



TESIS CON  
FALLAS DE ORIGEN.

486

2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“CAPITALIZACION DE PASIVOS DEL  
ENDEUDAMIENTO EXTERNO”

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALBERTO MARTIN MALDONADO ESTUDILLO

México, D. F.,

Julio de 1987.



## **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 está 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.

## I N D I C E

	Pág.
Introducción .....	1

### CAPITULO I LA INVERSION INDIRECTA

1.1. Marco jurídico de la inversión indirecta en México..	3
1.1.1. Inversión extranjera privada indirecta .....	6
1.1.2. Ley General de Deuda Pública .....	11
1.2. Situación actual de la deuda externa de México ....	36
1.2.1. Cambio a monedas distintas del dolar .....	40
1.2.2. Acontecimientos recientes .....	41
1.3. El endeudamiento externo .....	56
1.4. Importancia de la LIE con respecto a la deuda <u>exter</u> <u>na</u> .....	63

### CAPITULO II HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO

2.1. Introducción .....	68
2.2. Origen de la deuda externa de México .....	68
2.3. La guerra con los Estados Unidos y la reforma (1845 - 1861) .....	81
2.4. La reforma .....	88
2.5. La intervención y el triunfo de la república (1862- 1875) .....	93
2.5.1. La república restaurada .....	99

2.6. El porfiriato (1876-1889) .....	102
2.6.1. Proyecto de Rivas y Noetzelín .....	106
2.6.2. Conversión Dublán .....	107
2.6.3. El empréstito de 1888 .....	110
2.6.4. El empréstito de 1890 .....	111
2.6.5. El empréstito de 1893 .....	112
2.6.6. La deuda interior del 5% .....	113
2.6.7. La conversión de 1899 .....	114
2.6.8. El porfiriato y la política ferrocarrilera -- (1901-1910) .....	114
2.6.9. La conversión de 1910 .....	116
2.6.10. Cuenta general del porfiriato .....	117
2.7. De la revolución a 1927 .....	118
2.7.1. La deuda de la reacción .....	120
2.7.2. La deuda de la revolución .....	122
2.7.3. El convenio De la Huerta-Lamont .....	124
2.7.4. La enmienda Pani .....	127
2.8. De 1928 a la segunda guerra mundial .....	129
2.8.1. El convenio Montes de Oca-Lamont .....	130
2.8.2. El periodo de reformas .....	132
2.8.3. La segunda guerra mundial .....	134
2.8.4. El convenio de 1942 .....	137
2.8.5. El convenio de 1946 .....	138
2.9. La deuda pública externa contratada con institucio <u>nes</u> oficiales de crédito .....	139
2.9.1. El Fondo Monetario Internacional .....	141

2.9.2. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fo-	
mento (BIRF) (Banco Mundial) .....	143
2.9.3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)....	147
2.9.4. El Banco de Exportación e Importación de ---	
Washington (EXIMBANK) .....	152
2.9.5. La Agencia Internacional del Desarrollo (AID)..	154
2.9.6. Los acreedores privados extranjeros del gobier-	
no mexicano .....	157
2.9.7. La banca privada extranjera .....	158
2.9.8. Otras instituciones financieras privadas .....	162
2.9.9. Bonos internacionales en moneda extranjera emi-	
tidos por el gobierno de México .....	162
2.9.10. Créditos de proveedores .....	164
2.9.11. Las nacionalizaciones .....	167
2.9.12. La administración de López Mateos .....	168
2.9.13. La administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-	
1970) .....	172
2.9.14. La administración del presidente Echeverría Al	
varez .....	173
2.9.15. La administración de López Portillo .....	178

## CAPITULO III

## CAPITALIZACION DE PASIVOS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

3.1. Introducción .....	181
3.2. La capitalización .....	181
3.3. Política en materia de capitalización de pasivos...	183

## Pág.

3.4. Marco jurídico de la capitalización de pasivos ....	185
3.4.1. Criterios generales .....	194
3.5. Mecanismos operativos de la capitalización de pasivos del endeudamiento externo .....	220
3.6. Importancia actual de la capitalización de pasivos del endeudamiento externo .....	225
CONCLUSIONES .....	226
BIBLIOGRAFIA .....	231

## I N T R O D U C C I O N

El endeudamiento externo se ha convertido en uno de los temas más importantes de nuestra época. Será preciso estudiar los aspectos económicos y jurídicos que se relacionan con este problema a fin de lograr una solución.

Esta obra está compuesta por tres capítulos, y se encuentra destinada al estudio de la capitalización de pasivos del endeudamiento externo.

En el capítulo I se estudia el marco jurídico de la inversión indirecta en México. A continuación se examina la situación actual de la deuda externa de México. Mas adelante se precisan los aspectos económicos más importantes que se relacionan con el proceso del endeudamiento de los países en desarrollo. Posteriormente, dentro del ámbito jurídico, se señala la importancia que tiene la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera con respecto a la deuda externa, ya que dentro de dicha ley se encuentra un instrumento aplicado por la Comisión Nacional de inversiones Extranjeras durante los años de 1983 a 1985, el cual es la capitalización de pasivos del endeudamiento externo.

El capítulo II comprende el análisis histórico de la deuda externa de México, se estudiará su origen y repercusiones dentro de los siglos XIX y XX. Posteriormente se examinará el endeudamiento externo derivado de fuentes oficiales, tales co

mo el Banco Mundial (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Agencia Internacional del Desarrollo del gobierno de Estados Unidos (AID), las dos filiales del Banco Mundial que son la Corporación Financiera Internacional (CFI) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). También se enunciarán los créditos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Se mencionará el financiamiento proveniente de bancos y fuentes privadas.

Se precisarán algunos aspectos trascendentales de la administración de los presidentes López Mateos, Díaz Ordaz, -- Luis Echeverría y López Portillo.

En el capítulo III se hablará de lo que es la capitalización de pasivos del endeudamiento externo, así como de las formas jurídicas que implica, y se hará referencia a su importancia en el momento actual de acuerdo a las condiciones económicas y políticas que existen en México.

## CAPITULO I.

### LA INVERSION INDIRECTA

#### 1.1. MARCO JURIDICO DE LA INVERSION INDIRECTA EN MEXICO.

La Constitución de 1917 es la que actualmente rige a México, este ordenamiento consagra el artículo 73 en los siguientes términos :

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad :

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar - la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propositos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29."<sup>(1)</sup>

Es conforme a la fracción VIII del artículo 73 constitucional como queda establecida la base jurídica de la inversión indirecta.

El artículo 117 constitucional en su fracción VIII señala que los Estados no pueden en ningún caso "Contraer directa

---

1 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.  
p. 64. Ed. Trillas. México D.F. 1986.

o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."<sup>(2)</sup>

El artículo 74 constitucional en el primer párrafo de la fracción IV señala que son facultades exclusivas de la Cámara de diputados "examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior."<sup>(3)</sup>

De acuerdo al inciso h del artículo 72 constitucional - "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."<sup>(4)</sup>

---

2 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., supra nota 1, pp. 106 y 107.

3 Idem. p. 68.

4 Idem. p. 61.

El artículo 7 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986 dice "El gasto asignado a la deuda pública del gobierno federal para el año de 1986 importa la cantidad de \$ 10 966 706 900 000 (diez billones novecientos sesenta y seis mil setecientos seis millones novecientos mil pesos moneda nacional), y se distribuye de la siguiente manera :

Ramo de la deuda pública .....	10 841 874 900 000
Amortización .....	3 009 428 300 000
Intereses y gastos .....	7 137 446 600 000
Adeudo de ejercicios fiscales anteriores .....	695 000 000 000
Erogaciones para saneamiento financiero .....	124 832 000 000
Amortización .....	65 987 700 000

La deuda pública correspondiente a las entidades paraestatales cuyos programas están incluidos en este presupuesto será la siguiente :

Amortización .....	1 648 215 200 000
Intereses y gastos .....	2 176 904 300 000
Suma .....	3 825 119 500 000."(5)

El Estado recurre al empréstito interior cuando no le es posible cumplir sus atribuciones con los ingresos normales , para ello , recoge recursos financieros de los particulares - los cuales prestan dinero al Estado a cambio de los intereses que este les paga.

---

5 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1985.

El empréstito exterior -inversión extranjera indirecta-, se identifica por el hecho de que en ella el inversionista extranjero no pierde el capital pero sí el control sobre este.

#### 1.1.1. INVERSION EXTRANJERA PRIVADA INDIRECTA.

¿ El gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actúa como un simple particular al contratar empréstitos con bancos privados extranjeros? No.

Estados Unidos y Gran Bretaña sostienen la doctrina de - la diferenciación de los actos del Estado, actualmente han -- afirmado, que los actos comerciales de un Estado soberano no son actos de soberanía, y por consiguiente, su resolución en un litigio local no afecta las relaciones internacionales.

En opinión de diversos autores norteamericanos la doctrina del acto de Estado se desarrolla fuera de los conceptos de cortesía internacional y de soberanía.

Estados Unidos sostiene la tesis de que la inmunidad soberana es aplicable cuando el Estado involucrado actúa con carácter público, y cuando el acto de Estado soberano tiene una naturaleza comercial y privada, la doctrina de la inmunidad - soberana debe considerarse inaplicable.

La teoría restrictiva de la inmunidad soberana adoptada por los Estados Unidos desde 1952, se codificó en la Ley de - inmunidad soberana de los Estados extranjeros de 1976.

El Congreso norteamericano determinó que los actos comerciales son en todos los casos actos privados que deben juzgarse de acuerdo a la Ley de inmunidad soberana de los Estados - extranjeros.

La ley de inmunidad soberana de los Estados extranjeros\_ en su capítulo 97 sección 1605, inciso a), subsección (1): -- dispone que " Un Estado soberano no será inmune de la jurisdicción de las cortes de los Estados Unidos, en caso de que - dicho Estado haya renunciado a su inmunidad ya sea expresa o implícitamente."

La ley inglesa sobre inmunidad de los Estados de 1978, - señala en su parte primera numeral 2, que " Un Estado no es - inmune respecto de los procedimientos en relación a los cua-- les acordó someterse a la jurisdicción de las cortes ingle- - sas."

La ley canadiense sobre la inmunidad de los Estados de - 1982 prevé en la sección 4 (1) que " Un Estado no es inmune - si renunció a la inmunidad sometiendo expresamente a la ju- risdicción de la corte canadiense mediante un acuerdo escri- - to."

La convención europea sobre la inmunidad de los Estados, de 1972, regula en su artículo 2 que " Un Estado no puede ha- cer valer la inmunidad de jurisdicción si se ha sometido a la jurisdicción de la corte de otro Estado mediante un acuerdo - internacional o por una cláusula expresa contenida en un con- trato escrito."

