 1974 a recurrir al apoyo de la deuda externa, en forma considerable, las consecuencias de esta alternativa, empleada con premura, fueron que los precios, plazos, condiciones, países y otros factores no pudieron ser optimizados siempre, sino que por el contrario, la ley de la oferta y demanda, obligaba a tomar el dinero bajo las condiciones desfavorables del mercado.

De acuerdo a la restricción del Fondo Monetario Internacional, en el sentido de que la deuda máxima permitida a México durante los tres siguientes años después de 1976 sería

de 3,000 millones de dólares cada año, el gobierno se endeuda solamente hasta dicho límite hasta 1979, y en el año de 1980, toma un poco más de deuda (4,000.0 millones de dólares) para hacer frente a nuevas inversiones.

Indudablemente que las presiones económicas ya se habían suavizado grandemente desde el año de 1977 como consecuencia en parte, debido a la reconciliación del Estado con la iniciativa privada, hecho que permitió el regreso de capitales prófugos, y que además motivó su inversión en la economía nacional, lo cual además permitió al Estado disminuir su nivel de endeudamiento, al tiempo que iniciaba también un programa de austeridad en el gasto público.

Se inicia pues una etapa de reconstrucción económica, en la cual se establece la "alianza para la producción", que habrá de representar una notable mejoría económica para 1980.

Por otra parte, y desde 1977, observamos un manejo muy diferente en la contratación de financiamientos externos, en buena parte debido a la aplicación de la Ley General de Deuda Pública, la cual establece las nuevas bases para administrar los empréstitos exteriores, estableciendo etapas de planeación, programación, dirección y control en el manejo de la deuda.

De esta manera, tenemos el hecho de que la nueva deuda es empezada a manejar de una manera más racional, y por otra parte, se empieza a reestructurar la deuda anterior, renegociando las condiciones a través de nueva deuda que se emplea para liquidar la anterior y que presenta: plazos más elásticos, precios más accesibles, diversificación de países prestatarios, condiciones más favorables.

Además, se emplea el concepto de la "canasta de divi
sas", de acuerdo a la Ley citada anteriormente, se planean las
necesidades en forma global, y entonces el gobierno consigue -
un préstamo para satisfacerlas a todas, con la consecuente ven
taja.

Finalmente, tenemos que el Plan Global de Desarrollo
prevee el desarrollo de nuestra economía a niveles nunca antes
sospechados, y que en caso de continuarse la aplicación del --
Plan, llegará el momento en el cual se repague la mayoría de -
la deuda, y seamos autosuficientes financieramente.

En términos generales, a partir de 1977, existe una
administración más racional de la deuda externa y disminuye su
impacto en términos económicos reales, lo cual es altamente sa
tisfactorio y optimista.

C A P I T U L O I I I

PRESUPUESTOS PUBLICOS

INTRODUCCION:

La política fiscal de nuestro país acepta en la actualidad el crecimiento económico como objetivo central. La política fiscal es aquella en la que se incluyen todos los aspectos de estructura y magnitud de los ingresos y gastos gubernamentales, los cuales deberán ser planteados y controlados a través de un presupuesto gubernamental.

El propósito de este Capítulo es el analizar el presupuesto público de nuestro país, en sus cuentas globales y específicamente en su renglón XXIV, referente a la deuda pública. Todo esto con la finalidad de poder llegar a conclusiones y posibles recomendaciones que pretendemos dar en el Capítulo posterior correspondiente.

CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO:

Los gastos que el gobierno pretende realizar en un período de tiempo futuro, se proponen a través del presupuesto, y son autorizados en la legislación de asignaciones presupuestarias.

Un presupuesto gubernamental (público) es solamente un plan y/o una proyección de gastos que deberán ser autorizados y de ingresos que deberán recaudarse. La diferencia que resulte de estos dos conceptos es llamada Déficit o Superávit (según sea el caso) presupuestal. Si el presu-

puesto prevee un déficit, podría realizar e incluirlo para cubrirlo a través de préstamos, o bien si se prevee un Superávit podrá indicar el destino que se le dará.

Se ha dicho que el presupuesto es el centro nervioso de la economía pública, y en efecto, la toma de decisiones respecto a los bienes y servicios que se producirán, exportaciones e importaciones que deberán generarse, ya sea en bienes, servicios y/o capital; quien recibirá y pagará los bienes, son decisiones tomadas por las interrelaciones de los funcionarios del ejecutivo y del poder legislativo, etc., y es el presupuesto el instrumento para llegar a dichas decisiones.

IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO:

El presupuesto tiene como función el conducir las actividades gubernamentales de tal forma que:

- 1.- Responda al Control Democrático.
- 2.- Que realice la selección y ejecución electiva de los programas gubernamentales y
- 3.- Que combine y promueva el bienestar general a través de la combinación de las actividades públicas y privadas.

De lo anterior se deduce que el presupuesto como fuente de planeación, para su ejecución (Dirección) y toma de decisiones deberá dirigirse no sólo a los especialistas, sino también a todos los representantes de la población y demás personas que se interesen en las cuestiones públicas, por lo que deberá realizarse en forma sencilla y clara.

En ocasiones el presupuesto es tratado como un aspecto de las erogaciones públicas (gasto), sin embargo, todo sistema de planeación financiera deberá basarse en cuestiones tanto de los egresos como de los ingresos. Además dentro del ámbito presupuestario deberán comprenderse también los empréstitos públicos y las amortizaciones de la deuda pública (interna y externa) de la cual sus saldos son derivados generalmente de los presupuestos desequilibrados.

Por lo tanto, otra definición del presupuesto será: la estimación de los ingresos y gastos de una entidad pública durante un período de tiempo determinado (generalmente un año).

En México estamos acostumbrados a llamar presupuesto únicamente a la planteación de los egresos del gobierno federal, mientras que a la estimación de los ingresos federales "Ley de Ingresos de la Federación".

Todo lo anteriormente mencionado nos indica que, - el presupuesto es una medida de planeación y que para efectos del presente trabajo significaría que efectivamente existe -- planeación de los ingresos y de los egresos y en el caso específico en "La Deuda Externa".

III. 1. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Hemos dicho anteriormente que el presupuesto es un elemento de planeación financiera, dentro del gobierno federal, pero, ¿cómo se lleva a cabo este proceso de planeación?, su respuesta la veremos a continuación.

El primer paso lo constituye la estructura básica

que se ha venido utilizando desde el año de 1955, aunque su--
riendo leves modificaciones en su formato, para la asignación
de recursos, dicha asignación se determina en base a los tres
incisos básicos que comprenden el formato básico del presu---
puesto, que son los siguientes:

- a) Por órganos del estado.- Comprende los pode--
res legislativo, ejecutivo y judicial, así co--
como todas las dependencias de gobierno que se
citarán posteriormente.
- b) Por provisiones especiales.- Comprende el ra--
mo de inversiones, erogaciones adicionales y -
deuda pública.
- c) Por erogaciones de organismos y empresas esta--
tales.

Básicamente y en resumen, las asignaciones presu--
puestarias son las anteriormente mencionadas, pero nuestro ob--
jeto radica en el renglón XXIV específicamente, denominado --
deuda pública. Este renglón incluye todos los pagos por can--
celaciones de pasivo del Gobierno Federal, las asignaciones -
destinadas al pago de capital o intereses de la deuda pública
interna y externa, y otros gastos en que incurran con motivo
de la emisión y/o colocación de créditos a cargo del Gobierno
Federal.

La clasificación económica por Capítulos (del I -
al XXV que se mostrarán posteriormente) tiene por objeto mos--
trar la demanda de bienes y servicios que consumen durante un
año o bien los gastos de la administración durante el ejerci--
cio.

III.1.1 LA CLASIFICACION ECONOMICA EN CUENTA DOBLE DE LAS OPERACIONES PRESUPUESTALES.

Esta clasificación tiene por objeto separar los gastos de capital de los gastos corrientes, y al efecto dentro de los corrientes incluye los servicios personales, las adquisiciones y servicios generales para la administración, los gastos por servicios e intereses de la deuda pública, las transferencias para consumo y las erogaciones especiales, todos estos gastos se caracterizan porque no significan aumentos en los activos del estado.

Dentro de la cuenta de capital se incluye a la inversión física, ya sea directa o indirecta, y a la inversión financiera o sea la adquisición de activos existentes.

También dentro de estos gastos se incluyen los subsidios para inversión y también para aportaciones de capital destinadas a la inversión física (todo esto incluido en el Capítulo de Inversiones Financieras).

En base a todo lo anteriormente mencionado se consideró necesario que para fines de conocimiento del Gobierno Federal, determinar en qué clasificación económica del presupuesto en cuenta doble deberá utilizarse. Por lo que se deriva realizar la conceptualización del gasto de capital y gasto corriente.

Gasto Corriente.- Son todas las erogaciones que no significan aumentos en los activos de entidades, es decir son los gastos que se consumen en el ejercicio de las funciones administrativas y en la prestación de servicios, además de los recursos que se asignan a los sectores particulares, organismos descentralizados y empresas de participación esta-

tal.

Gasto de Capital.- Son todas aquellas erogaciones que se traducen en los aumentos de activos físicos o financieros de las entidades gubernamentales.

Los gastos corrientes se subdividen en 4 grupos que son los siguientes:

- a) Gastos de Administración.
- b) Intereses de la Deuda.
- c) Transferencia y
- d) Erogaciones Especiales.

a) Los Gastos de Administración constituyen en la adquisición de bienes y servicios (incluyendo servicios personales). Significan una demanda adicional que hace al sector privado de bienes, servicios y empleos.

b) Los intereses de la deuda se consideran como un pago al factor capital.

c) Dentro de las transferencias se incluyen solamente aquellos gastos que no tienen una contraprestación directa por otra parte de las personas o entidades que los reciben (son las erogaciones que hacen las entidades gubernamentales por disposiciones, leyes o por título gratuito, por ejemplo aportaciones al Seguro Social, ISSSTE).

d) Dentro de las erogaciones especiales pueden ser gastos pertenecientes a otros renglones.

"EL GASTO DE CAPITAL SE SUBDIVIDE EN INVERSIONES FISICAS Y EN INVERSIONES EXTRANJERAS"

Las inversiones físicas pueden ser directas o indirectas, según sean las dependencias de las entidades gubernamentales, las encargadas de realizarlas, o bien que ésta se encomiende a organismos y empresas que operen con alguna autonomía.

Por medio de estas inversiones físicas el Gobierno contribuye a la capitalización del país resaltando que en México este tipo de inversiones consiste principalmente en la construcción y conservación de obras básicas de desarrollo, - que por su misma naturaleza, en muchas ocasiones no proporcionan beneficios a corto plazo.

Las inversiones financieras son los gastos que se traducen en adquisiciones, por parte de las entidades gubernamentales, de activos ya existentes en otras entidades del mismo subsector (gobierno), del subsector de Empresas y Organismos descentralizados en el Sector Privado.

Estas inversiones denominadas financieras están - constituidas por erogaciones en adquisición de inmuebles, fideicomisos para créditos y diversas inversiones de este tipo que pueden efectuarse por las mismas entidades o dependencias gubernamentales.

A través de ellas el Estado proporciona recursos financieros a las actividades productivas o interviene en el Mercado de Valores, con la finalidad de financiar empresas -- privadas con problemas temporales, económicos y/o financieros.

A continuación se muestran los cuadros del presupuesto del Gobierno Federal con sus respectivos desgloses por renglones.

Posteriormente se integran los cuadros de los Ingresos por su clasificación económica, en cifras presupuestas y después en cifras reales, con sus respectivos cuadros de crecimiento porcentual anual.

Más tarde como medida de control presentamos los cuadros comparativos entre Ingreso Real sobre Ingreso Presupuestado, obteniendo como resultado el análisis de estos renglones.

**CIFRAS PRESUPUESTADAS DE EGRESOS DEL GOBIERNO
FEDERAL, DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
(Millones de Pesos)**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
T O T A L	109,239	121,331	148,769	204,033	240,308	346,607	392,668	596,744	901,542	1'124,269	1'683,412
GASTO CORRIENTE	65,586	73,048	87,964	120,565	134,875	205,721	250,672	374,264	497,223	622,100	989,137
GASTO DE CAPITAL	28,665	31,933	44,923	60,833	68,015	105,011	90,852	147,783	263,154	327,031	450,039
AMORTIZACION DE DEUDA	14,988	16,350	15,882	22,635	37,418	35,875	51,144	74,697	141,163	175,138	244,236

**CRECIMIENTO PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, ORGANISMOS Y EMPRESAS
(%)**

	1971/70 %	1972/71 %	1973/72 %	1974/73 %	1975/74 %	1976/75 %	1977/76 %	1978/77 %	1979/78 %	1980/79 %	1980/70 %
T O T A L	11.1	22.6	37.1	17.7	44.2	13.3	52.0	51.1	24.7	49.7	1441.0
GASTO CORRIENTE	11.4	20.4	37.1	11.9	52.5	21.9	49.3	32.9	25.1	59.0	1408.2
GASTO DE CAPITAL	11.4	40.7	35.4	11.8	54.4	(13.5)	62.7	78.1	24.3	37.6	1470.0
AMORTIZACION DE DEUDA	9.1	(2.9)	42.5	65.3	(4.1)	42.6)	46.1	89.0	24.1	39.5	1529.5

EGRESOS REALES DEL GOBIERNO FEDERAL,
ORGANISMOS Y EMPRESAS, 1970 - 1980
(Millones de Pesos)

C O N C E P T O	1970	1971.	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
T O T A L	103,207	114,034	144,724	194,085	277,947	409,453	476,203	628,006	839,330	1'264,005	1'522,528
GASTO CORRIENTE	68,633	77,208	95,609	132,837	196,486	263,389	314,270	436,666	550,999	720,404	956,709
GASTO DE CAPITAL	29,889	31,728	43,398	55,329	74,256	136,207	151,925	173,835	239,523	306,911	352,441
AMORTIZACION DE DEUDA	4,685	5,098	5,717	5,919	7,205	9,857	10,008	17,505	48,808	236,690	202,378

CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LOS EGRESOS DEL
GOBIERNO FEDERAL, ORGANISMOS Y EMPRESAS
(% de 1970 a 1980)

C O N C E P T O	1971/70	1972/71	1973/72	1974/73	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77	1979/78	1980/79	1980/70
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
T O T A L	10.4	26.9	34.1	43.2	47.3	16.3	31.8	33.6	50.6	19.6	1364.6
GASTO CORRIENTE	12.5	23.8	38.9	47.9	34.0	19.3	38.9	26.1	30.7	32.8	1293.9
GASTO DE CAPITAL	6.1	36.8	27.5	34.2	83.4	11.5	14.4	37.8	28.1	14.8	1079.2
AMORTIZACION DE DEUDA	8.8	12.1	3.5	21.7	36.8	1.5	74.9	178.8	385	(14.5)	4219.7

PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL, ORGANISMOS Y EMPRESAS
(Crecimiento y/o Diferencia en %).

CONCEPTO	GR 1970	GR 1971	GR 1972	GR 1973	GR 1974	GR 1975	GR 1976	GR 1977	GR 1978	GR 1979	GR 1980
	GP 1970	GP 1971	GP 1972	GP 1973	GP 1974	GP 1975	GP 1976	GP 1977	GP 1978	GP 1979	GP 1980
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
TOTAL	(5.5)	(6.0)	(2.7)	(4.9)	15.7	18.1	21.3	5.2	(6.9)	12.4	(10.2)
GASTO CORRIENTE	4.6	5.7	8.7	10.2	45.7	28.0	25.4	16.7	10.8	15.8	(3.3)
GASTO DE CAPITAL	4.3	(0.6)	(3.4)	(9.0)	9.1	29.7	67.2	17.6	(9.0)	(6.2)	(21.7)
AMORTIZACION DE DEUDA	(68.7)	(68.8)	(64.0)	(73.9)	(80.7)	(72.5)	(80.4)	(97.1)	(65.4)	(65.4)	(17.2)

ANALISIS COMPARATIVO PORCENTUAL ENTRE LOS INGRESOS REALES
Y EL PRESUPUESTO DE INGRESOS (LEY DE INGRESO) DEL GOBIERNO
FEDERAL, ORGANISMO Y EMPRESAS DE 1970 - 1980
(Diferencia en %)

	IR 1970	IR 1971	IR 1972	IR 1973	IR 1974	IR 1975	IR 1976	IR 1977	IR 1978	IR 1979	IR 1980
	IP 1970	IP 1971	IP 1972	IP 1973	IP 1974	IP 1975	IP 1976	IP 1977	IP 1978	IP 1979	IP 1980
TOTAL	7.4	13.0	7.6	8.0	49.8	55.1	62.5	32.6	32.0	31.9	(0.4)
INGRESO CORRIENTE	6.6	7.0	5.7	11.3	14.8	1.6	17.3	16.2	0.7	6.9	(8.1)
INGRESO DE CAPITAL	1.4	29.2	52.9	4.8	23.5	35.5	1134.2	535.8	490.0	67.3	(8.1)
FINANCIAMIENTOS	11.0	36.0	9.5	2.0	354.0	n.d.	285.8	64.4	201.6	84.8	19.6

GR = GASTO REAL

GP = GASTO PRESUPUESTADO

IR = INGRESO REAL

IP = INGRESO PRESUPUESTADO

nd = DATO NO DISPONIBLE

() = PORCENTAJE PRESUPUESTADO SIN APLICAR

*Presupuesto al Primer Trimestre del Año
Fuente: V. Informe de Gobierno

C O N C E P T O	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*
<u>TOTAL SECTOR PUBLICO</u>	<u>76,656</u>	<u>123,381</u>	<u>173,879</u>	<u>230,960</u>	<u>346,658</u>	<u>439,643</u>	<u>677,407</u>	<u>912,450</u>	<u>1'124,269</u>	<u>1'683,412</u>	<u>2'332,724</u>
LEGISLATIVO	86	93	110	121	151	163	209	253	323	1,385	1,870
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	79	178	311	397	644	786	415	544	975	1,312	1,740
JUDICIAL	111	139	161	171	265	335	438	679	780	1,000	1,600
GOBERNACION	136	190	271	439	584	653	814	1,210	2,575	3,583	8,500
RELACIONES EXTERIORES	279	367	456	448	554	654	1,416	1,760	2,170	1,753	3,800
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	865	1,565	2,263	2,829	4,106	5,216	7,193	7,823	9,439	132,365	253,834
DEFENSA NACIONAL	1,806	2,237	2,674	3,121	4,229	5,877	7,949	9,514	11,915	132,912	25,856
AGRICULTURA Y GANADERIA	681	1,274	1,528	2,006	3,323	3,824	2,437	29,170	45,264	74,972	1'200,000
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	1,772	2,329	2,811	3,348	4,459	5,313	9,800	10,769	15,240	37,414	62,322
INDUSTRIA Y COMERCIO	195	286	407	514	696	929	1,088	1,347	1,759	18,563	54,219
EDUCACION PUBLICA	8,566	10,539	14,542	19,113	29,044	37,649	59,886	74,373	97,624	125,354	196,492
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA	1,605	2,172	3,020	3,706	4,762	5,254	7,678	11,844	14,895	18,743	7,791
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	75	104	151	198	303	453	675	971	1,303	1,918	4,160
REFORMA AGRARIA	124	257	524	705	914	1,164	1,414	1,996	3,234	5,512	7,983
RECURSOS HIDRAULICOS	2,725	4,335	5,000	7,865	11,060	13,924	343	1,624	3,283	7,109	11,386
PROCURADURIA GENERAL	66	77	122	145	218	313	463	513	849	1,050	1,720

REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA ASIGNACION ORIGINAL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS
(Millones de Pesos)

*Presupuesto al Primer Trimestre del Año
Fuente: V Informe de Gobierno

. . . 2

C O N C E P T O	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
PATRIMONIO NACIONAL	341	455	760	993	1,205	1,679	1,756	2,496	3,602	50,378	109,975
INDUSTRIA MILITAR	117	97	135	152	193	244	312	-o-	-o-	-o-	-o-
OBRAS PUBLICAS	2,206	3,227	5,000	5,704	6,500	7,263	12,844	13,500	18,035	26,197	49,427
TURISMO	93	118	164	218	244	292	587	825	1,187	4,182	7,020
PROGRAMACION Y PRESU- PUESTO							2,176	3,097	4,095	6,720	9,880
S U B T O T A L							144,644	176,453	242,542	549,333	967,766
INVERSIONES	2,465	5,877	5,536	8,458	11,019	22,982	32,450	38,559	44,477	-o-	-o-
EROGACIONES ADICIONA-- LES	<u>3,382</u>	<u>6,152</u>	<u>24,071</u>	<u>27,812</u>	<u>64,344</u>	<u>74,991</u>	<u>91,853</u>	<u>105,630</u>	<u>135,480</u>	<u>92,611</u>	<u>173,360</u>
DEUDA PUBLICA	<u>2,194</u>	<u>11,439</u>	<u>17,872</u>	<u>23,746</u>	<u>34,433</u>	<u>45,030</u>	<u>80,840</u>	<u>113,661</u>	<u>149,202</u>	<u>197,074</u>	<u>299,598</u>
S U B T O T A L							<u>205,143</u>	<u>257,850</u>	<u>329,159</u>	<u>289,685</u>	<u>172,958</u>
TOTAL RAMOS	30,763	54,744	89,381	114,128	186,107	238,043	349,787	434,303	571,701	839,018	1'440,724
ORGANISMOS Y EMPRESAS DESCENTRALIZADAS	48,893	68,637	84,498	116,832	160,551	201,600	327,620	478,147	552,568	814,394	892,000

Los siguientes cuadros nos mostrarán el Grado de Crecimiento Porcentual que nos representan los Gastos Reales (Egreso) sobre los Egresos Presupuestados, basándonos en los Cuadros Anteriores.

<u>T O T A L</u>		<u>G. CORRIENTES</u>		<u>G. CAPITAL</u>		<u>AMORT. DEUDA</u>	
%		%		%		%	
<u>AÑOS</u>	<u>CRECIM.</u>	<u>AÑOS</u>	<u>CRECIM.</u>	<u>AÑOS</u>	<u>CRECIM.</u>	<u>AÑOS</u>	<u>CRECIM.</u>
1970	(5.5)	1970	4.6	1970	4.3	1970	(68.7)
1971	(6.0)	1971	5.7	1971	(0.6)	1971	(68.8)
1972	(2.7)	1972	8.7	1972	(3.4)	1972	(64.0)
1973	(4.9)	1973	10.2	1973	(9.0)	1973	(79.3)
1974	15.7	1974	45.7	1974	9.1	1974	(80.7)
1975	18.1	1975	28.0	1975	29.1	1975	(72.5)
1976	21.3	1976	25.4	1976	67.2	1976	(80.4)
1977	5.2	1977	16.7	1977	17.2	1977	(97.7)
1978	(6.9)	1978	10.8	1978	(9.0)	1978	(65.4)
1979	12.4	1979	15.8	1979	(6.2)	1979	(65.4)
1980	(10.2)	1980	(3.3)	1980	(21.7)	1980	(17.2)

En el Total de Egresos, el cuadro nos refleja que hasta el año 1973 se muestra un presupuesto no ejercido de 1974 a 1977 se presenta una aplicación mayor que los recursos que se presupuestaron en 1978 y 1980, se presenta nuevamente el presupuesto excedente. En términos generales palpamos que no existe un seguimiento establecido, un crecimiento constante en cada período.

El cuadro de Gastos Corrientes nos muestra el Crecimiento Constante del Gasto Real sobre el Egreso Presupuestado, pero en los años de 1973 a 1974 se presenta un crecimiento muy superior al promedio.

Y por último, el Cuadro de Amortización de la Deuda nos representa que en la totalidad de la década ha quedado el Mayor -- Porcentaje de presupuesto sin aplicación.

III. 2. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION (LEY DE INGRESO)

Examinaremos en forma somera la importancia y tendencia de los diferentes renglones del Ingreso del Gobierno Federal, Organismos y Empresas, clasificándolos económicamente.

La clasificación económica de los ingresos gubernamentales que se va a adoptar es semejante a la de los gastos, con objeto de hacer comparación entre los ingresos y gastos -- que tienen la misma naturaleza económica. Así, en primer términos se dividen los ingresos en corrientes y de capital. Por ingresos corrientes se entiende aquellos que no implican disminuciones en los activos de las entidades del subsector gobierno o sea, todos aquellos renglones que se han identificado como Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos.

Por Ingresos de Capital debe entenderse la contrapartida de los gastos de la misma naturaleza, o sea, los que se perciben por disminuciones en los Activos Físicos o Financieros de las entidades gubernamentales. Son por tanto, los productos de las ventas de inmuebles, de títulos y valores a las recuperaciones de créditos concedidos con anterioridad a diversas entidades públicas o privadas, mediante las cuales la entidad gubernamental entrega documentos a sus deudores o sea que se deshace de activos financieros.

Los Ingresos Corrientes se subdividen en Ingresos Tributarios e Ingresos no Tributarios. Los primeros son pro--

piamente los impuestos que pueden afectar el ingreso, el gasto o la propiedad de las personas que son sujetos legales de dichos impuestos. También hay impuestos sobre transferencia e impuestos de capital. En las tres entidades se integran al subsector gobierno. Hay algunos ingresos tributarios que no encajan dentro de ninguno de los cuatro grupos de impuestos mencionados, por lo que se les ha agrupado en un renglón denominado "Otros Impuestos".

Como impuesto al ingreso se ha considerado el impuesto sobre la Renta que es el impuesto al ingreso por automasía; al consumidor final, es difícil, en virtud que los precios de estos productos se fijan en el mercado internacional y de exportador de los productos primarios, como son los derivados de la agricultura, la ganadería y la minería, se encuentra en desventaja en relación con los demandantes, los cuales pueden fijar el precio sin absorber el impuesto; en tal virtud éste recae sobre el ingreso del exortador, del productor o, en última instancia, del trabajador.