En el caso concreto del problema de la deuda externa con

tratada con bancos privados extranjeros la doctrina de la diferenciación de los actos de Estado no es válida, ya que las cortes extranjeras no tienen porque establecer el procedimiento para distinguir los actos públicos y privados del Estado mexicano, por lo tanto, en todo caso quien es la encargada de definir estos actos, es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el Semanario Judicial de la Federación existe un precedente relacionado con el problema de la deuda pública, y -- que dice " El pago de la deuda pública debe ser fijado por medio de los presupuestos, que son de exclusiva facultad del Poder Legislativo; y el pago que se haga sin sujeción a esos -- presupuestos es anticonstitucional; pues si se permitiera toda clase de embargos o apremios contra el poder público, se -- llegaría hasta el caso de poder concursar al fisco, y someterlo a una sindicatura. Esta teoría es aplicable a todas las -- deudas que puedan provenir de diversas órdenes y motivos de -- orden público, pues tan nacional es el pago de la renta de -- una casa alquilada por el Estado, como cualquier otro adeudo -- que tenga esos orígenes; esta prerrogativa del poder público -- es parte de un conjunto de privilegios, de facultades y exenciones plenamente reconocidos; privilegios entre los cuales -- se puede mencionar los de que el fisco nunca litiga despoja-- do; que está exceptuado de dar fianzas en los casos en que -- las leyes obligan a darlas a los particulares; que tiene la -- presunción de ser siempre solvente; que nunca puede ser condenado en costas; porque nunca se le supone temerario, y otros -- que, aunque llamados privilegios, en realidad no lo son, sino

que constituyen el reconocimiento claro y perfecto de la soberanía del Estado a quien no puede ponerse en parangón con los particulares, aunque se estén debatiendo intereses contractuales. La prerrogativa de que no puede ser embargado, la reconoce plenamente el artículo 464 del código federal de procedimientos civiles que declara que cuando se trata de sentencias contra la hacienda pública, la Federación o los Estados, se notificará directamente al gobierno respectivo para que dentro de la órbita de sus facultades, proceda a cumplirlos, sin que, en ningún caso, pueda librarse mandamiento de ejecución o providencia de embargo, lo que indudablemente es aplicable a los municipios porque donde hay la misma razón, debe haber la misma disposición y, además, porque no hay precepto prohibitivo en contrario; pues aun cuando sus presupuestos deben ser formados por la legislatura respectiva, no por ello pierden las características de autoridad y de erario público, con las mismas franquicias e iguales deberes generales, que los erarios federales y locales.”(6)

¿Los bancos privados extranjeros que otorgan préstamos al gobierno federal mexicano, se han convertido en sujetos del moderno derecho internacional público? No.

¿El acto por medio del cual el Ejecutivo celebra empréstitos sobre el crédito de la Nación, contiene elementos de derecho internacional público y de derecho internacional privado? Sí. Las instituciones oficiales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; están reconocidos

---

6 Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo XVIII. Ayuntamiento de Coyoacán, n. 1334.

como sujetos del derecho internacional público, por consiguiente, todo lo que se refiere a la contratación de empréstitos - con los bancos acreedores privados, debe regirse por el derecho internacional privado en el caso concreto del problema - del endeudamiento externo.

Finalmente, ¿Existe el derecho a favor de los acreedores públicos y privados para embargar los bienes del Estado mexicano en el caso de declaración de moratoria? No. Jurídicamente México no puede estar sometido a un proceso jurisdiccional ante tribunales de otros Estados. Aunque se incumpla con las obligaciones derivadas del endeudamiento público externo, no debe dictarse orden de embargo en contra de los bienes del Estado mexicano.

El embargo de los bienes de un Estado soberano, no tiene porque representar un acto procesal limitado, ya que es obvio que esta medida atenta gravemente sobre lo poco que queda de la soberanía de los Estados.

Las legislaciones diversas que adoptan la interpretación restrictiva de la inmunidad de jurisdicción, contienen disposiciones relativas a la inmunidad de las propiedades de un Estado, así se señalan como bienes inmunes a embargos y ejecuciones a :

a) Las propiedades de bancos centrales o de autoridades monetarias de otros países de las legislaciones de los bancos acreedores:

b) Las propiedades que se utilizan para una actividad militar; y

c) Las propiedades de misiones diplomáticas y consulares.

No importa que los países anglosajones señalen limitaciones a la medida del embargo, su doctrina del acto procesal limitado debe desecharse, más aun cuando se fundan en simples leyes internas de los países acreedores, las cuales resultan violatorias de los principios de igualdad e inmunidad soberana.

Las legislaciones de los países acreedores permiten el embargo de valores líquidos depositados en cuentas corrientes, de esta manera los acreedores se cobran directamente, sin embargo, tales bienes no siempre son propiedad de los gobiernos deudores, pues muchas veces pertenecen a particulares.

#### 1.1.2. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

La Ley General de Deuda Pública ( <sup>(7)</sup> LGDP ) en su artículo lo dice que "Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades :

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y

---

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1976, en lo sucesivo denominada LGDP.

VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V."

El artículo 10 de la LGDP no ofrece una definición de lo que es la deuda pública, simplemente se limita a precisar como está constituida. De la lectura de este artículo se deducen los sujetos regulados por esta ley.

Cabe aclarar en cuanto a la fracción V del artículo 10 de la LGDP, que hoy por hoy, y de acuerdo al artículo 28 constitucional, el servicio de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de las Sociedades Nacionales de Crédito; este servicio no será objeto de concesión a particulares.

El artículo 20 de la LGDP señala que "Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de :

I. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."

La importancia del artículo 2o de la LGDP se hace consistir en el hecho de incluir préstamos internos y externos, ya que así quedarán comprendidas la deuda interna y la externa del gobierno de México.

En cuanto a la fracción I del artículo 2o de la LGDP, -- cabe agregar que la L.T.O.C. <sup>(8)</sup> dice en su artículo 5o que -- "Los títulos de crédito son los documentos necesarios para -- ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna."

Los títulos de crédito son cosas absolutamente mercantiles.

Los títulos de crédito en particular son : la letra de cambio, el pagaré, el cheque, las acciones de sociedades, los cupones, los bonos de fundador, las obligaciones, el conocimiento de embarque, el certificado de depósito, el bono de -- prenda y el certificado de participación.

La fracción I del artículo 2o de la LGDP también se refiere a "cualquier otro documento pagadero a plazo", al respecto cabe aclarar que existen documentos probatorios, constitutivos y constitutivo-dispositivos.

"Los documentos probatorios son aquellos que sólo sirven como elementos demostrativos de un acto o relación jurídica.

Los documentos constitutivos son aquellos estrictamente necesarios para el nacimiento o constitución de un estado jurídico o de una relación jurídica.

Los documentos constitutivos suelen recibir la denominación de dispositivos cuando como en el caso de los títulos de

---

8 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1932.

crédito son necesarios para ejercitar el derecho que por medio de ellos fue creado. No es posible demostrar la relación cambiaria incorporada en el título, sino por medio de la exhibición del título mismo."<sup>(9)</sup>

El artículo 4o de la LGDP dice " Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público :

I. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propositos de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II. Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los pla-

---

9 Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y operaciones de crédito. 13a ed. México, Herrero, 1984. p. 44.

nes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público.

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén --acordes con las políticas de desarrollo económico y social --aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades --que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas.

VII. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades."

Cabe agregar en relación a la fracción I del artículo 4o de la LGDP algunas ideas con respecto a la amortización . Se dice que un documento que causa intereses está amortizado cuando todas las obligaciones contraídas (tanto capital como

intereses) son liquidadas mediante una serie de pagos. La parte de la deuda no cubierta en una fecha dada se conoce como saldo isoluto o capital insoluto en la fecha. Cuando una deuda contraída mediante la emisión de bonos con intereses es amortizada, cada pago se aplica para cubrir los intereses correspondientes vencidos y para redimir un cierto número de bonos. Los pagos periódicos no pueden permanecer iguales, sin embargo, tienen que ser lo más similares que sea posible.

En el método de fondo de amortización para liquidar una deuda, el acreedor recibe el interés pactado en su vencimiento y el valor nominal de la deuda al término del plazo. Con el objeto de poder hacer el último pago, el deudor crea un fondo por separado en el cual hace depósitos periódicos iguales durante el plazo, de tal forma que justamente después del último depósito el fondo importa el valor de la deuda original. Es de suponerse que el fondo gana intereses, pero no necesariamente a la misma tasa que carga el acreedor.

En relación a la fracción II del artículo 4o de la LGDP cabe aclarar que las divisas extranjeras son las unidades en las que se cancela la mayoría de las deudas externas, por ello es importante incluir en el programa financiero del sector público la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

La fracción IV del artículo 4o de la LGDP es muy importante, pues plasma el principio de la honradez en el manejo -

de los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de deuda pública.

La fracción V del artículo 4o de la LGDP también es muy importante, pues precisa los entes que pueden proporcionar los créditos. La fracción incluye las operaciones crediticias realizadas con :

1. Los organismos internacionales de los cuales México sea miembro, como por ejemplo, del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial, (aquí se encuentra la inversión extranjera oficial).

2. Las entidades públicas o privadas nacionales, (aquí se prevé el endeudamiento interno o inversión indirecta interna).

3. Con entidades públicas o privadas extranjeras, (aquí se prevé la inversión indirecta extranjera).

La última parte de la fracción V del artículo 4o de la LGDP no ha podido realizarse en la práctica, ya que muchos de los proyectos de inversión que están acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo, no han resultado ser actividades productivas, de ahí que tampoco hayan generado los recursos suficientes para el pago de los créditos, esta es una de las causas por las que el endeudamiento externo no ha podido resolverse.

La fracción VII del artículo 4o de la LGDP resulta ser uno de los problemas centrales del endeudamiento externo, ya que en la actualidad la mayoría de los créditos contratados por el gobierno de México provienen de bancos privados, por

lo que los préstamos resultan ser más onerosos, los pagos que deben realizarse por concepto de servicio de la deuda, resultan exorbitantes, por lo que prácticamente es imposible pagar capital e intereses y al mismo tiempo lograr un desarrollo económico aceptable.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá, además las facultades de : I. Contraer directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal. II. Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país. III. Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales que se deriven de empréstitos concertados, podrá también convenir fondos de amortización para el pago de valores que se rediman. IV. Autorizar a las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 10 para la contratación de financiamientos. V. Llevar el registro de la deuda del sector público federal. (art. 5o LGDP).

En cuanto a las emisiones de bonos del Gobierno Federal, cabe aclarar que un bono es una promesa escrita de pago de :

- a) Una suma fija llamada valor de redención, en una fecha dada llamada fecha de redención.
- b) Pagos periódicos llamados pagos de intereses hasta la fecha de redención.

La descripción de un bono comprende :

- a) Su denominación o valor nominal.
- b) Su tasa de interés.
- c) Su fecha de redención, (normalmente se redime un bono en una fecha de pago de intereses).
- d) Su valor de redención, cuando el valor de redención - y el valor nominal son idénticos, se dice que el bono es redimible a la par.

Si un inversionista compra un bono en una fecha de pago de intereses adquiere el derecho de recibir ciertos pagos futuros, pero no recibirá el pago de interés vencido en la fecha de compra.

Se dice que un bono es comprado a premio si su precio de compra es mayor que su valor de redención.

Se dice que un bono es comprado a descuento si su precio de compra es menor que su valor de redención.

Cuando una emisión de bonos va a ser redimida periódicamente en lugar de todos en la misma fecha, se dice que los bonos son de emisión seriada. Es decir, los bonos seriados — son bonos diferentes con el mismo contrato.

Art. 6o de la LGDP , "Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano

y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito."

El artículo 6o de la LGDP reitera el poder de decisión y mando que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las entidades del sector federal en lo que respecta a la realización de todo tipo de negociaciones que se realicen con el fin de acudir al mercado externo de capitales.

Art. 7o de la LGDP , "El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamiento contratados en los términos de esta ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo."

El artículo 7o de la LGDP incluye tanto a las entidades del gobierno federal, como a las entidades "distintas del gobierno federal ". Este artículo reitera el poder de revisión y de vigilancia que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales consisten en supervisar el adecuado manejo de los recursos provenientes de financiamientos externos, estos poderes constituyen un derecho y una obligación, aquí la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá actuar de oficio. Cuando se comprueba que existe incumplimiento en el manejo honrado de los recursos provenientes de financiamientos externos, surgen una serie de responsabilidades penales, civiles y administrativas.

Artículo 8 de la LGDP, "Los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa financiero elaborado en los términos del capítulo III de esta ley y en el programa general de deuda."

El artículo 8o de la LGDP cumple con lo que la Constitución ordena en cuanto a que el Congreso tiene la facultad de dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar esos mismos empréstitos.

Con respecto a la programación de la deuda pública, el artículo 9o de la LGDP, dice que " El Congreso de la Unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propositos de regulación monetaria."

Aun cuando la Constitución señala que el Congreso tiene facultad para dar bases sobre las cuales "el Ejecutivo pueda"

celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, el artículo 9o de la LGDP , precisa que el Congreso autorizará los montos de endeudamiento necesarios para el Gobierno Federal, para las entidades públicas incluidas en la Ley de ingresos y - en el Presupuesto de Egresos de la Federación y para el Departamento del Distrito Federal, el precepto antes citado es correcto, ya que la Constitución en su artículo 115 último párrafo dice que " Las legislaturas de los Estados aprobarán -- las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus -- cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados\_ por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

Al hablar del Poder Ejecutivo hay que tener presente que este se divide en :

- a) Federal.
- b) Local.

#### a) EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Reside en el Presidente de la República(Art. 80 constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado(Arts. 90 y 92, de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (Art. 102 constitucional) y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal(Art. 73, fracc. VI constitucional), así como por los organismos descentralizados, empresas de Estado y fideicomisos público (Arts. 90 y 93 de la Constitución).

#### b) EL PODER EJECUTIVO LOCAL.

En los Gobernadores de los Estados reside respectivamen-

co el Poder Ejecutivo local.

No existe precisión acerca de las unidades administrativas que forman la administración pública de las entidades federativas; sin embargo, hay varios tipos de unidades administrativas que resultan ser constantes y que son :

1. La Secretaría General de Gobierno.
2. La Tesorería General del Estado.
3. La Oficialía Mayor.
4. La Procuraduría General de Justicia del Estado y el -  
Ministerio Público Local.
5. Otras unidades administrativas cuya designación, atribuciones o competencia y organización, las cuales son muy diversas en cada entidad federativa. A estas unidades administrativas de jerarquía menor en algunas ocasiones les dan el nombre de direcciones, en otras las designan departamentos y por ejemplo, en los Estados de Guanajuato Chiapas y Jalisco -- les llaman Secretarías de Estado.

En el Estado de Chiapas resulta interesante conocer la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad, - promulgada el 29 de julio de 1977, en la que existen las siguientes dependencias centralizadas :

"Art. 5o.-Para el despacho de los asuntos de órden administrativo , el Gobernador del Estado se auxiliará de las siguientes dependencias :

- "I. Secretaría General de Gobierno.
- "II. Secretaría de Desarrollo Económico.
- "III. Secretaría de Obras Públicas.
- "IV. Secretaría de Educación Pública.

"V. Secretaría de Salud Pública.

"VI. Secretaría de Finanzas.

"VII. Procuraduría General de Justicia.

"Art. 6o.-El gobernador podrá disponer, asimismo, de apo-  
yos técnicos y operativos formados por las siguientes áreas:

"V. Comisión de Programación y Presupuesto."

Las legislaturas en una ley pueden establecer en los --  
respectivos presupuestos las bases para contratar empréstitos  
con gobiernos, sociedades o particulares nacionales.

Mediante las consideraciones anteriores se puede apre-  
ciar que los Estados realizan anualmente sus respectivos pre-  
supuestos y para ello cuentan con organismos de programación\_  
y presupuesto.

Con todo el argumento anterior se ha aclarado que sí es\_  
constitucionalmente válido realizar presupuestos locales, y -  
esta afirmación es muy importante respecto de la existencia -  
de las entidades distintas del Gobierno Federal.

En las entidades federativas también existen los tres po-  
deres, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Poder Ejecutivo local ya quedó explicado.

El Poder legislativo local se encuentra constituido por\_  
el Congreso local, integrado por diputados locales de elec-  
ción popular directa. En México no existen senadores locales.

El Poder Judicial local está integrado por un Tribunal -- Superior de Justicia que puede tener salas colegiadas o unita\_ rias y juzgados de primera instancia, menores, civiles y pena\_ les y juzgados de paz.

La competencia municipal está prevista en el artículo -- 115 constitucional, el gobierno municipal está a cargo del -- Ayuntamiento, cuerpo colegiado que realiza fundamentalmente - funciones administrativas.

Finalmente cabe decir que es facultad exclusiva de la Cá\_ mara de diputados el examinar, discutir y aprobar anualmente\_ el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departam\_ ento del Distrito Federal.

"El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que\_ contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados a ini\_ ciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de - un año a partir del 1o de enero, las actividades, las obras - y los servicios públicos previstos en los programas a cargo - de las entidades que en el propio presupuesto se señalen."<sup>(10)</sup>

Artículo 10 de la LGDP, "El Ejecutivo Federal, al some-- ter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes\_ a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federa\_ ción, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesari\_ o, tanto interno como externo, para el financiamiento del pre\_ supuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente propor--

---

10 Art. 15 de la Ley del presupuesto, contabilidad y gas\_ to público, publicado en el Diario Oficial de la Federación - el día 31 de diciembre de 1976.

cionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente."

Artículo 11 de la LGDP , " Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamientos para su realización."

Artículo 12 de la LGDP , " Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del presupuesto federal."

El artículo 12 de la LGDP , señala que el Congreso de la Unión aprobará los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto federal, lo cual es jurídicamente correcto ya que también existen presupuestos de egreso de las entidades federativas.

Artículo 13 de la LGDP, " La Secretaría de Hacienda y - Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le concede el capítulo II de esta ley, autorizará en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; -- cuando éstos sean del exterior o se concerten en moneda ex-- tranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora - de Financiamientos Externos."

El artículo 13 de la LGDP al mencionar a las entidades del sector público, está incluyendo a las entidades del sector público federal y a las entidades del sector público local, existe la prohibición constitucional de que los Estados contraten financiamientos del exterior o que se concerten en moneda extranjera, por lo tanto, este artículo sí es correcto ya que las entidades del sector público local necesitarán de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que puedan recibir los beneficios derivados del endeudamiento externo. Este artículo también establece la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de tener en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos externos, esto es porque el artículo al señalar la palabra "tendrá", está siendo imperativo.

Artículo 14 de la LGDP , " Las entidades deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan."

El artículo 14 de la LGDP también incluye tanto a las entidades federales como a las locales.

Artículo 15 de la LGDP , " En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan."

Artículo 17 de la LGDP , " El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 10 de esta ley, sólo podrán contratar financiamientos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Artículo 18 de la LGDP , " Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su amortización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presu-

puestal para los ejercicios subsecuentes."

El artículo 18 de la LGDP en su segundo párrafo utiliza la disponibilidad presupuestal como criterio para determinar la capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal. Los financiamientos que se han celebrado a favor de estas dependencias han resultado ser muy superiores a su capacidad de pago, por consiguiente, la disponibilidad presupuestal entendida como criterio para determinar la capacidad de pago, resulta aberrante.

La formación de capital interno, el adecuado proceso de crecimiento económico, la diversificación de la producción, el aumento de los ingresos en divisas, el aumento de las exportaciones; resultan ser los criterios adecuados para determinar la capacidad de pago de un gobierno o de algunas entidades públicas.

Artículo 19 de la LGDP, " Las entidades mencionadas en las fracciones II a VI del artículo 10 de esta ley, que no están comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos.

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, sólo requieren la su-

torización a que se refiere este artículo y el 17, cuando tales financiamientos deriven de las siguientes operaciones con certadas con instituciones de crédito y entidades financieras del país o del exterior :

- I. Créditos directos a plazo mayor de un año;
- II. Créditos sindicados;
- III. Emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; y
- IV. Operaciones que originen pasivos contingentes y --- aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público."

Con respecto al artículo 19 de la LGDP , cabe aclarar - que la administración pública local es muy similar a la administración pública federal.

En este artículo son igualmente aplicables las críticas\_ que se realizaron con relación al artículo 9o de la LGDP.

El capítulo V de la LGDP al mencionar a las entidades - distintas del Gobierno Federal, se está refiriendo a las entid\_ dades públicas locales o de los Estados.

El hecho de que el artículo 19 de la LGDP utilice al -- Presupuesto de Egresos de la Federación como criterio para -- distinguir a las entidades pertenecientes al Gobierno Fede-- ral, resulta correcto, ya que existen organismos descentrali- zados y desconcentrados de las entidades federativas, siendo\_ estos los entes o entidades distintas del Gobierno Federal.

Las entidades distintas del Gobierno Federal como lo son los organismos descentralizados y desconcentrados de las entidades federativas; son creados por ley del Congreso local, o por decreto del Gobernador. En lo que se refiere al régimen en el control de su vigilancia, se considera que lo ejercen directamente el Gobernador y el Secretario General de Gobierno.

El artículo 19 de la LGDP pretende atribuir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público más facultades de las que le corresponden, ya que este precepto menciona que se requiere la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de "toda clase de financiamientos", después su segundo párrafo dice que la autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos "dentro del programa de deuda pública". Esta clara contradicción en la LGDP en su primer y segundo párrafo, es consecuencia de que la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en "toda clase de financiamientos", es inconstitucional. El artículo 117 constitucional en su fracción VIII sólo prohíbe a los Estados contratar directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. En cambio el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional permite a los Estados y municipios contraer obligaciones o empréstitos con fuentes nacionales, dentro del territorio nacional y en moneda nacional siempre y cuando se destinen a inversiones productivas.

Por lo tanto, jurídicamente es incorrecto que mediante una ley secundaria se le otorguen facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para supeditar la libertad de contratación de financiamientos que otorga la Constitución a los Estados y Municipios.

Artículo 20 de la LGDP , "Independientemente de lo dispuesto en el último párrafo del artículo anterior, las entidades mencionadas en el artículo lo de esta ley deberán formular en cada caso la solicitud correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañando la información que esta determine."

Artículo 21 de la LGDP , "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar financiamientos a favor de las entidades a que se refiere este capítulo cuando los programas de actividades, apoyados total o parcialmente con dichos financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados."

Artículo 22 de la LGDP , "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará por escrito su resolución a las entidades solicitantes, precisando, en su caso, las características y condiciones en que los créditos pueden ser concertados."