Los impuestos sobre transferencias no afectan el ingreso corriente generado por la actividad económica, sino los traspos que se hacen de un cierto número de personas o un reducido número de gerentes, como es el caso de los impuestos sobre Sorteos, Rifas, Loterías y juegos permitidos por la Ley, así como también los impuestos sobre herencias y legados y sobre donaciones, que en México tienen escasa importancia, ha---biéndose llegado inclusive a la derogación por el Gobierno Federal del Impuesto Federal sobre Impuestos y Legados.

Los Impuestos al gasto incluyen impuestos generales, como es el impuesto sobre Ingresos Mercantiles y sobre la importación e impuestos especiales a la producción y comercio, éstos últimos son los comprendidos en las fracciones II y III

de la Ley de Ingresos de la Federación y se aplican generalmente a nivel de producción o de compraventa de primera mano. Algunos son privativos de la Federación según se ha visto, al -- igual que el de importación en tanto que en otros pueden concurrir las entidades federativas lo mismo que en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ahora Impuesto al Valor Agregado).

Los impuestos a la propiedad gravan la propiedad en sí y no los productos o rendimientos de éstas, y se les conoce con el nombre de Impuestos Prediales sobre la propiedad rústica o urbana. (En la práctica estos impuestos son privativos - de las entidades federativas).

Los impuestos no tributarios son los derechos, productos y aprovechamientos y en el cuadro de referencias figurarán en el renglón denominado otros ingresos corrientes.

A continuación se presentan las cifras presupuestadas y reales de los Ingresos con sus respectivos Cuadros de -- Crecimiento Anual.

**INGRESOS REALES DEL GOBIERNO FEDERAL, ORGANISMOS
Y EMPRESAS PROPIEDAD DEL GOBIERNO FEDERAL
Cifras Reales (Millones de Pesos)**

C O N C E P T O	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
T O T A L	109,043	120,518	150,503	206,845	292,031	403,541	528,544	692,172	917,938	1'482,607	1'675,871
INGRESOS CORRIENTES	82,047	89,455	105,547	136,351	193,582	268,037	321,476	453,999	605,420	812,080	1'093,000
INGRESOS DE CAPITAL	3,756	3,467	3,851	6,267	7,871	8,326	14,453	29,785	27,345	36,207	25,767
FINANCIAMIENTOS	23,240	27,596	41,105	64,227	90,578	137,178	192,615	208,388	285,173	634,320	557,104

**CRECIMIENTOS PORCENTUALES DE LOS INGRESOS
DEL GOBIERNO FEDERAL, ORGANISMOS Y EMPRESAS
(% REALES)**

C O N C E P T O	1971/70	1972/71	1973/72	1974/73	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77	1979/78	1980/79	1980/70
T O T A L	34.7	24.8	37.4	41.2	38.2	31.0	31.0	32.6	61.5	13.0	1436.9
INGRESOS CORRIENTES	9.0	18.0	29.2	42.0	33.2	24.6	41.2	33.3	34.1	34.6	1232.2
INGRESOS DE CAPITAL	(7.7)	11.1	62.7	25.6	5.7	73.6	106.8	(8.2)	32.4	(28.8)	486.0
FINANCIAMIENTOS	18.1	49.0	56.3	41.0	51.4	40.4	8.2	36.8	122.4	(12.2)	2297.2

**CIFRAS PRESUPUESTADAS DE INGRESOS DEL GOBIERNO
FEDERAL, DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
(Millones de Pesos)**

C O N C E P T O	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
T O T A L	101,492	106,547	139,924	191,485	194,986	260,122	323,244	522,048	700,501	1'124,268	1'683,412
INGRESOS CORRIENTES	76,857	83,577	99,855	122,512	168,661	253,979	264,150	390,598	601,319	759,351	1'189,630
INGRESOS DE CAPITAL	3,705	2,684	2,518	5,979	6,375	6,143	1,171	4,685	4,635	21,636	28,024
FINANCIAMIENTOS	20,930	20,286	37,551	62,994	19,950	n.d	49,923	126,765	94,547	343,282	465,758

**CRECIMIENTOS PORCENTUALES DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL
GOBIERNO FEDERAL, EMPRESAS Y ORGANISMOS (70-80)
(%)**

C O N C E P T O	1971/70	1972/71	1973/72	1974/73	1975/74	1976/75	1977/76	1978/77	1979/78	1980/79	1980/70
T O T A L	5.0	31.3	36.8	1.8	33.4	25.0	60.5	34.2	60.5	49.7	1558.7
INGRESOS CORRIENTES	8.7	19.5	22.7	37.7	50.5	7.9	42.5	53.9	26.3	56.7	1447.8
INGRESOS DE CAPITAL	(27.6)	5.1	137.5	6.6	(3.6)	(80.9)	300.0	(1.1)	366.8	29.5	656.3
FINANCIAMIENTOS	(3.1)	85.1	67.8	68.3	n.d	n.d	153.9	(25.4)	263.1	35.7	3558.7

Por lo que respecta a los Ingresos, se analizan a continuación los porcentajes que nos representan el exceso de aplicación de recursos o bien la no aplicación de recursos según sea el caso.

T O T A L		ING. CORRIENTES		ING. DE CAPITAL		FINANCIAMIENTOS	
%		%		%		%	
AÑOS	CRECIM.	AÑOS	CRECIM.	AÑOS	CRECIM.	AÑOS	CRECIM.
1970	7.4	1970	6.6	1970	1.4	1970	11.0
1971	13.0	1971	7.0	1971	29.2	1971	36.0
1972	7.6	1972	5.7	1972	52.9	1972	9.5
1973	8.0	1973	11.3	1973	4.8	1973	2.0
1974	49.8	1974	14.8	1974	23.5	1974	354.0
1975	55.1	1975	1.6	1975	35.5	1975	n.d
1976	62.5	1976	17.3	1976	1134.2	1976	285.8
1977	32.6	1977	16.2	1977	535.8	1977	64.4
1978	31.0	1978	0.7	1978	490.0	1978	201.6
1979	31.9	1979	6.9	1979	67.3	1979	84.8
1980	(0.4)	1980	(8.1)	1980	(8.1)	1980	19.6

El Cuadro de Ingresos Totales nos muestra que los años con mayor crecimiento sobre presupuesto son de 1970 a -- 1979. Teniendo un Promedio de Crecimiento del 30.0% presentándose en 1980 una NO OBTENCION de Recursos del 0.4% del Presupuesto Total.

En el cuadro de ingresos corrientes sucede algo similar al cuadro anterior sólo que el promedio de crecimiento es de un 7% a un 14% sobre la cifra presupuestada. En 1980 -- hay una no obtención de recursos del 8.1% sobre presupuesto.

En los Ingresos de Capital es imposible sacar un porcentaje promedio del crecimiento ya que mientras en 1970 el -- crecimiento es de 1.4% en 1977 se presenta de 535.8% disparán-

dose el porcentaje en 1980 no se obtuvieron recursos en un - -
8.1% sobre Presupuesto.

Por lo que se refiere a los financiamientos en el -
año de 1974 se otuvo un 354.0% arriba de presupuesto y en 1980
sólo crece el 19.6%, Ingresos Reales sobre Presupuestados.

CONCLUSION:

Los objetivos de la política fiscal no son siempre los mismos en países diferentes por lo que no es probable que sea muy útil la implantación de reglas presupuestarias. En el caso específico de México que es un país subdesarrollado, ya - que debido a la ineficiencia de su sistema de recaudación fiscal no se lograr cubrir el gasto público ni la inversión, razón por la cual se recurre al financiamiento externo, por lo - que el Gobierno Federal deberá preocuparse por obtener déficits presupuestarios mínimos, a través de una tributación del consumo (impuestos), pero es poco probable que estos impuestos creen la suficiente flexibilidad de los rendimientos de la estructura fiscal. Se necesitan por lo tanto otros ingresos o impuestos - como fuente de recursos, que se allega el sistema fiscal.

De acuerdo a las cifras presentadas en este Capítulo en relación a los egresos observamos que existe irregularidad - en sus crecimientos comparativos entre el egreso real con el -- presupuestado, dichas cifras fueron extraídas de fuentes gubernamentales por lo que son fáciles de comprobar, pero al principio de esta Conclusión mencionamos que los egresos reales (en - países subdesarrollados) casi nunca logran los objetivos previamente fijados, pero en este caso se han presentado porcentajes de NO aplicación de dichos egresos por lo que podemos comentar

que esta diferencia se debe a una planeación mal desarrollada, o bien a medidas de control no ejercidas en la aplicación del gasto.

Pasando al renglón de los ingresos sucede lo mismo, de acuerdo a las cifras obtenidas, consideramos muy desconcertante lo que dichas cifras muestran, ya que en ciertos periodos anuales reflejan que se han sobrepasado los ingresos reales a los presupuestados, y de acuerdo a lo que nos muestra -- nuestra balanza de pagos, es por lo regular deberán presentarse déficits.

Como recomendación final observamos que a pesar de que existen medidas de Planeación, Dirección y Control, no han sido desarrollados en forma adecuada, ya que las cifras nos demuestran que existen irregularidades en su análisis comparativo, no congruente con lo que el Sistema Fiscal pretende lograr.

C A P I T U L O I V

PLANEACION, DIRECCION Y CONTROL
DE FINANCIAMIENTOS EXTRANJEROS

I. ANTECEDENTES

Principiaremos este Capítulo haciendo un breve resumen de las posibles fuentes de financiamiento del Gobierno Federal, las cuales pueden ser muy variadas y pueden ser utilizadas para optimizar las condiciones en los cuales se contrata la deuda.

Fundamentalmente existen dos fuentes: a) de origen oficial y b) de origen privado.

a) Las fuentes de origen oficial, son los financiamientos aportados por instituciones internacionales que pueden ser:

I. Multilaterales como:

FMI (Fondo Monetario Internacional)

BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

CFI (Corporación Financiera Internacional)

Se les califica como multilaterales debido a que intervienen diversos países en su integración y aportaciones monetarias, aunque no se debe olvidar que Estados Unidos aporta las cuotas más importantes.

La segunda clasificación es:

II. Bilaterales, entre las cuales están:

AID (Agencia Internacional de Desarrollo)

EXIMBANK (Banco de Importación y Exportación de Washington)

Las anteriores entidades son clasificadas así, en -- virtud de que dependen del Gobierno de los Estados -- Unidos, en forma directa.

Estas entidades financieras han sido creadas con propósitos específicos, por ejemplo: El FMI se fundó -- en 1944 para establecer las normas del sistema mone-- tario internacional; prestar asistencia financiera a corto plazo a países miembros; y actuar como órgano consultivo.

El BIRF, se fundó en 1944 para cooperar con los paí-- ses en economía de postguerra y facilitar la inver-- sión de capital con fines productivos.

El BID, canaliza recursos en combinación con otros -- organismos hacia América Latina buscando su desarro-- llo económico.

La CFI es una corporación de apoyo creada por el -- BIRF en 1956 que fomenta el crecimiento de la indus-- tria productiva sobre todo entre los países miembros menos desarrollados.

La AID depende del Gobierno de Estados Unidos y pre-- tende fomentar el desarrollo económico y social de -- los países más subdesarrollados de América Latina.

Finalmente, el Eximbank, creado en 1934, fomenta y -
apoya las exportaciones e importaciones en los Esta-
dos Unidos y concede préstamos a largo plazo a com-
pradores extranjeros.

Sin embargo, debido a restricciones particulares de
cada entidad, en numerosas ocasiones no es factible
que México tenga acceso a todas estas posibles fuen-
tes y entonces, entre las cuales pueden estar las de
origen privado.

b) Las fuentes de origen privado pueden clasificarse en:

- I. Bancos comerciales privados.
- II. Otras instituciones financieras privadas, las --
cuales pueden ser financieras industriales, de --
venta al consumidor y arrendadoras.
- III. Bonos Internacionales en moneda extranjera. Emi-
tidos por el Gobierno Federal. Los cuáles son --
colocados en mercados extranjeros con plazos y --
tasas fijas redimibles al vencimiento.
- IV. Créditos de Proveedores. Usualmente otorgados --
por proveedores de países desarrollados a clien-
tes de países en desarrollo para la adquisición
de bienes de capital.
- V. Bonos privados. Colocados con inversionistas --
privados (son muy poco usuales).

Estas son pues las fuentes oficiales y privadas de --
las cuales se ha obtenido financiamiento externo.