Si el crédito obtenido se formaliza con una emisión de bonos o con un contrato, tanto en el acta de emisión, como en el contrato, así como en los bonos y documentos que de ellos se deriven, deberán citarse los datos fundamentales de la mencionada autorización. Igual disposición será observada

en los demás títulos de crédito que suscriban, avalen o acepten las entidades del sector público federal. Los documentos de referencia no tendrán validez si en ellos no están consignados los datos de la autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Artículo 23 de la LGDP , "Las entidades acreditadas, ya sean del Gobierno Federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participan conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Artículo 24 de la LGDP , "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos en los términos de los artículos 20 y 17 de esta ley."

Artículo 25 de la LGDP , "Las entidades del sector público prestarán todo genero de facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en su caso, acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda."

Artículo 26 de la LGDP , "Sin perjuicio de lo señalado por los artículos del presente capítulo las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes, en el desempeño de sus funciones, vigilarán la utilización de los recursos

provenientes de financiamientos autorizados a las entidades - de su sector."

Artículo 27 de la LGDP , " La Secretaría de Hacienda y - Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando to dos aquellos que resulten significativos para su mejor com- prensión.

Artículo 28 de la LGDP , " Los titulares de las entida-- des están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contra tados así como de los movimientos que en estos se efectúen."

Artículo 29 de la LGDP , "Las operaciones de crédito autorizadas, así como de su registro, sólo podrán modificarse - con los mismos requisitos y formalidades relativos a su auto- rización."

Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, como órgano técnico auxiliar de consulta - de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo. - (art. 30 de la LGDP).

Artículo 31 de la LGDP , "Las labores de la Comisión se-- rán coordinadas por un secretario técnico, que estará a cargo del Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público.

Artículo 32 de la LGDP , "La Comisión tendrá las siguientes funciones :

I. Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.

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 nacional.

III. Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre 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 federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país.

VI. La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento externo que

las entidades del sector público contraten anualmente.

VII. En general todas aquellas que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda externa de las entidades del sector público y las que le señalen esta ley y otros ordenamientos.

Para la programación de los financiamientos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar en cuenta la opinión de la Comisión."

## 1.2. SITUACION ACTUAL DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO.

"El día 20 de agosto de 1982 México declara en Nueva York ante los 120 acreedores más importantes del país, que no podrá darle servicio regular a su deuda y que requiere 90 días de revolvencia de los créditos con vencimiento a partir del 23 de agosto de 1982.

El 10 de diciembre de 1982 se solicitó a la comunidad financiera internacional la reestructuración de 23 000 millones de dólares de pagos de capital de la deuda externa con vencimiento entre el 23 de agosto y el 31 de diciembre de 1984. Las condiciones fueron :

- a) Monto: 23 000 millones de dólares.
- b) Plazo: 8 años incluyendo 4 años de gracia.
- c) Costo: 1 3/4% sobre Prime Rate o 1 7/8% sobre Libor.
- d) Comisiones: 1% por una sola vez." (11)

---

11 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Notas sobre la reestructuración de la deuda externa de México. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1985. p. 3.

"Bajo este esquema se suscribieron 52 contratos de reestructuración de igual número de entidades del sector público, el último de los cuales se firmó en julio de 1984.

En marzo de 1983 se suscribió un crédito con 530 bancos por 5 000 millones de dólares de recursos frescos para satisfacer los requerimientos de divisas de 1983. Las condiciones fueron :

- a) Monto: 5 000 millones de dólares.
- b) Plazo: 6 años, incluyendo 3 de gracia.
- c) Costo: 2 1/8% sobre Prime Rate o 2 1/4% sobre Libor.
- d) Comisiones: 1/4% por una sola vez.

En junio de 1983 se suscribió un acuerdo con los países del llamado Club de París para propiciar la reestructuración de entre 1 500 y 2 000 millones de dólares de deuda privada otorgada o garantizada por organismos oficiales de crédito a la exportación de los países industriales.

En octubre de 1983 se cierra el periodo de registro de FICORCA, mediante el cual 1 200 empresas reestructuraron a 8 años con 4 años de gracia, deudas con acreedores externos por casi 12 000 millones de dólares.

En abril de 1984 se suscribió un crédito con 500 bancos por 3 800 millones de dólares de recursos frescos para satisfacer los requerimientos de divisas de 1984, las condiciones fueron:

- a) Monto: 3 800 millones de dólares.
- b) Plazo: 10 años, incluyendo 5 1/2% sobre Libor.
- c) Costo: 1 1/8% sobre Prime Rate o 1 1/2% sobre Libor.
- d) Comisiones: 5/8 por una sola vez."<sup>(12)</sup>

---

12 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., - supra nota 11, pp. 3, 4.

"En septiembre de 1984 se concreta la negociación con el Grupo Asesor de Bancos Internacionales para México para reestructurar 48 000 millones de dólares de deuda, con vencimientos entre 1985 y 1990. Las condiciones son:

a) Monto: se reestructurarán 48 000 millones de dólares\_ que representan el total de los vencimientos de la deuda externa del sector público con bancos comerciales extranjeros - entre 1985 y 1990, de la manera siguiente:

á) 23 mil millones de dólares que representan el total - de los vencimientos de 1982-1984 y que fueron reestructurados;

é) 20 mil millones de dólares de los vencimientos natura\_ les entre 1985 y 1990 que no habían sido reestructurados; y

ó) 5 mil millones de dólares de dinero fresco de 1983.

De esta manera se resuelve parcialmente el problema de - la deuda externa de México durante este sexenio.

Los vencimientos entre 1985 y el año 2 000 incluyendo - las necesidades de refinanciamiento de dichos vencimientos - así como los requerimientos de dinero fresco hasta el año de\_ 1990, han sido calculados para que puedan ser refinanciados a través del mercado, en el supuesto de que México siga consoli\_ dando su recuperación y entre en un periodo de crecimiento -- sostenido.

b) Plazos: 43 mil millones de dólares compuestos por la\_ deuda ya reestructurada y la no reestructurada y que vencen - entre 1985 y 1990 se transforman a un plazo de 14 años, con - un esquema de pagos crecientes que se inician en 1986 con un\_ monto simbólico de 250 millones de dólares y aumentan paulati\_ namente conforme aumenta la capacidad de refinanciamiento del

país. El pago más alto durante esta administración, es en -- 1988, por mil millones de dólares y sube paulatinamente hasta 6 mil millones en 1998.

En el caso de los 5 mil millones de dólares de 1983, el tratamiento será diferente: en primer lugar, se prepagan mil millones de dólares en 1984 y los 4 mil millones de dólares restantes que constituyen la deuda más cara del sector público se transforman a 10 años de plazo con 5 años de gracia.

c) Costos; en los 43 mil millones de dólares se logró - eliminar el Prime Rate. Las tasas aplicables serán la tasa Libor y para sustituir el Prime Rate se usará la tasa de Certificados de Depósito, que es básicamente idéntica y a veces ligeramente inferior a Libor. El diferencial será 7/8% durante los primeros dos años, 1 1/8% durante los siguientes cinco años, y 1 1/4% sobre los últimos siete años. El promedio ponderado es de 1.11%, ligeramente inferior a 1 1/8%.

Los 5 mil millones de dólares de dinero fresco de 1983 , que tienen diferenciales de 2 1/4 sobre Libor y 2 1/8% sobre Prime se transforman a 1 1/2% sobre Libor y a 1 1/8% sobre -- Prime. Por este solo concepto el ahorro será cercano a 40 millones de dólares anuales.

En resumen, por concepto de intereses al exterior, el - sector público mexicano ahorrará un promedio de alrededor de 350 millones de dólares por año durante la existencia de la - reestructuración. Los ahorros de 1985 y 1986 ascendieron a casi 500 millones de dólares."<sup>(13)</sup>

---

13 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., - supra nota 11, pp. 4 y 5.

### 1.2.1. CAMBIO A MONEDAS DISTINTAS DEL DOLAR.

"Ante la incertidumbre de tener que fondear dólares por un plazo tan largo, México y los bancos no estadounidenses -- acordaron que estos últimos puedan cambiar una parte de los -- saldos en dólares a sus monedas domésticas. El arreglo final -- fue como sigue:

a) Los bancos que decidan cambiar hasta el 30% de sus -- saldos en dólares a sus propias monedas deberán hacerlo en un plazo de 24 meses, en partes iguales, a partir de la fecha de la firma de los contratos de reestructuración;

b) Los bancos que decidan cambiar hasta el 40% de sus -- saldos en dólares a sus propias monedas deberán hacerlo en un plazo de 30 meses, en partes iguales, a partir de la fecha de -- la firma de los contratos de reestructuración; y

c) Los bancos que decidan cambiar hasta el 50% de sus -- saldos en dólares a sus propias monedas deberán hacerlo en un plazo de 42 meses, en partes iguales, a partir de la fecha de la firma de los contratos de reestructuración.

La estructura anterior permite disminuir el riesgo cambiario que representan dichas monedas a lo largo del tiempo, ante la posibilidad de una devaluación futura del dólar. Por otro lado, dichas monedas se operan con tasas más bajas que -- las del dólar, lo que permite compensar su revaluación y, en el corto plazo, atenuar el peso del servicio de la deuda por -- concepto de intereses. El potencial máximo de conversión a mo -- nedas diferentes del dólar es de alrededor de 12 000 millones a lo largo de 4 años."<sup>(14)</sup>

---

14 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., su -- pra nota 11, pp. 5 y 6.



"La estrategia de negociación de la deuda externa se sustenta en un análisis de las necesidades de recursos externos requeridos para crecer, entre 3 y 4% anual en 1987 y 1988 sobre la base de algunos supuestos respecto al volumen y el precio de exportaciones de hidrocarburos, las tasas de interés, las necesidades de acumulación de reservas y, las estimaciones de movimientos de capital del sector privado.

Así se llega a una estimación de un déficit en la cuenta corriente de alrededor de 3 500 millones de 1986 y 2 900 en 1987 sobre un cálculo del volumen de exportaciones de petróleo que es alrededor de 1 250 miles de barriles diarios, y un precio promedio de 12 dólares por barril. Al mismo tiempo, se estableció la previsión de que habrá movimientos negativos de capital del sector privado por pago de intereses, amortizaciones de deuda y errores u omisiones, y un incremento de reservas internacionales de 500 millones en 1986 y 900 en 1987.<sup>(16)</sup>"

"El 16 de octubre de 1986, el gobierno de México llegó a un acuerdo definitivo con el comité asesor de bancos relativo a la reestructuración de la deuda bancaria comercial y a la obtención de nuevos recursos crediticios para 1986 y 1987. Este acuerdo constituye la tercera etapa del proceso de negociación que se concretó en su primera fase con los convenios alcanzados con los organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y, en su segunda, con las negociaciones realizadas con los gobiernos de los países industriales, particularmente con el gobierno del Japón y con los países representados en el llamado club de París."<sup>(17)</sup>

---

16 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Nueva estrategia de negociación de la deuda externa de México. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986. p. 9.

17 Idem. p. 11.

En la tercera etapa de la negociación de la deuda externa, el objetivo fue modificar los términos y condiciones de la deuda previamente reestructurada, por 43 700 millones de dólares, de los créditos de 1983 y 1984 por 8 550 millones de dólares, así como la consecución de recursos frescos por 7 700 millones de dólares para financiar proyectos prioritarios de inversión. Asimismo se intentó modificar el perfil de pagos de casi 10 000 millones de dólares de deuda externa del sector privado cubierta por FICORCA.