II. FINANCIAMIENTOS OBTENIDOS DE 1950 A 1980.

Como ya ha sido mencionado en el capítulo relativo a los

antecedentes históricos durante la década de 1940 y parte de la de 1950, el empleo de la deuda exterior es casi nulo, debido a una política nacionalista de apoyo al gobierno; la iniciativa privada invierte y hay una abundancia de capital que fortalece la estructura financiera de la economía, en 1946, como recordamos, la vieja deuda, - cuyo servicio había sido tantas veces interrumpido, se reestructuró, siendo ese año el inicio de una nueva etapa en la cual se cumple puntualmente con el repago de -- las amortizaciones respectivas, hasta que en 1960 se liquida por anticipado.

Sin embargo, simultáneamente se contrataba aunque en pequeñas cantidades nueva deuda, que era destinada básicamente a obras de infraestructura, fundamentalmente transporte, electrificación, industria, obras de riego y desarrollo agrícola, esta deuda era básicamente contratada - con instituciones oficiales de ayuda internacional como el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomen-- to) y el FMI (Fondo Monetario Internacional) entre otros.

En el año de 1954, y como resultado de la devaluación, - la deuda comienza a incrementarse para balancear los desajustes económicos y para hacer frente a una falta de inversión de la iniciativa privada que ponía fin a la política nacionalista, de esta manera los recursos para la - inversión pública y el pago de déficit de la Balanza de Pagos, empiezan a provenir del exterior en forma creciente.

Es palpable una falta de planeación reguladora que permite establecer estrategias alternas viables con anticipación para hacer frente a estas contingencias, dirigida - por un criterio prevaleciente aplicado a todo el sector

público.

En la década de los sesentas, continúa la misma situación y ante la insuficiencia del ahorro interno, se continúa recurriendo al financiamiento externo como la medida más accesible y rápida. A partir de 1966, los financiamientos oficiales internacionales son desplazados en importancia por los de origen privado, fundamentalmente bancos privados, créditos de proveedores y emisión de bonos públicos, esto se debe básicamente a tres razones:

- 1.- los créditos de instituciones oficiales son en su mayoría "atados", esto es, que deben tener un destino específico, y generalmente generador de nuevos recursos,
- 2.- en otras ocasiones México no calificaba para obtener créditos oficiales de acuerdo a su grado de desarrollo económico y
- 3.- el factor más importante era que se requerían financiamientos compensatorios libres de ataduras, en forma creciente, para ser aplicados a la cobertura de déficits.

De esta manera y hasta la fecha, los porcentajes de deuda proveniente de fuentes privadas han sido más importantes que los de origen oficial.

Como se aprecia en el cuadro (ver cuadro Deuda Externa), del año 1960 a 1964, la fuente de financiamiento es solamente de origen oficial, y tenemos que los montos autorizados en cada año fueron:

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO, 1960 - 1970
(Autorizaciones en Millones de Dólares)

CUADRO AA

AÑO	D E O R I G E N O F I C I A L									D E O R I G E N P R I V A D O							TOTAL
	FMI	BIRF	CFI	BID	FOE	FPS	AID	EXIMBANK	SUBTO TAL	SUBTO TAL	PROVEE DORES	BANCOS	BONOS PU BLICOS _{a)}	BONOS MA NOS PRIV. _{b)}	NACIONA LIZAC. _{a)}	OTROS _{c)}	
1960		25.0	0.2		-	-	-	39.0	64.2	-	-	-	-	-	-	-	64.2
1961	45.0	15.0	-	16.0	-	-	-	23.6	99.6	-	-	-	-	-	-	-	99.6
1962		160.0	5.0	6.9	-	13.6	20.0	15.4	220.9	-	-	-	-	-	-	-	220.9
1963		52.5	0.7	54.0	3.8	17.1	20.5	31.9	180.5	-	-	-	-	-	-	-	180.5
1964		--	8.0	3.0	9.8	-	2.0	49.2	72.0	-	-	-	-	-	-	-	72.0
1965		167.0	5.8	21.0	34.0	4.8	21.5	108.3	362.4	258.3	51.8	165.0	27.5	-	-	14.0	620.7
1966		19.0	0.8	23.3	16.1	0.5	3.0	201.6	263.8	333.4	105.8	166.7	45.0	-	49.5	15.9	597.2
1967		--	-	1.4	67.1	-	-	75.2	143.7	604.5	112.8	316.3	85.2	-	-	40.7	748.2
1968		142.5	7.3	48.6	3.7	-	-	63.7	265.8	667.0	159.9	310.0	126.7	-	-	70.4	932.8
1969		65.0	-	61.5	34.8	-	-	35.0	196.3	659.6	126.0	301.8	46.9	-	-	184.9	855.0
1970		146.8	1.5	32.2	58.8	-	-	24.8	264.1	504.1	69.7	267.4	-	-	-	167.0	768.2
TOTAL	45.0	792.8	28.8	267.9	228.1	36.0	67.0	667.7	2133.3	3026.9	626.0	1527.2	331.3	-	49.5	462.4	5160.2

La historia de los bonos mexicanos en moneda extranjera es relativamente reciente. Se inicia en 1963 con una emisión de 40 millones de dólares colocados en el mercado norteamericano. En 1966, México incursiona en el mercado del Eurodólar con dos emisiones por un total de 45 millones de dólares.

A finales de 1970 la deuda pendiente de pago por concepto de bonos en manos privadas era de sólo 8.9 millones de dólares. Al año siguiente resultó todavía menor, pero en 1972 una nueva emisión, por 61.5 millones de dólares hace que en 1973 la deuda de este tipo pendiente de pago aumentó a 66.7 millones de dólares. Como no ha habido otra emisión, ésta ha venido disminuyendo.

Sólo se registra una partida de 49.5 millones de dólares en deuda por este concepto, a lo largo del período 1965-1970. Esta corresponde al año 1967 y se origina en la mecanización de la industria azufrera en 1966. A partir de entonces este renglón también ha ido disminuyendo.

Comprende básicamente instituciones financieras privadas distintas de los bancos comerciales, tales como las llamadas financieras, industriales, de ventas al consumidor y las compañías de arrendamiento.

Fuente: Renario Green, op. cit., pp. 130-131, 154

1960	64.2 millones de dólares
1961	99.6 millones de dólares
1962	220.9 millones de dólares
1963	180.5 millones de dólares
1964	72.0 millones de dólares

A partir de 1965, las fuentes de origen privado se vuelven más y más importantes.

DEUDA PUBLICA EXTERNA

(Millones de Dólares)

<u>ORIGEN OFICIAL</u>		<u>%</u>	<u>ORIGEN PRIVADO</u>	<u>%</u>	<u>TOTAL</u>
1965	362.4	58	258.3	42	620.7
1966	263.8	44	333.4	56	597.2
1967	143.7	19	604.5	81	748.2
1968	265.8	28	667.0	72	932.8
1969	196.3	23	659.6	77	855.0
1970	264.1	34	504.1	66	768.2

Las cantidades del total en la tabla anterior son las -- autorizaciones anuales, las cuales, menos las amortiza-- ciones respectivas, se van acumulando al saldo de la deu-- da, que al año de 1970 era de 4,262.0 millones de dóla-- res, siendo de esta cifra, un 76% con vencimiento a pla-- zo mayor de un año y el 24% a plazo de un año.

Volviendo a la tabla relativa a la deuda pública externa de México 1960-1970 (Cuadro # 1) podemos apreciar que -- las instituciones que participaron en forma más activa -- en deuda de origen oficial fueron: BIRF, BID y EXIMBANK. En efecto, salvo en 1964 y 1967, en el resto de la déca-- da el BIRF aportó financiamientos, el BID sólo dejó de -- participar en 1960, mientras que el EXIMBANK participó -- en cada año de la década.

Otras instituciones como FMI y AID tuvieron una actividad reducida, interviniendo en muy pocos años debido en gran parte a las condiciones en las cuales otorgan sus créditos como el caso del FMI el cual brinda apoyo temporal por dificultades económicas de sus miembros, y también en el caso de la AID, usualmente, financía a países con un grado de desarrollo menor que el de México.

En el caso de CFI, tenemos que aún cuando participó en mayor grado que las instituciones citadas hace un momento, no lo hizo tanto como las del primer grupo mencionado.

En el caso de la deuda de origen privado, tenemos que de 1960 a 1964 no hay contratación alguna, y a partir de 1965 se registran movimientos. El renglón más importante es el de bancos privados con un 50% en promedio del subtotal de deuda de origen privado, en seguida tenemos a los créditos de proveedores, que representan un 20% promedio de dicho subtotal, posteriormente tenemos a los bonos públicos con una participación de un 10% y finalmente varios conceptos (bonos privados, créditos de otras instituciones financieras privadas, etc.).

Pasaremos ahora a efectuar un análisis de los financiamientos externos obtenidos entre los años de 1970 a 1976 tanto de origen oficial como privado.

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO DE 1970 - 1976
(MONTOS PENDIENTES DE PAGO AL FINAL DE CADA AÑO).
(MILLONES DE DOLARES)

AÑOS	GOBIERNO	ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	SUBTOTAL	PROVEEDORES	INSTITUCIONES FINANCIERAS	OTROS	SUBTOTAL	TOTAL	PRIVADO COMO % DEL TOTAL
1970	420.144	758.4	1,178.5	562.5	2,470.7	50.1	3,052.082	4,262.0	63.5
1971	396.7	883.2	1,279.9	476.0	2,727.9	61.9	3,265.9	4,545.8	63.7
1972	405.9	1,006.7	1,412.0	385.1	3,202.0	66.4	3,653.0	5,064.6	64.0
1973	424.4	1,176.6	1,600.9	382.3	4,946.5	142.0	5,470.3	7,070.4	70.4
1974	543.2	1,414.3	1,957.5	634.5	7,280.0	104.0	8,018.9	9,975.0	75.6
1975	717.1	1,624.1	2,341.3	587.7	11,337.7	-0-	11,924.7	14,266.4	79.2
1976	802.0	1,824.8	2,627.2	536.2	16,437.1	-0-	16,973.6	19,600.2	83.1

FUENTE: DATOS DEL BANCO MUNDIAL
WORLD DEBT TABLES OP. CIT. PP. 117-118.

Durante los primeros años del sexenio del Lic. Luis Echeverría, la deuda permanece estable, y se busca la reducción del endeudamiento externo, sin embargo, dado el creciente nivel del gasto público, y el incremento del déficit de la balanza de pagos, se recurre a partir de 1973, en grandes cantidades al financiamiento exterior.

Observando la gráfica de la deuda por los años 70-76, podemos apreciar que, entre ambas fechas, la deuda pública externa oficial pasa de 1,178.5 millones de dólares a -- 2,627.2 millones de dólares y la deuda externa de origen privado se incrementa de 3,052.0 millones de dólares en 1970 a 16,973.6 millones de dólares en 1976, es decir, -- la deuda privada casi se quintuplicó en seis años.

La importancia que cobran los financiamientos otorgados por instituciones financieras privadas es muy grande, -- tan sólo como participación en el total de deuda privada, tienen los siguientes porcentajes:

1970	81%	1972	87%	1975	95%
1971	83%	1973	90%	1976	97%

si los consideramos como porcentaje de la deuda total, -- tanto oficial como privada, tienen la siguiente participación:

1970	58%	1972	63%	1975	79%
1971	60%	1973	70%	1976	84%

De hecho, la deuda de origen privado continúa su tendencia a desplazar a la deuda oficial, iniciada a partir de 1965, de esta manera tenemos que los porcentajes de la -- deuda privada sobre el total y son como sigue:

1970	63.5%	1972	64.0%	1975	79.2%
1971	63.7%	1973	70.4%	1976	83.1%

En 1976 la deuda total representaba el 32% del Producto interno bruto, y su servicio representaba el 34% de las exportaciones totales, cabe la aclaración que el porcentaje considerado sano en esta última razón es un 25% de las exportaciones.

El porcentaje de incremento anual en las autorizaciones de las instituciones oficiales, en forma promediada fue de 15%, razón por la cual el importe del saldo a 1976, - no es radicalmente diferente al de 1970; del total obtenido de origen oficial estas mismas instituciones aportan un promedio del 68%.

Por lo que respecta a los créditos obtenidos de fuente - privada, tenemos que los más importantes son los que aportan las instituciones financieras, y enseguida, en orden de importancia están los créditos de proveedores con un porcentaje promedio sobre el total privado, de alrededor de 10%.

Debido a que la devaluación de nuestra moneda alcanzó un porcentaje mayor al 10%, en 1976 el FMI intervino para - apoyar financieramente a la economía mexicana, y para -- avalar ante la banca extranjera los nuevos financiamientos que se suscribirían, los cuáles sin el aval del FMI se hubieran suspendido.

El FMI estableció un acuerdo estabilizador que rigió la economía mexicana durante tres años, y que restringía -- los niveles de endeudamiento así como los del déficit en la balanza de pagos.