Por instrucciones del presidente Miguel de la Madrid, el 21 de abril de 1987, el licenciado Gustavo Petricioli, envió a la Cámara de Diputados un amplio informe acerca de los recientes acuerdos sobre la deuda externa de México.

En el oficio en el que remite dicho informe al Presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, licenciado Eliseo Mendoza Berrueto, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le expresa que en caso de requerir información adicional, "se pone" a sus apreciables órdenes para satisfacer los posibles requerimientos de manera oportuna.

El documento consta de 21 páginas con 8 apartados al que se anexan 4 cuadros y dos gráficas explicativas.

En los cuadros anexos se describe el paquete financiero acordado con la banca comercial; se precisa el calendario de amortizaciones de la deuda pública externa con los bancos comerciales, antes y después de la reestructuración; y se informa del monto de los nuevos financiamientos a disposición de México por un total de 14 420 millones de dólares de los cua-

les 6 mil millones provienen de fuentes oficiales y 6 mil millones de la banca comercial, además de 2 420 millones de dólares en créditos contingentes.

Este informe es muy importante, pues mantiene actualizado el presente estudio de la capitalización de pasivos del en deudamiento externo.

A continuación se precisarán los aspectos más importantes de los recientes acuerdos sobre la deuda externa de México contenidas en el informe al que se ha hecho referencia.

" PRIMERA ETAPA: LOS ACUERDOS CON LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES.

1. Convenio con el Fondo Monetario Internacional.

El 22 de julio de 1986, México presentó su carta de intención para llegar a un acuerdo de contingencia ("Stand-by - agreement"), con el Fondo Monetario Internacional. Dicho acuerdo pretendía apoyar un programa de recuperación económica y cambio estructural, con novedosas definiciones conceptuales en cuanto al ajuste fiscal; aportaría asimismo, mecanismos de protección al programa frente a choques de carácter externo originados en el petróleo, así como márgenes de libertad suficientes para hacer frente a una insuficiente recuperación económica.

El directorio del Fondo Monetario Internacional acordó - el 19 de noviembre de 1986 apoyar el programa económico del - gobierno de México, mediante un financiamiento por 1 700 millones de dólares, mismos que comenzaron a desembolsarse en - la última parte del año, una vez que se integró la llamada -

masa crítica de los recursos de los bancos comerciales. Durante 1986, se desembolsó un monto total de alrededor de 600 millones de dólares.

El convenio suscrito entre el gobierno de México y el Fondo Monetario Internacional contiene las siguientes características: 1) Reconoce explícitamente la necesidad de apoyar el programa de recuperación y crecimiento de mediano plazo y no un ajuste recesivo. 2) Acepta nuevas modalidades para analizar el comportamiento de las finanzas públicas, que toman en cuenta las distorsiones que introduce la inflación. Buena parte del déficit fiscal mexicano se explica por los intereses nominales sobre la deuda interna, sin los cuales, el déficit desaparecería. 3) Se acepta que, de producirse una caída en los precios del petróleo por debajo de nueve dólares, el organismo y la banca comercial ayudarían a financiar directamente una parte de dicha caída y el Fondo Monetario Internacional haría las adecuaciones necesarias a las metas trimestrales respectivas. Asimismo se establece un mecanismo de protección al crecimiento que daría cabida a un paquete adicional de inversiones públicas en caso de que no se alcance plenamente el ritmo de recuperación económica previsto.

Con el Banco Mundial (BIRF), por otra parte, también se acordó un programa con modalidades cualitativas y cuantitativas novedosas: en primer lugar, el Banco Mundial se compromete a canalizar un volumen de recursos dos o tres veces superior a los montos normales que ha venido prestando a México, y que ascenderá a 2 300 millones de dólares netos entre 1986 y

1987.

Por otra parte, desde el punto de vista cualitativo, el convenio con el Banco Mundial está orientado hacia los programas de cambio estructural del gobierno de México. El programa pretende apoyar tres áreas principales :

A) El apoyo a la racionalización del sector externo, que comprende dos créditos de política comercial por 500 millones de dólares cada uno, y un crédito para la promoción de exportaciones por 250 millones de dólares;

B) Un programa de créditos de apoyo a la reconversión industrial tanto del sector privado como del sector público , - con énfasis en los sectores de acero, fertilizantes, autopartes, agroindustrias y textil; y

C) Créditos de apoyo al sector agropecuario que incluyen un crédito a FIRA y eventualmente un crédito de apoyo al desarrollo sectorial agrícola.

Adicionalmente se cuenta con los desembolsos vinculados con créditos de corte más tradicional como lo son los programas de crédito agrícola, de apoyo al equipamiento industrial y al desarrollo tecnológico, créditos a la pequeña y mediana industria, créditos al sector transporte, específicamente para la rehabilitación de ferrocarriles y construcción de caminos, créditos a la reconstrucción frente a daños originados por el sismo, el desarrollo municipal y la vivienda, entre otros.

Durante 1986, se desembolsó un total de 1 100 millones - de dólares de esta fuente que se sumaron a más de 400 millo--

nes de dólares provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo para un total de más de 1 500 millones de dólares de fuentes multilaterales.

SEGUNDA ETAPA: LA NEGOCIACION CON INSTITUCIONES FINANCIERAS GUBERNAMENTALES DE LOS PAISES INDUSTRIALES.

1. Crédito de apoyo contingente a las reservas internacionales del país.

Habiendose concluido las negociaciones con organismos internacionales y, teniendo en cuenta que las negociaciones con la banca comercial serían arduas y difíciles, se planteó a las instituciones financieras gubernamentales de los países industriales, la conveniencia de contar con un crédito contingente de apoyo a las reservas internacionales del país.

La propuesta fue aceptada y además 11 bancos centrales de países de la OECD, se recibió apoyo de los bancos centrales de España, Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.

El apoyo contingente fue por 1 100 millones de dólares, de los cuales los Estados Unidos aportaron 545 millones y los bancos centrales de otros países la diferencia. De estos recursos, 850 millones se dispusieron en agosto de 1986 y el resto, 250 millones, estuvieron disponibles al momento en que se integró la masa crítica el 19 de noviembre de 1986.

Por otro lado, y en forma paralela se llegó a un acuerdo para que los 54 principales bancos acreedores de México otor-

garan un crédito puente por 500 millones de dólares, que se utilizaron también cuando la "masa crítica" fue lograda. El primer crédito, de fuentes oficiales, fue ya pagado; el segundo fue renovado por tres meses adicionales hasta el 30 de abril de 1987.

## 2. Negociación con el club de París.

El 17 de septiembre de 1986 se celebraron negociaciones formales con los países miembros del club de París, la dificultad de estas negociaciones estribaban en poder lograr la reestructuración sin que los mencionados gobiernos retiraran las coberturas y garantías crediticias para financiar las futuras importaciones provenientes de esos países. Inicialmente se encontró una fuerte oposición pues el simple rumor de la reestructuración amenazaba paralizar operaciones con Japón, Suiza, Alemania, Francia e Inglaterra.

Previo a la reunión del club de París, la unión de Berna convocó a algunos de sus principales miembros para considerar, por primera vez en su historia, la posibilidad de mantener la cobertura crediticia a México, no obstante la inminente reestructuración de adeudos.

Habiendo gestionado un acuerdo en principio con los principales gobiernos, el gobierno de México se reunió y negoció con representantes del club de París un acuerdo en virtud del cual se llevaría a cabo la reestructuración de todos los ven-

cimientos de capital desde septiembre 22 de 1986 a marzo 31 de 1988.

Las amortizaciones al club de París alcanzaban en ese periodo 1 500 millones de dólares y ahora quedan reestructuradas a 10 años de plazo con 5 años de gracia. Asimismo, se logró la reestructuración del 60% de los intereses con vencimiento entre septiembre de 1986 y finales de 1987, por un total de 282 millones de dólares. El ahorro total en flujo para México en estos 21 meses es de 1 800 millones de dólares.

Esta negociación para reestructurar adeudos oficiales -- del club de París, con mantenimiento de garantías y cobertura crediticias para futuras operaciones, no se había logrado en las negociaciones previas sobre la deuda externa.

Entre los convenios que han quedado formalizados con los miembros del club de París, se encuentran los que se firmaron en diciembre de 1986 con Alemania, Francia y Bélgica; en enero de 1987 con Italia; en febrero de 1987 con Suecia; en marzo del mismo año con Suiza, Noruega y España y en abril de -- 1987 con Estados Unidos. Próximamente se firmarán los de In-- glaterra, Holanda y Austria, y posteriormente con Canadá y Ja-- pón con quienes se mantienen activas negociaciones.

### 3. Negociaciones con el gobierno de Japón.

Como resultado de las gestiones realizadas por México -- ante el gobierno de Japón, el banco de exportaciones e impor--

taciones de dicho país, otorgó un crédito a México por 1 000 millones de dólares destinado a tres proyectos específicos.

Los tres proyectos en cuestión son : el proyecto petrolero del pacífico para el cual el gobierno de Japón destinará un apoyo de 500 millones de dólares; la terminación de la segunda etapa del proyecto siderúrgico Lázaro Cárdenas, las truchas, con un apoyo de 260 millones de dólares y, un proyecto para promover el desarrollo de las exportaciones de manufacturas mexicanas que contará con 240 millones de dólares apoyados conjuntamente con un crédito del Banco Mundial. Cabe destacar que el paquete total incluye financiamiento en su mayoría para gastos locales, y que el lo de abril de 1987, se dispuso de los primeros 250 millones de dólares del monto destinado al proyecto petrolero del pacífico.

#### TERCERA ETAPA : LAS NEGOCIACIONES CON LOS BANCOS PRIVADOS INTERNACIONALES.

Los principales objetivos de las negociaciones con los bancos fueron:

1. Proteger la economía de los choques externos.
2. Obtener los recursos financieros externos necesarios para cubrir las necesidades de 1987 y 1988.
3. Reducir las transferencias netas de recursos al exterior.
4. Alcanzar una relación más adecuada entre los requerimientos del servicio de la deuda y la capacidad de pago del país a través de mayores plazos y tasas de interés."<sup>(18)</sup>

---

<sup>18</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los recientes acuerdos sobre la deuda externa de México. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1987. pp. 1 a la 10.

" 1. Términos y condiciones de los créditos nuevos y de la reestructuración con la banca internacional.

La banca internacional participa en el paquete financiero con tres financiamientos interrelacionados entre sí:

a) Modificación de los contratos de los créditos de 1983 y 1984 por 5 000 millones de dólares y 3 550 millones, en cuanto a la tasa de interés que se reduce de 1 1/2% a 0.8125% sobre Libor y se elimina la tasa Prime (el 75% del monto de ambos créditos estaba s/Prime). El plazo de 10 años con 5 y medio de gracia se conserva.

b) Modificación de los 52 contratos de reestructuración firmados por entidades públicas en marzo 29 de 1985 por 23 600 millones de dólares y de los 35 nuevos contratos firmados el 29 de agosto del mismo año, por 20 100 millones; estos contratos, con el plazo original de 14 años con un año de gracia y una tasa de 0.8125% s/Libor, en vez del diferencial promedio de 1 1/8%.

c) Dinero nuevo para el programa de 1987 y 1988 por 6 000 millones de dólares. Asimismo se logró que la banca participara en los mecanismos de protección con créditos de contingencia por 1 700 millones de dólares.