Uno de los principales factores que afectó a la economía mexicana previa a la devuación, fue la falta de inversión privada, el Estado se vió obligado a recurrir a grandes niveles de deuda exterior, para hacer frente a la inversión en forma autónoma, así como al gasto público, al no existir otra alternativa planeada se vuelve a recurrir al remedio que parece más fácil de aplicar, sin embargo, el conseguir apresuradamente dinero, tiene más de una desventaja; primero, el costo puede ser muy elevado y además puede tener variaciones grandes, los plazos en esta época que la banca extranjera otorgaba eran muy reducidos (alrededor de cinco años en promedio), esto obedece a que a los bancos privados les interesan las operaciones a mediano plazo, donde pueden disminuir su riesgo, mientras que los préstamos a largo plazo pueden resultar problemáticos para ellos.

Otro inconveniente es que no se pueden planear las condiciones básicas que ofrecen diversas alternativas en: tipo de entidad, precios, etc., así como tampoco es fácil seleccionar los países a fin de obtener una mejor distribución de la deuda.

Todo esto nos lleva a la conclusión de que no existía un programa de contratación de deuda considerando las variables antes citadas, y la prueba la tenemos en la reestructuración de una gran parte de la misma, en la administración siguiente.

Obviamente, el factor decisivo es una situación económica muy diferente a la existente en 1976, ya no existe la necesidad de conseguir el financiamiento que primero se ofrezca porque es indispensable, sino que se han establecido reglas básicas para planear la consecución futura -

de préstamos.

Una de estas bases en la planeación y control de la deuda, la constituye la Ley de Deuda Pública aprobada en -- 1977, y de la cual hablaremos posteriormente.

Procederemos ahora a efectuar un análisis amplio de los financiamientos obtenidos entre los años 1977 y 1980.

DEUDA EXTERNA ACUMULADA
(Millones de Dólares)

AÑO	SALDO DE LA DEUDA	TASA DE CRECIMIENTO
1976	19,600.2	35.0%
1977	22,912.1	16.9%
1978	26,264.3	14.6%
1979	29,757.2	13.3%
1980	33,822.8	13.6%

FUENTE: J.L.P. "IV INFORME DE GOBIERNO"
Y BANCO DE MEXICO, S. A. INFORME
1980.

De acuerdo a la tabla anterior, podemos apreciar un -- franco descenso en el crecimiento porcentual de la deuda total, esto se debe en parte a que se redujo el gasto público, así como a una mayor participación de la -- iniciativa privada en la inversión, así como la restricción del acuerdo estabilizador del FMI que limitó el -- monto anual en \$3,000 millones de dólares durante tres años, 1977, 1978 y 1979. En cualquier forma, el endeudamiento neto en el año de 1980 fue de 4,118.2 millones de dólares, que es una suma razonable, sobre todo analizada a la luz del crecimiento de las exportaciones y --

del PIB.

SALDO DE DEUDA EXTERNA COMO
PORCENTAJE DEL PIB
(Miles de Millones de Pesos)

<u>AÑO</u>	<u>PIB (a)</u>	<u>DEUDA EXTERNA (b)</u>	<u>b/a %</u>
1976	1228	392	32
1977	1675	523	31
1978	2105	599	29
1979	2740	681	25
1980	3866	790	20

FUENTE: SHCP, VARIOS REPORTES 1980

En la tabla anterior podemos apreciar que a pesar de que en términos reales crece la deuda, cualitativamente, representa año con año una parte menor del producto interno bruto, (es decir, la suma de los bienes y servicios producidos por México en un año).

SERVICIO DE LA DEUDA COMO PORCENTAJE
DE LAS EXPORTACIONES TOTALES
(Millones de Dólares)

<u>AÑO</u>	<u>PAGOS POR CAPITAL</u>	<u>PAGOS POR INTERES</u>	<u>SERVICIO TOTAL (a)</u>	<u>EXPORTA- CIONES (b)</u>	<u>a/b %</u>
1976	1526	1266	2792	8277	34
1977	2295	1542	3837	9177	42
1978	4264	2023	6287	11653	54
1979	4186	2888	7074	16188	44
1980	3723	3958	7681	25307 e/	30

e/ estimado

FUENTE: SHCP, VARIOS REPORTES 1980

Vemos en esta tabla que los ingresos de divisas por exportaciones que deben dedicarse al repago del capital e intereses, van del 34% en 1976 al 30% en el año de 1980, como ya habíamos señalado, el porcentaje considerado sano es el 25% y al parecer se pretende llegar a dicha cifra en el año de 1982.

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA POR PAIS DE ORIGEN
(Millones de Dólares)

P A I S	1977		1978		1979		1980	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
EE.UU	10 677	46.6	7 722	29.4	8 630	29.0	8 079.4	23.9
INGLATERRA	3 506	15.3	3 756	14.3	4 166	14.0	3 956	11.7
JAPON	1 237	5.4	3 388	12.9	4 404	14.8	5 405	16.0
CANADA	779	3.4	1 996	7.6	1 845	6.2	2 359	7.8
ALEMANIA	1 558	6.8	2 022	7.7	2 470	8.3	3 206	9.5
FRANCIA	710	3.1	1 523	5.8	1 726	5.8	2 283	6.7
SUIZA	733	3.2	1 024	3.9	1 190	4.0	1 517	4.5
ORGANISMOS INT.	2 177	9.5	2 889	11.0	3 886	9.7	3 474	10.3
T O T A L	22 912	100.0	26 264	100.0	29 757	100.0	33 812	100.0

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
DIVERSOS REPORTES 1980

En la tabla anterior podemos observar que se pretende a partir de 1977 diversificar geográficamente a los prestatarios, para disminuir eventuales presiones políticas. En el caso de Estados Unidos de Norteamérica, su participación total desciende del 46.6% en 1977 al 23.9% en 1980, algo similar ocurre con Inglaterra, mientras que las participaciones de Japón, Canadá, Alemania, Francia y Suiza se incrementan. En el fondo, esto implica re negociaciones y repagos de deuda con una finalidad clara:

conseguir nuevos plazos, precios, condiciones que hagan menos onerosa la carga de la deuda externa.

Por otra parte la ventaja política es innegable, ya que son muy diversificados los acreedores, y no existe tanta presión por parte de alguno en especial, dada la nueva - condición de la deuda.

COMPOSICION DE LA DEUDA EXTERNA
(Millones de Dólares)

AÑO	LARGO PLAZO		CORTO PLAZO	
	MONTO	%	MONTO	%
1976	15,923	81	3,676	19
1977	20,185	88	2,726	12
1978	25,027	95	1,236	5
1979	28,315	95	1,442	5
1980	32,322	96	1,490	4

FUENTE: J.L.P. "IV INFORME DE GOBIERNO"
Y BANCO DE MEXICO, INFORME 1980

Así mismo, y según podemos visualizar en la tabla anterior, se han renegociado los plazos de la deuda para hacer más cómodo su repago, y de 1976 en el cual la deuda por vencer a menos de un año era el 19% del total, se ha pasado a un 4% en 1980, el cual deja amplio margen para planear más desahogadamente el endeudamiento futuro, y - permite que las inversiones sean también más rentables.

De esta manera, los vencimientos de los diversos financiamientos, pueden ser programados para fechas en las -- cuales es factible efectuar los repagos con mayor libertad, y en ocasiones, hacerlos coincidir con otros presta

mo.

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO A LARGO
PLAZO POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(% del saldo al 31 de diciembre)

AÑO	TOTAL	INSTITUCIONES BANCARIAS Y FINANCIERAS PRIVADAS	ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES	INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES DE CREDITO A LA EXPORTACION	PROVEEDORES
1977	100.0	62.6	11.1	4.0	2.3
1978	100.0	83.3	10.8	4.0	1.9
1979	100.0	86.0	9.8	2.9	1.3
1980	100.0	85.2	10.2	3.9	0.7

FUENTE: SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
VARIOS INFORMES, 1980

De acuerdo a la anterior tabla, podemos ver, que la gran mayoría de créditos externos, siguen proveniente de instituciones bancarias y financieras privadas, fundamentalmente por las razones ya descritas anteriormente: Los organismos internacionales dan prioridad a países con un grado de desarrollo menor que el de México, además que la mayoría de sus créditos son "atados" a proyectos previamente identificados, por lo que su utilidad es limitada, por otra parte los créditos de la banca privada ofrecen una más amplia gama de instrumentos, plazos y condiciones de repago, además de que esta privatización de la deuda no es exclusiva de México, antes bien, es un fenómeno cada vez más común en el mercado.

Es conveniente, asimismo, evaluar el aspecto del costo en la deuda, como recordaremos, se mencionaba que el to-

mar deuda en forma apresurada se incurría en costos altos. En 1976, los márgenes sobre las tasas de LIBOR y PRIME RATE, (Libor es la tasa a la cual se consigue el dinero en el mercado interbancario de Londres, mientras que Prime Rate es la tasa prima preferencial del mercado doméstico en los Estados Unidos), eran de aproximadamente $1\frac{3}{4}\%$ en créditos de mediano plazo (5, 7 ó 10 años) y de $\frac{3}{4}\%$ en créditos a plazo menor de un año, el margen se agrega al Libor o Prime Rate, y se obtiene la tasa total a la que se obtiene el crédito.

En 1980, y después de las reestructuraciones de la deuda, se paga $\frac{1}{2}\%$ en los créditos a mediano plazo, mientras que en los de corto plazo, el margen es de $\frac{1}{8}\%$; como podemos apreciar, los costos se han abatido enormemente, gracias a la aplicación de una planeación y control más efectiva y acorde con nuestras necesidades. En la actualidad, por otra parte, se contratan los financiamientos, bajo una nueva estructura se pretende utilizar el concepto de "una canasta de divisas", que se negocia conjuntamente y no en partes separadas, y a la cual, posteriormente tendrán acceso las diversas entidades que presentan presupuestos de necesidades financieras, de acuerdo a la Ley de Deuda Pública en vigor desde 1977, esta medida optimiza el costo y plazo de la deuda y además demuestra una estructura lógica que tiene además parámetros de control más eficaces.

En términos generales, apreciamos una administración más eficiente en la deuda exterior desde 1977 a la fecha, se puede notar que han existido múltiples reestructuraciones de la deuda, han renegociado los plazos, términos, costos, distribución geográfica, monedas, fuentes de origen y se ha mantenido su crecimiento dentro de niveles -

saludables comparativamente con ingresos y variables económicas como el PIB, y lo más importante desde nuestro punto de vista, se han establecido bases legales para -- planear, dirigir y controlar mejor el futuro acceso al crédito externo, sabemos que debemos crecer con deuda, pero lo más interesante será conocer la fecha en que podamos prescindir de este recurso.

El siguiente capítulo trata de proporcionar una idea de los aspectos más sobresalientes de la Ley General de Deuda Pública publicada el año de 1977.

III. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

Uno de los instrumentos más valiosos para la administración de la deuda, es la Ley General de Deuda Pública en vigor desde 1977. Esta Ley establece las bases de una planeación y control de la deuda del sector público, a largo plazo y es aplicable en las operaciones de crédito actuales también.

Se parte del principio del control por parte del Congreso de la Unión, el Jefe del Poder Ejecutivo, deberá, de acuerdo a la Ley (Artículo 9°.) remitir al Congreso para su autorización, los programas de endeudamiento directo neto interno y externo, de las entidades que componen el sector público, asimismo informará al Congreso el estado de la deuda al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos.

Por otra parte, la Ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el medio de control para todas las entidades consideradas dentro del presupuesto.

El Artículo 4°. señala que el Ejecutivo, por conducto de la SHCP deberá elaborar el programa financiero del sector público, con base en el cual se manejará la deuda pública, (planeación), establece que podrá otorgar las autorizaciones para las entidades por las cuales gestionarán y contratarán créditos (control y dirección) señala que la SHCP, vigilará que los créditos se destinen a proyectos rentables y recuperable (control), vigilando la capacidad de pago de las entidades y el oportuno pago de las obligaciones (control).

El Artículo 6°. establece que para que SHCP autorice a -

las entidades a efectuar negociaciones oficiales para obtención de créditos, éstas deberán proporcionar sus programas financieros anuales, y de mediano y largo plazo - (planeación y control).

El Artículo 7°. señala que la SHCP supervisará el manejo de los recursos conseguidos por las entidades (control).

El Artículo 15°. determina que no se autorizarán financiamientos que excedan de la capacidad de pago de la entidad respectiva (control).

El Artículo 22°. determina, que una vez formulada la solicitud la SHCP dará a conocer por escrito si es aprobada y se procederá al registro de la operación (control).

Por otra parte, el Artículo 30°. crea a la comisión asesora de financiamientos externos del sector público, este paso es de vital importancia para la administración de la deuda, ya que esta comisión tiene muy importantes funciones, entre las cuales están:

- I. Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público.
- II. Asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo, o en moneda extranjera, para el sector público federal, opinando sobre planes anuales, en los que se precise, la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban obtenerse de estos recursos y la fuente y aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que dicte el Ejecutivo Federal, en materia financiera para alcanzar los objetivos de la política económica del país.

- III. Proponer las medidas de coordinación de las entidades, del sector público federal, en todo lo que se refiere a captación de recursos externos, para las mismas, considerando lineamientos de negociación - con las condiciones generales, de los créditos externos que se pretendan contratar.
- IV. Estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del sector público federal, con criterios de oportunidad y prelación.
- V. Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país.
- VI. La comisión asesora a la SHCP sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del sector público contraten anualmente.

El elemento de la dirección está presente en cada uno de los artículos y emana del Poder Ejecutivo, que dirige a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los elementos de la planeación y el control están presentes en varios de los artículos y muy especialmente en la creación de la comisión asesora de financiamientos.

Existen por lo menos teóricamente, los elementos para hacer más eficiente y organizada la contratación de la deuda, esta Ley, creemos que es un paso muy importante en la nueva etapa de la deuda pública externa.

C A P I T U L O V

PLANEACION, DIRECCION Y CONTROL EN
LA APLICACION DE LOS RECURSOS OBTENI
NIDOS EXTERNAMENTE

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, durante la administración del Lic. Adolfo López Mateos, la deuda externa provenía de las organizaciones oficiales internacionales, - tanto bilaterales, como multilaterales, estos créditos, casi - en su totalidad son de tipo "atado", con un destino específico que no se podía variar, esto hace que el destino o aplicación de dichos recursos, sea fácil de seguir.

De 1958 a 1965, el Sector Público recibió 99 créditos de fuente oficial, bilateral o multilateral, por un total de 698.3 millones de dólares, de este total el Banco Mundial - aportó el 38%, mientras que el Eximbank participó con el 50% - aproximadamente.

La mayoría de los recursos aportados por el BIRF se destinó a la creación de infraestructura, mientras que una buena parte de los del Eximbank se destinó a la empresa privada, como un incentivo para motivar la inversión privada, entre - - otras empresas mencionaremos:

Cervecería Cuauhtémoc, Hojalata y Lámina,
Spicer, etc.

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO
CANALIZADO A MEXICO, DURANTE EL GOBIERNO DEL LIC. LOPEZ MATEOS

S E C T O R	M O N T O (Mill. Dólares)	%
TRANSPORTE	190.5	27.0
ELECTRIFICACION	153.8	22.0
INDUSTRIA	82.8	12.0
DESARROLLO AGRICOLA	75.5	11.0
FINANCIAMIENTO COMPENSATORIO	67.5	9.7
OBRAS DE RIEGO	58.2	8.3
VIVIENDA	50.0	7.2
AGUA POTABLE	9.2	1.3
EDUCACION SUPERIOR	1.5	0.2
OTROS	9.3	1.3
T O T A L	698.3	100.0

Fuente: Rosario Green, op. pp. 141, Cuadro 6

En la tabla anterior, podemos hacer notar que dentro del renglón de la industria, se incluyen cerca de 60 millones de dólares, que fueron canalizados a industrias privadas y alrededor de 23 millones de dólares, canalizados a empresas de participación estatal, en el renglón de otros se incluye: salud pública, promoción de exportaciones y estudios de preinversión.

De acuerdo a la misma tabla, vemos que el 49% de los financiamientos aportados se destinó a obras de infraestructura, el 19.3% a riego y el agro, el 12% a la industria, el 9.7% a financiamiento compensatorio y el resto a servicios.

Como podemos apreciar, la intención es financiar el sector propiamente económico, incluidos los transportes, la -- energía, la industria y la agricultura, mientras que el sector social recibió poca atención.

Se buscaba incrementar las vías de comunicación, como rutas para la transportación e intercambio de bienes, así -- como para hacer más atractivos a los turistas el país, los cuales dejarían una derrama de divisas.

Por otra parte, la electrificación era vista además de satisfacción de una necesidad pública, como un factor importante en la creación de polos de desarrollo industriales, que en teoría deberían proliferar en el país, apoyados por la in-- versión privada.

Asimismo, se pretendía fomentar la producción agrícola para utilizar los excedentes para la exportación, generando divisas para el país, ya que se había notado una pérdida de dinamismo de dichos productos en los mercados exteriores.

Se puede apreciar el gran esfuerzo del Gobierno Federal, para involucrar y motivar la inversión privada, primero -- creando la infraestructura básica, y adicionalmente, financiando inclusive a algunas empresas privadas.

Sin embargo, también se aprecia la falta de interés para financiar los proyectos sociales que elevan el nivel de -- vida de la población, es decir, no estaban considerados en el endeudamiento ni en el gasto en forma sobresaliente, ya que -- son gastos no recuperables y de difícil apreciación.

Durante la administración del Lic. Gustavo Díaz Or-- daz se continúa el Programa de Fomento a la Inversión Privada,

se pretende incrementar la inversión pública e inclusive canalizar recursos a la Iniciativa Privada.

Asímismo, se pretende beneficiar a los empresarios a través de una reforma fiscal favorable y de un programa de - - obras públicas dinámico, con un mayor énfasis en riego y transportes, además de diversas inversiones, tanto en ramas básicas de industrias (fundamentalmente petróleo y electricidad), como en otras de transformación, etc.

También, y como ya se había comentado, los financiamientos oficiales resultan fácilmente vinculados a su aplicación final, mientras que los de fuente privada pueden ser destinados generalmente a diversos usos, y su aplicación detallada puede ser menos fácil de determinar.

Enunciamos lo anterior, en virtud de que a partir de 1966 las autorizaciones privadas superan a las de fuente oficial, y por consiguiente, se partirá fundamentalmente del concepto de la aplicación de los fondos a los proyectos o necesidades, siendo acumulados los fondos en una base común, y solamente en el caso de los préstamos de origen oficial, se podrá invariablemente especificar su destino.

Asímismo, se pueden conocer, aunque en forma limitada, estimaciones del Gobierno Federal, acerca de la aplicación de los recursos.

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO CA
NALIZADO A MEXICO DURANTE EL GOBIERNO DEL LIC. DIAZ ORDAZ

S E C T O R	M O N T O (MILL. DOLARES)	CREDITOS
ENERGIA ELECTRICA	339.1	6
TRANSPORTE	312.5	22
RIEGO	192.7	7
FIN. COMPENSATORIO	180.0	2
AGRICULTURA	170.7	7
INDUSTRIA	170.7	5
AGUA Y ALCANTARI- LLADO	21.1	4
PROMOCION DE EXPOR TACIONES	11.7	3
OTROS	23.8	11
T O T A L	1,427.1	99

Fuente: Rosario Green, Cuadro 15, p.p. 165

Como podemos apreciar en la tabla anterior, la mayor parte de los recursos obtenidos se canalizaron a obras de infraestructura (el 45.6%), mientras que el 25.4% se dedicó a la agricultura y obras de riego.

Por otra parte, la industria tomó el 12% al igual -- que el financiamiento compensatorio (otro 12%).

Finalmente, el resto fue aplicado a Educación Superior, Comunicaciones, Estudios de Preinversión, Fomento a Exportaciones, entre otros.

Analizaremos a continuación la aplicación de los re-

cursos externos en las actividades y proyectos económicos, durante los años 1970 a 1980.

Es conveniente puntualizar, que en la medida que los financiamientos de bancos privados, instituciones financieras privadas, emisión de bonos, han ido ocupando mayores porcentajes de participación, se vuelve más complicado determinar en que se han aplicado los recursos, por ello insistiremos en que después de conseguidos los fondos, éstos van a un fondo común, de donde se aplicarán de acuerdo a las necesidades económicas.

Consideraremos cuatro grandes grupos de renglones, - para fines prácticos, que incluyen: Obras de Infraestructura (Transportes, Construcción de carreteras, electricidad, etc.), Industrias Básicas (Siderurgia, Petróleo, Petroquímica, etc.), Industrias de Transformación y otros (Educación, Pesca, Estudios de Preinversión, exportación como fomento, etc.). Dentro de las Industrias básicas se encuentra la agricultura.

APLICACION PORCENTUAL DE LOS RECURSOS OBTENIDOS EXTERNAMENTE POR RAMAS, AÑOS 1970 A 1980

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INFRAESTRUCTURA	30.5	22.5	23.0	23.3	19.6	22.0	24.7	29.4	31.8	31.8	31.4
INDUSTRIAS BASICAS	47.7	57.0	57.3	55.2	57.0	56.5	51.1	44.5	47.5	45.3	43.6
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION	21.6	20.4	19.5	18.2	18.0	21.0	14.2	12.6	12.8	12.0	12.3
OTROS	.2	.1	.2	3.3	5.4	.5	10.0	13.5	7.9	10.9	12.7
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Nacional Financiera, diversas publicaciones.
1970, 1972, 1977, 1980.

Podemos darnos cuenta que de los años 1970 a 1975 -- existe una gran regularidad de aplicaciones, aunque con ciertas tendencias, así tenemos, que poco a poco disminuye la aplicación de recursos en infraestructura, de un 30.5% en 1970 a un 22.0% en 1975, mientras que existe un apoyo creciente a las industrias básicas, las cuales reciben un 47.7% de los recursos totales en 1970, mientras que en 1975 tienen un 56.5%, esto es más de la mitad de los recursos totales.

Las industrias de transformación reciben un porcentaje más o menos regular (20.0% en promedio) y el renglón de -- otros conceptos, ya desglosados, se mantiene extremadamente bajo durante los años 1970 a 1975, no alcanzando en ocasiones ni un 1% del total de los recursos.

Asimismo, podemos observar que en los años 1976 a -- 1980, debido al cambio de administración, se aplica un criterio ligeramente diferente para la distribución de los montos -- conseguidos en el exterior.

Nuevamente se destinan en forma creciente recursos -- para la infraestructura, iniciando con el 24.7% del total recibido para 1976, llegando a un 31.4% en 1980, al parecer vuelve a ser importante para el Gobierno Federal, el seguir creando -- infraestructura para el desarrollo.

Esto tiene además otra explicación lógica, en efecto recordaremos que, ante la falta de inversión privada cada vez más aguda, y como un reto para el Lic. Luis Echeverría, el Gobierno tuvo durante 1972 a 1976 que distraer recursos para invertir en aquellos campos donde tradicionalmente la iniciativa privada había actuado, con la consiguiente falta de inversión en infraestructura, que aún cuando era necesaria no existían -- los recursos para atenderla como se debía.

Por el contrario, y bajo la nueva política gubernamental, a partir de 1977 la inversión privada vuelve a hacerse presente, dejando oportunidad al Estado a invertir en otros renglones.

De la misma manera, observamos un descenso en la inversión en Industrias Básicas de un 51.1% en 1976 a 43.6% en 1980.

En el renglón de Industrias de Transformación permanece estable con un 13% en promedio.

Finalmente, hay un incremento visible en Otros (Educación, Pesca, Turismo, Estudios de Preinversión, etc.), tomando porcentajes de: 10% en 1976, 13.5% en 1977, 7.9% en 1978, 10.9% en 1979 y 12.7% en 1989. Este renglón es asimismo importante, y es muy saludable el hecho de que se incremente, ya que aún cuando la rentabilidad del mismo no es igual que los otros, es parte de la tarea gubernamental de aplicación de recursos eficientemente.

C A P I T U L O V I

ANALISIS DE LA BALANZA DE PAGOS

A.- LAS CUENTAS DE LA BALANZA DE PAGOS

La Balanza de Pagos es un instrumento que refleja la situación económica que mantiene un país en un momento determinado como resultado de las operaciones comerciales y financieras exteriores que mantiene con otros países.

En situaciones normales no es factible que los países vivan en la autarquía absoluta, es decir que satisfagan todas sus necesidades de productos y servicios en forma autónoma, sino que lo normal es que subsanen sus deficiencias productivas mediante los intercambios de bienes y/o servicios con el resto del mundo.

La Balanza de Pagos presenta una cierta similitud con los balances comunes que las entidades de todo el mundo elaboran para representar sus derechos y obligaciones en un equilibrio; existen cuentas que se corresponden y que presentan naturalezas distintas y en ocasiones opuestas, las cuales deberán ser ubicadas en un orden predeterminado para equilibrarse como un balance común.

Las Balanzas de Pagos presentan 5 grandes cuentas que son: Cuenta Corriente, Cuenta de Capital, Derechos Especiales de Giro, Errores y Omisiones y Variación de la Reserva del Banco de México.

La Cuenta Corriente refleja básicamente las transacciones con mercancías y servicios, y presenta 2 incisos; ingre--

sos y egresos, dentro del renglón de ingresos tenemos diversas partidas como son: exportación de mercancías; servicios por transformación (ingresos de las empresas maquinadoras); oro y plata no monetarios (como mercancía), -- transportes diversos, turismo (como entrada de divisas -- por recepción de turistas), transacciones fronterizas (comercio en frontera, ventas) ingresos provenientes de inversiones, otros servicios y transferencias.

Dentro del renglón de Egresos, las partidas son: Importación de mercancías, oro no monetario (como mercancía), -- transportes diversos, turismo (como egreso de divisas, salidas al extranjero), transacciones fronterizas (comercio en frontera, compras) egresos relacionados con inversiones (con 3 subíndices: 1.- Utilidades remitidas por empresas con participación extranjera; 2.- Interés por financiamiento al sector público y 3.- Otros intereses, también otros servicios y transferencias.