El crédito por 6 000 millones de dólares tendrá tasa de 0.8125% pero el plazo será de 12 años con 5 de gracia para 5 000 millones y de 15 años con 7 de gracia para el resto. Los créditos de contingencia, en caso de utilizarse, tendrán

la misma tasa de 0.8125% pero el plazo para los 1 200 millones de dólares del mecanismo contingente de apoyo al programa de inversión pública será de 8 años con 4 años de gracia y de 12 años con 7 años de gracia para los 500 millones del mecanismo contingente de protección al crecimiento.

Por otro lado, se logró de los bancos extranjeros el -- compromiso de mantener hasta el 30 de junio de 1989, el saldo actual de las líneas interbancarias que tienen concedidas a -- las Sociedades Nacionales de Crédito para financiar activos -- en dólares (6 000 millones de dólares).

En forma adicional se logró modificar el plazo de pago -- de 9 700 millones de dólares de deuda externa privada cubierta por FICORCA a efecto de que, en vez de 8 años con 4 años -- de gracia, sea de 20 años con 7 de gracia.

## 2. Acuerdos de contingencia.

### a) Mecanismo contingente de protección del crecimiento.

En el caso de que los indicadores de la actividad económica a marzo de 1987 señalen una evolución por debajo de las expectativas, los bancos comerciales aceptaron otorgar crédito contingente por 500 millones de dólares para el apoyo de -- ciertos proyectos predeterminados y adicionales a los programas de inversión incluidos en el presupuesto.

b) Mecanismo de protección contra bajas en el precio del petróleo.

En segundo lugar, se logró que el Fondo Monetario Internacional estableciera un mecanismo de protección directa hasta por 600 millones de DEGS, equivalente a 720 millones de dólares, en el caso de que el precio del petróleo cayera por debajo de 9 dólares. Este monto sería complementado por :

c) Mecanismo contingente de apoyo al programa de inversión pública.

Dicho mecanismo entraría en vigor ante una baja anormal de los ingresos del sector público por causas exógenas al mismo, que amenace con afectar el programa de inversiones públicas) por ejemplo, una caída en los precios del petróleo por debajo de 9 dólares por barril); para evitar poner en peligro dicho programa y por ende el crecimiento, los bancos participarían con un apoyo crediticio adicional hasta de 1 200 millones de dólares.

### 3. Implicaciones para el sector privado.

En la actualidad FICORCA tiene registradas deudas del sector privado por alrededor de 11 700 millones de dólares, cuyo servicio se concentra en gran medida entre 1988 y 1991. De este modo, alrededor de 10 000 millones es con bancos comerciales.

Como resultado de este nuevo acuerdo el gobierno ya no está obligado a pagar al exterior las divisas correspondientes en las fechas contractuales originales (8 años con 4 años de gracia), sino que el pago de la deuda en dólares al exterior se realizará también en un plazo de 20 años con 7 años -

de gracia, al igual que la deuda pública. Este beneficio se podrá hacer extensivo al pago en pesos de las empresas a FICORCA.

El sector privado podrá así disfrutar de los plazos más largos, de requerirlo, superando sus problemas coyunturales de flujo de caja al tiempo que disfrutarán de la cobertura -- cambiaria que ofrece FICORCA a los nuevos plazos de pago."<sup>(19)</sup>

" El proceso de firma del crédito fresco de la banca comercial por 7 700 millones de dólares iniciado el 20 de marzo de 1987, terminó el jueves 16 de abril de 1987, cuando el último de los 365 bancos participantes suscribió el contrato correspondiente.

De inmediato, se dio aviso oficial de desembolso a todos los integrantes del sindicato de bancos, lo que permitirá contar con los primeros 3 500 millones de dólares el día 30 de abril de 1987.

Otros 2 500 millones de dólares serán desembolsados en giros trimestrales de 500 millones cada uno durante 1987 y el primer trimestre de 1988, en la medida en que se vaya cumpliendo con las estipulaciones del contrato respectivo."<sup>(20)</sup> cum--

Los 1 700 millones restantes serán utilizados siempre y cuando se den los supuestos que condicionan su uso, pues se trata de los apoyos contingentes a los que ya se han hecho referencia.

---

19 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op cit., - supra nota 17, pp. 10, 11, 12, 13.

20 Idem. p. 18.

A efecto de presentar una visión más esquemática del informe sobre los recientes acuerdos sobre la deuda externa de México, a continuación se resumen en el cuadro 1 los nuevos financiamientos de 1986-1987, y en el cuadro 2 se precisa el paquete financiero total de la banca comercial, las cifras -- que en ellos aparecen fueron elaboradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (21)

Cuadro 1 .

Nuevos financiamientos 1986-87	
Millones de dólares .	
1. Crédito nuevo.	
A. Fuentes oficiales:	
Fondo Monetario Internacional	1 700
Multilaterales	2 500
Bilaterales	1 800
B. Banca comercial:	
Facilidad 1	5 000
Facilidad 2	1 000
2. Contingencias crediticias.	
Petrolera	720
Facilidad 3	500
Facilidad 4	1 200
	14 420

Cuadro 2

Paquete total de la banca comercial	
Millones de dólares.	Monto
1. Deuda reestructurada, 1985-1990	43 700
2. Créditos nuevos de 1983 y 1984	8 550
3. Dinero fresco 1986 y 1987	6 000
4. Mecanismo de protección al crecimiento	500
5. Mecanismo de mantenimiento de las inversiones públicas.	1 200
6. FICORCA	9 700
7. Líneas interbancarias	6 000
Total :	75 250

21 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., - supra nota 17, cuadros 1 y 4.

### 1.3. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

Resulta necesario diferenciar lo que es la deuda pública de lo que es el endeudamiento externo, pues son dos conceptos diferentes.

La Ley General de Deuda Pública ofrece resolver el problema consistente en precisar lo que comprende el concepto de deuda pública.

En cambio, el endeudamiento externo se caracteriza básicamente por ser un proceso. Son pocas las normas que exigen -- los bancos acreedores para conceder sus préstamos, esto ha -- ocasionado una gran fluidez en las operaciones de crédito que realiza la banca internacional, es por ello que los países -- deudores incumplen con mayor facilidad.

En los contratos internacionales de financiamiento público externo existe la cláusula del incumplimiento cruzado, la cual significa que si el país deudor no cumple con las obligaciones contraídas, cualquiera de los bancos acreedores puede demandar a ese país deudor. El banco líder pretende en dicha cláusula, determinar la ley aplicable y el tribunal competente. Esto viola el principio de la inmunidad soberana, el cual prohíbe que los Estados sean demandados ante tribunales ex--tranjeros.

Resulta obvio que la igualdad soberana no puede ser llevada a la práctica debido a las diferencias sociales, económicas y políticas que existen entre los Estados de la sociedad internacional, sin embargo, es irrefutable que la cláusula -- del incumplimiento cruzado contradice principios del derecho internacional público.

Existen muchos factores internos que determinan la baja productividad y la alta demanda de bienes y servicios.

La inversión extranjera directa; las importaciones ya sea de bienes, materias primas o de conocimientos tecnológicos; el aumento de ingresos de divisas ya sea por medio de exportaciones, servicios, turismo o invisibles; y la sustitución de importaciones, generan la formación de capital interno y ayudan al proceso de crecimiento económico de los países en desarrollo.

La productividad y la demanda de bienes y servicios determinan la formación de capital interno, importante para el proceso de crecimiento económico.

La razón original del endeudamiento externo era complementar el ahorro interno de los países en desarrollo, este ahorro posteriormente sería destinado a la realización de inversiones productivas, generando así mayor empleo y mayor ingreso nacional.

La verdad es que el endeudamiento externo ha servido para cubrir los déficit en cuenta corriente y para pagar los intereses de la deuda externa, ocasionando con ello difíciles limitaciones en la política económica a corto y largo plazo de los países en desarrollo.

Suponiendo que el recurso del endeudamiento externo haya sido eficaz para el país prestatario al haber generado mayor ingreso nacional; la tarea inmediata sería entonces elaborar productos en instalaciones nacionales, eliminando la necesidad de importarlos, convirtiendo dichos productos en divisas al exportarlos, satisfaciendo mediante este mecanismo la do-

ble necesidad de tener, por una parte, alta productividad de insumos, y por la otra, de cumplir oportunamente con el pago de la deuda externa y de sus intereses.

Sin embargo, en la práctica no es fácil aplicar el mecanismo anteriormente planteado, ya que el destino de las divisas se determina por la existencia de presiones internas y externas, por ejemplo, cuando un banco acreedor extranjero quiere que las divisas de un país deudor se destinen al pago de los intereses de su deuda externa.

Teóricamente el mecanismo de sustitución de importaciones ofrece solamente ventajas, pero en la práctica también -- presenta inconvenientes.

Rosario Green dice que " es lógico suponer, que en una primera etapa, la sustitución de importaciones no representa un ahorro de divisas propiamente dicho sino mas bien una reasignación de su empleo, e inclusive un gasto mayor, es decir, una vez iniciado el proceso de sustitución de importaciones, -- en lugar de destinar cierta cantidad de divisas a la adquisición de bienes terminados importados, se asigna al financiamiento del componente importado implícito en la instalación -- del aparato productivo que elaborará dichos bienes nacionalmente. Sin embargo, como los bienes de capital son generalmente más costosos que los de consumo, es de esperarse que, a -- corto plazo, el proceso de sustitución de importaciones incrementa, en lugar de reducir, la salida de divisas de un país.

Lo que está detras del argumento de que el proceso de -- sustitución de importaciones puede ayudar a crear un margen -- lo suficientemente amplio en la balanza comercial de un país --

como para permitirle hacer frente a sus obligaciones contraídas con el extranjero, es una consideración a largo plazo que supone, además, procesos de producción relativamente sencillos."(22)

"Existen, sin embargo, otros factores determinantes principalmente para el acreedor, y que en un momento pueden funcionar como limitantes para un país que busca financiamiento público externo.

Por un lado está la llamada proporción del servicio de la deuda, es decir, la de los ingresos en cuenta corriente de un país que representan las erogaciones por concepto de pago de intereses y amortización o devolución del principal o capital prestado."(23)

La proporción del servicio de la deuda es por sí sola un indicador poco adecuado de la gravedad del problema de endeudamiento de un país.

No obstante, existe la tendencia de seguir utilizando el criterio de la proporción del servicio de la deuda ya que es un cálculo simple y permite tener una idea de la atención que debe prestar un país a su deuda externa.

"El financiamiento externo no ha respondido únicamente a la escasez relativa de recursos internos, sino también a la crisis del sector externo de las economías en desarrollo. Es decir, dado el tipo de productos exportados e importados por estos países y sus elasticidades precio e ingreso, y dadas las políticas comerciales tanto de los países en vías de desarrollo como de los desarrollados, la balanza comercial de la

---

22 Green, Rosario. El endeudamiento público externo de México (1940-1973). 1ª ed. México, Colegio de México, 1976. pp. 112 y 113.

23 Idem. pp. 113 y 114.

gran mayoría de países pertenecientes al primer grupo, ha estado caracterizada en los últimos años, por déficit continuos e incluso crecientes, que han tenido que ser cancelados en -- gran medida a través del recurso al financiamiento externo de tipo compensatorio proporcionado a plazos muy cortos y suje-- tos a tasas de interés bastante elevadas."(24)

El endeudamiento externo ha acabado por convertirse en -- uno mas de los difíciles problemas a los que la mayoría de -- los gobiernos de los países en desarrollo tienen que hacer -- frente. Esto afecta al sector interno de sus economías, ya -- que muchas veces las políticas adoptadas tienden a racionar -- importaciones, muchas de ellas indispensables para el funcio-- namiento de la industria nacional, en otras ocasiones se adop-- tan políticas que frenan indiscriminadamente los programas de inversiones públicas, lo cual tiene consecuencias desalentado-- ras sobre el crecimiento económico.

El endeudamiento externo se ha convertido en un reto glo-- bal, ya que perjudica el desarrollo económico y social de mu-- chos países, pone en peligro el sistema económico internacio-- nal, agudiza los conflictos entre países en desarrollo y paí-- ses industrializados y exige nuevas soluciones.

"Recientemente American Express propuso la creación de -- un plan Marshall para solucionar el problema de la deuda de -- los países en desarrollo, la propuesta prevé el aporte por -- parte de las naciones industrializadas de 60 millones de dóla-- res. Los recursos serían canalizados vía el Banco Mundial. Los fondos del nuevo plan Marshall provendrían especialmente de --

---

24 Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22, p. 118.

Japón y de la República Federal Alemana, ya que estas naciones cuentan con elevadas reservas monetarias producto de sus elevados superávits en la balanza comercial. Ya varias naciones de América Latina habían subrayado la necesidad de integrar un nuevo plan Marshall."<sup>(25)</sup>

El plan Marshall no puede dar resultado en los países de América Latina por las siguientes circunstancias :

- a) Guerras civiles;
- b) Expropiaciones;
- c) Control de cambios;
- d) Política de reinversión forzosa;
- e) Prestaciones laborales y seguro social;
- f) Sindicalismo;
- g) Contribuciones elevadas.

Actualmente preocupa que el Banco Mundial haya resentido durante 1986 una caída importante en sus flujos netos de financiamiento, resultando negativos para un número significativo de países, incluyendo varios de los principales deudores.

El Banco Interamericano de Desarrollo mantuvo a diferencia de otros organismos, el nivel de sus financiamientos y resistió a las presiones del gobierno de Estados Unidos que consistían en aumentar la condicionalidad general de las operaciones de esta institución multilateral.

Las perspectivas en el tratamiento del problema del endeudamiento externo son las siguientes:

---

<sup>25</sup> Periódico El Nacional, 6 de febrero de 1987, v. 1 (3a sección).

1. Los programas de ajuste económico respecto de la deuda externa, requerirán la necesaria reestructuración para que los banqueros accedan a una reducción significativa mediante diferentes mecanismos.

2. No es posible tratar el problema del endeudamiento -- con una solución aislada, ya que trasciende a países y regiones, desborda el ámbito de lo financiero y tiene implicaciones políticas.

3. La inestabilidad cambiaria y la inflación reflejan en forma conjunta los desequilibrios estructurales internos de la economía de México.

4. El tema de la deuda externa debe ocupar un lugar preeminente en el debate internacional de los foros multilaterales.

5. El servicio de la deuda debe ajustarse a la capacidad real de pago de México e implicar una tasa de crecimiento adecuada.

6. Las soluciones deben basarse en las necesidades y condiciones específicas de cada país.

7. Las soluciones deben ser a largo plazo, ya que la perspectiva de regresar año con año a la mesa de negociaciones puede ser manejada políticamente por los acreedores.

8. Es muy importante establecer una política adecuada para promover la inversión extranjera, pero al mismo tiempo deben borrarse factores de incertidumbre que impiden lograr una solución más permanente al problema de la deuda externa.

9. La vigorización de los sistemas de cooperación regional resulta ser una opción inmediata.

#### 1.4. IMPORTANCIA DE LA LIE CON RESPECTO A LA DEUDA EXTERNA.

En cumplimiento con la política selectiva de la inversión extranjera, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras presenta en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión, esto es posible debido a la coordinación que debe existir entre las diversas unidades administrativas.

El artículo 21 de la LOAPP, <sup>(26)</sup> en su primer párrafo señala que "El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos."

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es una comisión intersecretarial, y por lo tanto, también constituye una unidad administrativa. Si bien es cierto que a cada uno de los entes centralizados se les asignan diferentes atribuciones, la administración pública debe tener como resultado de su actividad, una acción unitaria y coherente, por consiguiente, resulta que muchas veces es conveniente la colaboración e interrelación de algunas unidades administrativas.

La deuda externa es regulada por la Ley General de Deuda Pública, pero, actualmente también encuentra una solución en -

---

26 Ley Organica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (LIE)<sup>(27)</sup> mediante la capitalización de pasivos del endeudamiento externo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público además de coordinarse con la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, vislumbra en la LIE una nueva opción jurídicamente válida que consiste en utilizar a la inversión extranjera directa como un medio para solucionar los problemas derivados de la inversión extranjera indirecta.

La realidad es infinitamente dinámica. En materia económica muchas veces el transcurso de unos cuantos años reduce la utilidad de libros y leyes al presentarles casos prácticos no previstos.

No es posible hablar de una solución puramente económica, ni de una solución exclusivamente jurídica, como por ejemplo, podría ser el hecho de expedir simplemente una ley que en poco tiempo deja de ser aplicada como consecuencia de que no se adecuó a la realidad económica.

La LIE tiene un contenido jurídico-económico que resulta benéfico tanto para México como para la inversión extranjera directa, pues existe la posibilidad de que esta última pueda participar en más del 49% del capital de las empresas, cuando a juicio de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras -

---

27 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de marzo de 1973, en lo sucesivo denominada LIE.

sea conveniente para la economía del país, es así como puede corroborarse la flexibilidad de la LIE.

La inversión extranjera directa genera importantes montos de divisas, este hecho resulta un argumento muy poderoso para quienes propugnan por la total desaparición de la LIE, esta política de puertas abiertas a la inversión extranjera, omite el importante pasado histórico de México.

Por ejemplo, en el porfiriato, la política económica de México se basó en las inversiones indirectas sobre todo de empréstitos, pero también fueron importantes las inversiones directas de los extranjeros.

De las inversiones directas efectuadas por extranjeros, unas obedecían exclusivamente a la iniciativa del inversionista; otras como la mayor parte de las ferrocarrileras dependían además de una concesión administrativa, del subsidio oficial que cubría gran parte del costo de la construcción por kilometro vía.

El régimen de Porfirio Díaz fue y es censurado respecto de su política de fomento a las inversiones extranjeras, es verdad como admitió Limantour que éstas no reportaron todos los beneficios que México tenía derecho a esperar.

" Se hizo entrega de la mitad de la Baja California a Louis Hüller, alemán naturalizado norteamericano; se cedieron a Hearst tres millones de Hectáreas de excelentes tierras en

chihuahua; al coronel Greene enormes concesiones de tierras - cupríferas en Cananea; a Rockefeller y a Nelson Aldrich se -- les otorgaron concesiones escandalosas de tierras huleras, se despojó a varios pueblos del Estado de México de sus montes - arbolados para entregarlos a la papelera extranjera San\_ Rafael y Anexas; se traspasaron a compañías norteamericanas - las antiguas empresas mineras mexicanas Pachuca, Real del Mon\_ te y Santa Gertrudis; se otorgó exención a las empresas petro\_ leras de los derechos de exportación de su producto, único -- provecho que México podía obtener de esa riqueza.”(28)

Desde el punto de vista jurídico resulta muy interesante estudiar a la inversión extranjera directa como un instrumen- to enfocado a resolver el problema derivado de la inversión - extranjera indirecta, tanto oficial como privada.

En este momento es oportuno mencionar una medida que el\_ Fondo Monetario Internacional planteó adicionalmente, la cual consiste en la conveniencia de transferir empresas estatales\_ al sector privado, para que supuestamente, exista mayor sol-- vencia por parte del país deudor en cuanto al pago de su deu- da externa. La idea es autorizar una mayor entrada de inver-- siones extranjeras que habrán de permitir la reabsorción del\_ desequilibrio externo, obteniendo como resultado un nuevo im- pulso a la expansión económica.

En el razonamiento anterior el Fondo Monetario Interna-- cional al hablar del sector privado, no distingue entre el --

---

28 Bazant, Jan. Historia de la deuda exterior de México - ( 1823-1946 ), 2a ed. México, Colegio de México, 1931. pp. - 171 y 172.

sector privado nacional y el sector privado extranjero, por consiguiente, aquí sí encuadra la idea de capitalizar pasivos.

En el anexo B del manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión, se encuentran enumeradas las entidades del sector público mexicano que reestructuraron deuda externa.

La mayoría de las medidas que ha propuesto el Fondo Monetario Internacional, han resultado ser contraproducentes, por ejemplo, este organismo sostuvo que el desequilibrio económico era consecuencia de la diferencia que existía entre los precios internos y los precios externos, esto a su vez ocasionaba el aumento de los costos de producción, por lo tanto, la solución consistía en no aumentar salarios.

En la práctica el congelamiento de salarios hizo que disminuyera el consumo interno y el mercado nacional, por consiguiente, los salarios no son los que aumentan los costos de producción, menos aún en América Latina, donde la mano de obra es barata.

Algunos objetivos buscados por la capitalización de pasivos del endeudamiento externo son :

- a) Salvar paraestatales;
- b) Permitir la entrada de divisas;
- c) Crear o mantener fuentes de trabajo;
- d) Permitir la coinversión entre mexicanos y extranjeros.

## CAPITULO II

### HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO

#### 2.1. INTRODUCCION.

Este capitulo resulta imprescindible para cualquier estudio que trate de comprender el fenómeno del endeudamiento externo de México, en muchos casos mediante la historia se puede conocer la explicación objetiva del pasado. Encontrar el porqué de viejos errores en las finanzas públicas es fácil, mas lo que resulta un verdadero desafío a la inteligencia humana, es descubrir una solución factica que no sólo permita pagar la deuda externa en su totalidad, sino que en un futuro evite que los países se conviertan de nuevo en deudores.

#### 2.2. ORIGEN DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO.

El rey Fernando VII en 1820 decide poner en vigor la -- Constitución de 1812, esta noticia tan radical, produjo un -- enorme impacto en la Nueva España, los independentistas iban\_ a tener a su favor los multiples instrumentos de la democrá-- cia.

El virrey Juan Ruiz de Apodaca en la tarde del 31 de mayo de 1820, declaró restablecida la Constitución de 1812, con vocando posteriormente a elecciones municipales.

Iturbide acepta llevar a cabo el "Plan de la profesa" el cual consistía en impedir el restablecimiento de la Constitución de 1812 mientras durase el "sometimiento del rey al gobierno revolucionario", la colonia entre tanto sería regida por el virrey Apodaca, el cual se sujetaría en todo a las leyes de indias.

El Plan de la profesa no es llevado a la práctica a causa del restablecimiento del régimen constitucional. En torno a Iturbide se fue formando un partido integrado principalmente por los hacendados, las autoridades y los jefes militares.