La segunda cuenta enunciada es la Cuenta de Capital, y -- tiene 2 subcuentas grandes: A) Capital a largo plazo y B) Capital a corto plazo. Como su nombre sugiere, la primera cuenta relaciona las operaciones financieras de plazo mayor a un año, y la segunda aquellas realizadas a plazo de un año como límite.

Las subcuentas citadas tienen diversas partidas. En la subcuenta a largo plazo podemos analizar 2 partidas importantes: 1.- Sector Público y 2.- Sector Privado; la primera partida señala 3 renglones: a) disposición de créditos y colocaciones de bonos, es decir, ingresos por empréstitos a países de América Latina y otros); la segunda partida (sector privado) señala 4 renglones: a) inversiones extranjeras directas, b) compras de empresas extranje

ras, c) pasivos con el exterior dividido en: I. Empre--
sas con participación extranjera y II. Otras empresas, y
por último, d) operaciones con valores.

Con respecto a la segunda subcuenta, capital a corto pla--
zo, presenta también partidas; fundamentalmente 2: a) pa
sivos (sector público y sector privado), y b) activos.

La tercera cuenta de importancia en la Balanza de Pagos,
es la cuenta de derechos especiales de giro.

Los Derechos Especiales de Giro (DEG) son simples parti--
das contables de una cuenta especial llevada por FMI que
se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota -
al fondo. Aunque los DEGs figuran en las cifras oficia--
les de reservas de los diversos países, no pueden ser uti
lizados en la compra de bienes y servicios y su utilidad
estriba en que mediante ellos, los países son situación -
de escasa liquidez pueden conseguir divisas utilizables -
transfiriéndolos a otros países miembros del FMI.

Los DEGs sólo pueden utilizarse por los socios del fondo
en situación de déficit de Balanza de Pagos y que estén -
perdiendo reservas, una vez que se notifica la necesidad
de su disposición, el Director Gerente del FMI designa un
país en ese momento excedentario para que entre en el - -
trueque de DEGs por divisas convertibles en favor del - -
país en déficit. Esta operación implica que al haber su-
perávits posteriores, el país se compromete a aceptar dis
posiciones de otros países.

Debido a las fluctuaciones del dólar en 1973 el DEG aban--
dona la paridad inicial con dicha divisa, y se crea una -
canasta de monedas compuesta con las divisas de los 16 --

países con mayores exportaciones.

Cada divisa incluida aporta un porcentaje para formar un DEG, y con una periodicidad fijada de antemano se analizan los volúmenes de exportación para eliminar y/o añadir nuevas divisas a la canasta, de tal manera que continualmente se actualiza el valor del DEG.

Existe asimismo otra cuenta de importancia denominada de Errores y Omisiones, esta cuenta tiene el objeto de ajustar las partidas anteriores por variaciones ligeras que no tienen en apariencia una correspondencia con alguna - otra partida; es un recurso para equilibrar la Balanza.

Por último, la quinta cuenta es la de Variación de la Reserva del Banco de México, S. A., su total se obtiene sumando algebraicamente las cuatro cuentas importantes citadas con anterioridad, y representa las reservas de metales preciosos que guarda el Banco de México, S. A., y sus respectivos incrementos y decrementos en volumen.

B.- ANALISIS DE LAS BALANZAS DE PAGOS POR LOS AÑOS 1970 A - -
1980

Un análisis de las Balanzas de Pagos nos muestra un cont
nuo y permanente déficit, en cuenta corriente, debido a -
una cantidad importada en bienes, servicios y capital, su
perior a aquella que se exporta; para fines prácticos, só
lo analizaremos los 10 últimos años, que, por otra parte
son los que muestran un dinamismo muy superior al de años
atras.

En términos numéricos, los déficits en Cuenta Corriente -
han sido:

Para:	Cifras en Millones de Dólares	Para:	Cifras en Millones de Dólares
	1970 945.9		1976 3,068.6
	1971 726.4		1977 1,623.1
	1972 761.5		1978 2,342.3
	1973 1,175.4		1979 4,246.5
	1974 2,558.1		1980 6,596.5
	1975 3,692.9		

(Ver Gráfica A)

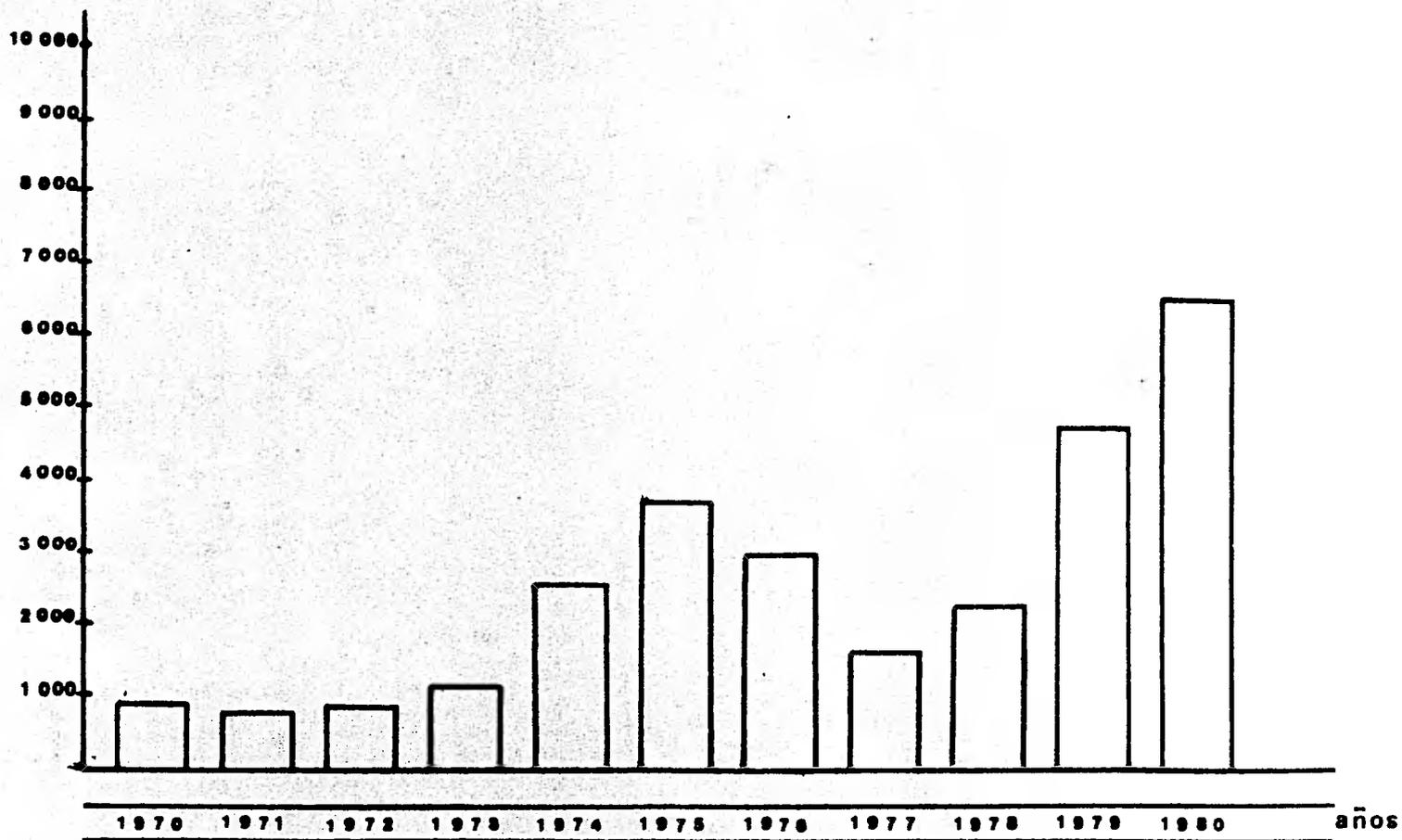
La disminución del déficit en 1976 y 1977, obedece a una
mejor posición competitiva de las exportaciones mexicanas
en el mercado exterior, así como a un encarecimiento de -
los productos a importar como resultado de la devaluación
de 1976. Sin embargo, como podemos ver, en 1978 se vuel-
ve a incrementar el déficit y continúa en los años subse-
cuentes, en respuesta a la necesidad de seguir importando
insumos indispensables para continuar con el ritmo de cre-
cimiento de la economía.

El desequilibrio en la Balanza es una de las causas direc-
tas del endeudamiento, ya que la diferencia en importacio

GRAFICA 'A'

DEFICIT DE LA BALANZA DE PAGOS

mill. dls.



nes debe financiarse de alguna forma, básicamente con deu da externa; mientras más se fomenten las exportaciones, - menor será el déficit a financiar, y mayor la entrada de divisas extranjeras; que entre otros usos, pueden desti-- narse al repago de deuda exterior.

Procederemos ahora a efectuar un análisis amplio de la -- cuenta corriente de la Balanza de Pagos, principiando por los ingresos.

Aún cuando existen diversos renglones por ingresos en - - cuenta corriente, los cuáles ya han sido enumerados en - la primera parte de este capítulo, se puede observar (Ver Gráfica # 2) que tres partidas solamente (exportación de mercancías, transacciones fronterizas y turismo) represen-- tan un 81.5% en promedio del ingreso total, mientras que el resto (18.5% en promedio) es representado por 6 parti-- das restantes.

Los porcentajes presentan una gran uniformidad y esta re-- lación se mantiene durante los últimos 10 años analizados.

Por lo que respecta a los egresos, la situación presenta-- da es muy similar a la de los ingresos. En efecto, 3 ren-- glones: importación de mercancías, egresos relacionados con inversiones y transacciones fronterizas, representan el 89.4%, mientras que el 10.6% sobrante corresponde a 5 partidas restantes.

Haremos ahora un análisis detallado de la cuenta corrien-- te, principiando por la subcuenta de ingresos.

Los totales de ingresos en cuenta corriente fueron:

CIFRAS EN MILLONES DE DOLARES

En:	AÑOS	%	En:	AÑOS	%
	1970	2,933.1		1976	7,371.1
	1971	3,167.1		1977	8,404.1
	1972	3,800.6		1978	11,925.7
	1973	4,828.4		1979	16,403.4
	1974	6,342.9		1980	24,819.5
	1975				

(Ver Gráfica # 1)

De este ingreso total, los porcentajes por exportación de mercancías para cada año respectivamente fueron:

P O R C E N T A J E S

AÑOS	%	AÑOS	%
1970	44.0	1946	45.0
1971	43.0	1977	50.0
1972	44.0	1978	52.0
1973	43.0	1979	54.0
1974	45.0	1980	62.0
1975	45.0		

(Ver Gráfica # 2)

Del total de ingresos; en los tres últimos porcentajes se debe considerar el fuerte impacto de las exportaciones petroleras que tienen a desplazar a las de bienes manufacturados y otras.

Continuando con el renglón de transacciones fronterizas o ventas en fronteras de nuestros productos y servicios (segundo en importancia); y, refiriendo nuevamente al porcentaje del total de ingresos en cuenta corriente, que representan, tenemos lo siguiente:

En:	<u>AÑOS</u>	<u>%</u>	En:	<u>AÑOS</u>	<u>%</u>
	1970	30.0		1976	22.0
	1971	30.0		1977	17.0
	1972	28.0		1978	19.0
	1973	25.0		1979	18.0
	1974	22.0		1980	15.0
	1975	24.0			

(Ver Gráfica # 2)

La causa del descenso a partir de 1977, se debe a los índices de inflación tan altos en México (26-30% anual) -- que encarecen las exportaciones y desalientan a compradores extranjeros en zonas fronterizas, ya que los aumentos de precio por inflación, en otros países son mucho -- menores que en México.

Pasando al renglón turismo (tercero en importancia), tenemos que, del total de ingresos representó en:

<u>AÑOS</u>	<u>%</u>	<u>AÑOS</u>	<u>%</u>
1970	14.0	1976	11.0
1971	14.5	1977	10.0
1972	15.0	1978	9.0
1973	15.0	1979	8.5
1974	13.0	1980	7.0
1975	12.0		

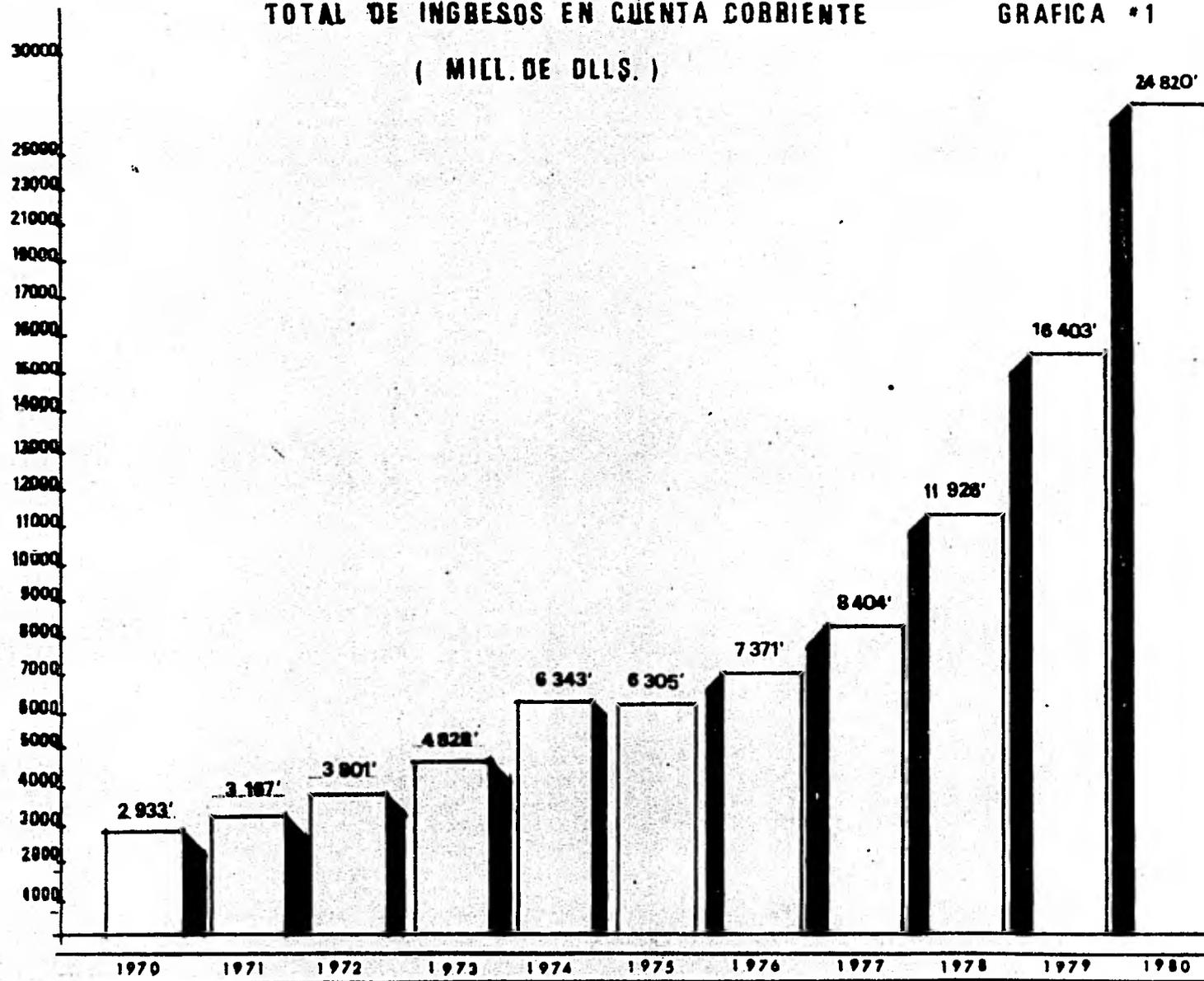
(Ver Gráfica # 2)

Nuevamente se presenta el mismo fenómeno contemplado en el renglón anterior, el ingreso por turismo disminuye, -- en la medida en que los aumentos de precios en hoteles, transportes y servicios turísticos se incrementan por índices muy elevados de inflación, los cuales hacen que cada año, México pierde turismo.

TOTAL DE INGRESOS EN CUENTA CORRIENTE

GRAFICA #1

(MIDL. DE DLLS.)

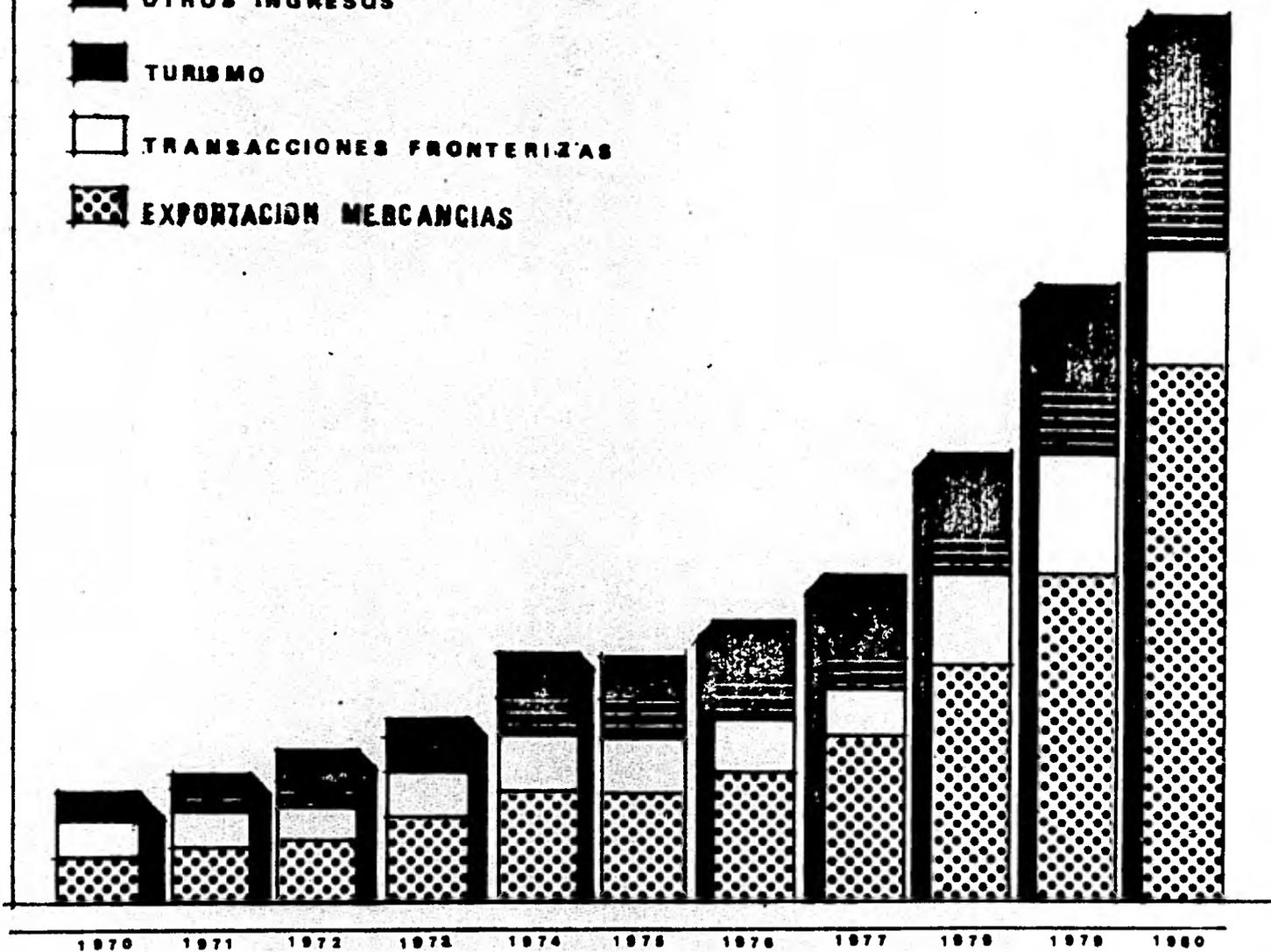


GRAFICA DE INGRESOS TOTALES POR RENGLON EN CUENTA

CORRIENTE (MILL. DE DLLS.)

GRAFICA # 2

-  OTROS INGRESOS
-  TURISMO
-  TRANSACCIONES FRONTERIZAS
-  EXPORTACION MERCANCIAS



Finalmente, y en respecto al resto de los renglones de ingreso agrupando a los faltantes, tenemos que representaron los porcentajes siguientes, en relación con ingresos totales:

En:	<u>AÑOS</u>	<u>%</u>	En:	<u>AÑOS</u>	<u>%</u>
	1970	12.0		1976	22.0
	1971	12.5		1977	23.0
	1972	13.0		1978	20.0
	1973	17.0		1979	19.5
	1974	20.0		1980	16.0
	1975	19.0			

(Ver Gráfica # 2)

Vayamos ahora a la subcuenta de egresos y tenemos que, -- los egresos totales en cuenta corriente, por la década 70 80 fueron como sigue:

<u>Millones de Dólares</u>		<u>Millones de Dólares</u>	
1970	3,879.0	1976	10,439.0
1971	3,893.5	1977	10,027.3
1972	4,562.1	1978	14,268.0
1973	6,003.8	1979	20,649.9
1974	8,900.6	1980	31,416.1
1975	9,998.4		

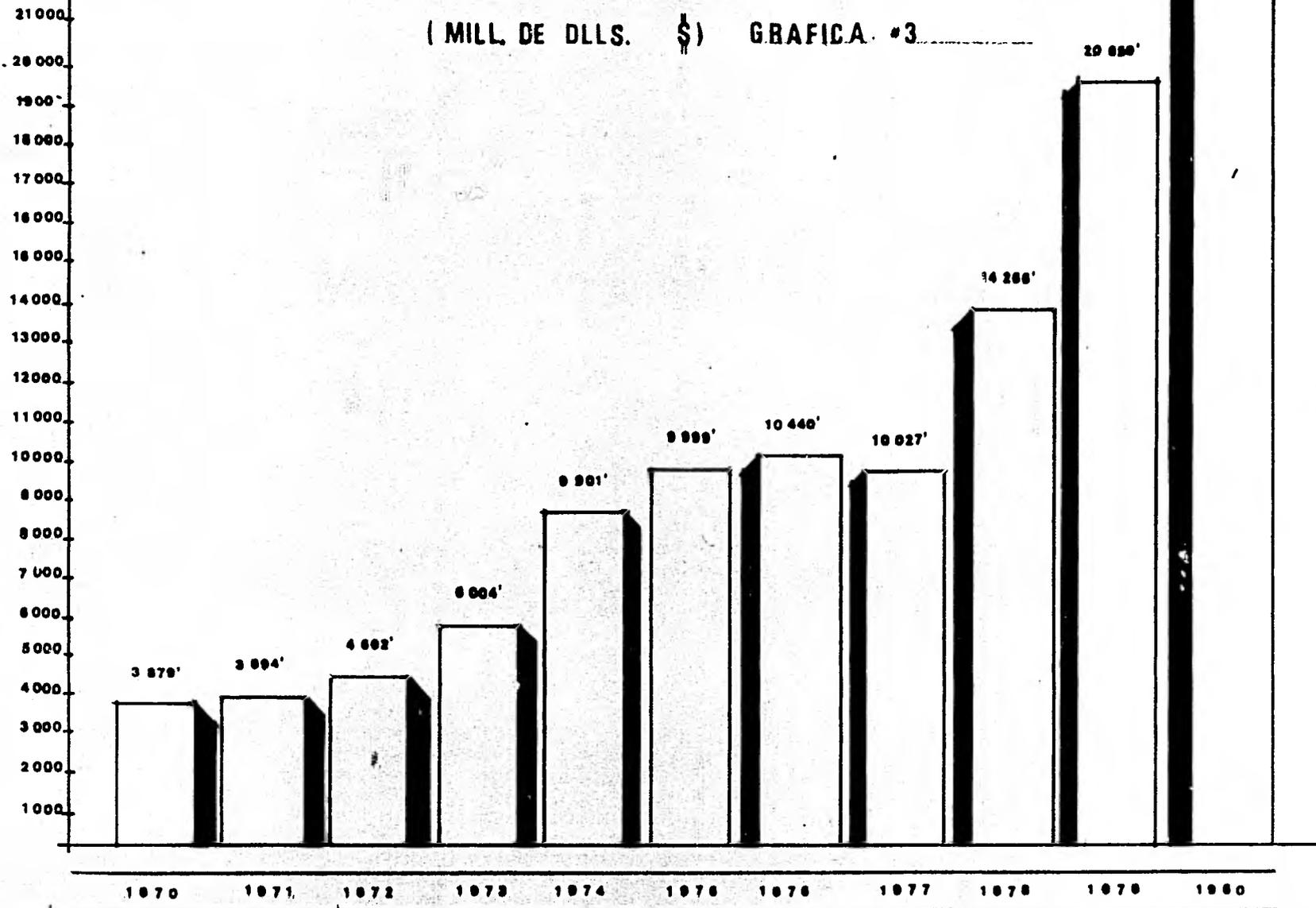
(Ver Gráfica # 3)

De estas sumas, el renglón de importación de mercancías -- tuvo las siguientes participaciones:

(Ver Gráfica # 4)

TOTAL DE EGRESOS EN CUENTA CORRIENTE

(MILL. DE DLLS. \$) GRAFICA. #3



GRAFICA DE EGRESOS EN CUENTA CORRIENTE

GRAFICA #4

POR RENGLON, (MILL. DE DLLS.)

-  OTROS EGRESOS.
-  TRANSACCIONES FRONTERIZAS.
-  INVERSIONES.
-  IMPORTACION MERCANCIAS.