En lugar del Plan de la profesa se contempló la idea de establecer en México una monarquía con un príncipe europeo y como el poder militar era necesario, los influyentes conjurados de la "Profesa" lograron que el virrey confiase a Iturbide el mando del ejército del sur.

Iturbide compuso un programa; en el cual se reforzaría su ejército, vencería rápidamente a las fuerzas de Guerrero y luego proclamaría la Independencia. Dos veces fueron derrotadas sus tropas por las de Guerrero y Asencio una en Tlatlaya y otra en Zapotepac (diciembre 1820 y enero 1821).

Después de algunas conversaciones entre representantes de Guerrero e Iturbide, el Plan de Iguala fue aprobado por Guerrero, quien se comprometió a luchar por la Independencia a las órdenes de Iturbide, pero conservando la jefatura de las fuerzas que hasta entonces había mandado. Para confirmar lo acordado se reunieron ambos caudillos en Acatempan el 10 de febrero de 1821.

El 24 de febrero de 1821 Iturbide reunió en Iguala a las

tropas dispuestas a seguirle, y les leyó la proclama para fundar la decisión de levantarse contra España y luchar por la Independencia, después dio lectura al plan que contenía las bases sobre las cuales sería erigida la nueva nación una vez emancipada.

Los puntos principales del Plan de Iguala eran: a) la afirmación de la independencia absoluta del país; b) el mantenimiento de la unidad religiosa y la conservación de los fueros y privilegios del clero secular y regular; c) la institución de la monarquía constitucional como forma de gobierno; y d) la concesión a todos los habitantes de la categoría de ciudadanos y del derecho a ocupar los cargos públicos.

Cuando el levantamiento de Iturbide comenzó, estaba ya nombrado un nuevo virrey para la Nueva España, se llamaba Juan de O'Donojú y era muy liberal. Nada se podía hacer para detener la marcha triunfal de los trigarantes, a fin de evitar inútiles derramamientos de sangre, el virrey se reunió con Iturbide en la ciudad de Córdoba, y el 24 de agosto de 1821 convinieron en introducir ciertas reformas al Plan de Iguala, a las que se les dieron asiento oficial en unos tratados, conocidos con el nombre de tratados de Córdoba, en ellos dos novedades son dignas de mencionar; el nombre de Imperio mexicano que se da a la nación y la atribución de un vuesto en la junta provisional al virrey O'Donojú.

El digno virrey cumplió sus compromisos, ya que arregló la salida de las fuerzas españolas, las cuales en los días 21 y 22 de septiembre de 1821 evacuaron la capital, y algunos días después, el 27 de septiembre de 1821, entraba triunfal--

mente en ella el ejército trigarante .

A fines de 1821 todos los ramos de la economía se encontraban en una extrema postración. La junta gubernativa prevista por el Plan de Iguala, se constituyó el 28 de septiembre de 1821. La junta ejerció el poder legislativo, la regencia ejerció el poder ejecutivo. Después se convocó un Congreso Constituyente para cuya elección se siguió un sistema indirecto y por clases, con el cual se evitaba que el poder político saliera de las manos de los grupos conservadores, pero a pesar de tal precaución, las elecciones dieron un saldo contrario al iturbidismo, la mayoría de los diputados del primer Congreso constituyente fueron liberales avanzados.

El Congreso inauguró sus sesiones el 24 de febrero de 1822 y su primer acuerdo consistió en declarar que la soberanía residía en él, colocándose sobre el Plan de Iguala y sobre Iturbide.

La negativa de las cortes españolas de ratificar y aceptar los tratados de Córdoba, determinó la proclamación de Iturbide como emperador de México.

Un complot que tramaban los republicanos para derrocar a Iturbide, sirvió de pretexto para el arresto de un buen número de diputados; este hecho exasperó al Congreso, quien exigió al gobierno la inmediata libertad de los arrestados.

Iturbide propone una reforma del Congreso, la cual consistía en limitar el número de sus miembros, eliminando así a muchos de sus opositores, El Congreso no quiso aceptar esta humillante pretensión, y el emperador decretó la disolución del único cuerpo que le había ofrecido resistencia.

Aunque Iturbide quiso dar a los liberales alguna satisfacción estableciendo una junta instituyente formada por diputados de la disuelta asamblea, los liberales respondieron con un levantamiento armado; lo comenzaron Santa Anna y Victoria en Veracruz, y lo continuaron Guerrero y Bravo en México. Los generales iturbidistas terminaron por pasarse al bando enemigo y firmaron con Santa Anna el plan de Casa Mata, mediante el cual se ponía fin a la guerra, Iturbide se vió obligado a abdicar y expatriarse el 19 de marzo de 1823.

El Congreso constituyente fue restablecido y nombró en seguida un gobierno provisional (supremo poder ejecutivo) compuesto por tres miembros Victoria, Negrete y Bravo. Los federalistas aprovecharon la rebelión que derrocó a Iturbide para iniciar un movimiento separatista, con el propósito de proceder posteriormente a una integración del Estado sobre la pauta del sistema federal.

En virtud de la autorización otorgada el primero de mayo de 1823 por el Congreso constituyente para negociar un empréstito por \$ 8 millones, Francisco de Borja Mignoni fue nombrado representante plenipotenciario del supremo poder ejecutivo con el fin de contratarlo.

El contrato con la casa Goldschmidt fue firmado en Londres el 7 de febrero de 1824, esta casa se comprometió a proporcionar al gobierno mexicano, en el curso de los 15 meses siguientes la cantidad de L 1 600 000, es decir 8 millones de pesos. Sin embargo, el gobierno se obligó a emitir bonos por L 3 200 000 al 5% anual pagaderos en Londres por semestres vencidos y amortizables en treinta años a partir del 1o de oc

tubre de 1823, el gobierno acepto así una deuda de 16 millones de pesos. El gobierno ofreció como garantía del pago, todos sus ingresos en general y en particular una tercera parte de todos los derechos pagaderos en las aduanas marítimas del Golfo de México después del 10 de abril de 1825.

El contrato Borja Wigoni-Goldschmidt fue aprobado por el Congreso mexicano el 14 de mayo de 1824.

México no recibió en total las L 1 600 000 ya que se registraron L 306 000 que fueron para los inversionistas y L 10 000 que fueron para la firma Goldschmidt, por lo tanto sólo quedaron L 1 283 956. El banquero asumió el riesgo de la inseguridad del precio de venta de los bonos.

Durante la presidencia de Victoria (10 de octubre de 1824 al 10 de abril de 1829), México gracias a los préstamos ingleses no se encontró en constantes apuros económicos.

El segundo Congreso constituyente inició sus sesiones el 7 de noviembre de 1823 y aprobó un breve estatuto (acta constitutiva de la federación), que sirvió para organizar el Estado federal y su gobierno, mientras se elaboraba la Constitución. El 4 de octubre de 1824 se promulga la Constitución, obra principal del Congreso.

El 25 de agosto de 1824 ya se había celebrado el contrato de préstamo por parte de la firma Barclay Herring Richardson and Co., por la cantidad nominal de L 3 200 000 al 6% anual, México no iba a recibir una cantidad fija, sino una proporcional al precio de venta de los bonos.

En los años de 1820-25 dominaba la Santa Alianza al continente europeo y al mismo tiempo apoyaba a la monarquía española en los esfuerzos tendientes a recuperar sus antiguas colonias.

La Santa Alianza encuentra en América dos vigorosas respuestas: la de los Estados Unidos, en la doctrina Monroe y la de los países hispanoamericanos, en la asamblea de Panamá. Por la declaración que hizo el presidente James Monroe ( 1823 ) , los Estados Unidos sentaban que se opondrían a la conquista de nuevos territorios americanos por los Estados europeos, y asimismo, a cualquier forma de intervención europea en los asuntos de los Estados americanos. Mediante la asamblea americana, reunida en Panamá por iniciativa de Bolívar(1826), y a la que asistieron representantes de México, Centroamérica, Colombia y el Perú, se intentó formar una alianza ofensiva y defensiva de pueblos americanos, capaz por su fuerza, de proteger a cualquier país del continente americano contra las agresiones de potencias extranjeras.

Gracias al dinero de los empréstitos, México gozó de unos cuantos años de paz(1824-27), los impuestos seguían iguales, circulaba en el país mucho dinero.

En 1827 una causa del deterioro de la situación hacendaria fue la campaña para expulsar a los españoles, y puesto que estos eran los comerciantes por excelencia del país, la campaña afectó desfavorablemente a las actividades mercantiles.

En 1829 se lleva a cabo la política de expulsar a todos los españoles, ya que en 1827 sólo se trataba de una expulsión parcial.

Las elecciones presidenciales para el periodo que comenzaba en abril de 1829, fueron muy reñidas, dos candidatos se disputaron la suprema magistratura: Gómez Pedraza y Guerrero; aquél era apoyado por el sector derechista del grupo yorkino, mientras que Guerrero lo era por el sector izquierdista de los yorkinos. Ganó las elecciones Gómez Pedraza. Inconformes los guerreristas con el resultado, recurrieron a las armas. Pedraza huyó de México y renunció a su investidura, el Congreso manejado por los izquierdistas eligió a Guerrero como presidente de la República.

El desembarco español cerca de Tampico el 27 de julio de 1829, trastornó gravemente a la economía nacional, ya que el aumento inesperado de gastos militares obligó al gobierno a decretar préstamos forzosos, con lo cual el crédito de la nación llegó a niveles muy bajos.

Guerrero a pesar de su triunfo no pudo sostenerse mucho tiempo en el poder. Sus enemigos encabezados por el vicepresidente Bustamante, se levantaron contra él y lo derrocaron. El Congreso declaró ser justa la sublevación dirigida por Bustamante y confió a este la presidencia de la República.

El gobierno Bustamante-Alamán de tendencia conservadora

pudo ahora reparar un poco el maltrecho crédito exterior de México. Lucas Alamán y Rafael Mangino sí pudieron realizar en parte las medidas propuestas gracias simplemente a la duración de este régimen. Al asumir el poder el general Bustamante el erario estaba exhausto. El gobierno se vió obligado a atenerse a sus ingresos normales. El interés vencido y no pagado desde que México había suspendido pagos al 10 de octubre de 1827, se fue acumulando hasta arrojar el 30 de junio de 1830 un total de \$ 4 178 529.

Alamán y Mangino en su afán de poner todo en orden, querían aceptar sólo compromisos que México pudiera pagar, la solución lógica consistía en un acuerdo para capitalizar los intereses atrasados.

De acuerdo con la ley del 2 de octubre de 1830, se capitalizarían los intereses adeudados y los que vencieran hasta el día 10 de abril de 1831. La capitalización se hizo efectiva cinco años después sin que devengaran ningún interés en ese periodo intermedio. Los intereses adeudados serían capitalizados mediante la emisión de bonos nuevos.

La capitalización de los intereses atrasados, resultó ventajosa para México, ya que la deuda titulada aumentó en casi 8 000 000 de pesos; pero al vender los nuevos bonos, México obtuvo una gran ventaja porque en aquel momento los bonos viejos se cotizaban en Londres por lo menos 30% más abajo, y si se considera que los nuevos títulos no causarían intereses sino a partir del 10 de abril de 1836, existía una diferencia

de cinco años de réditos a favor de México.

"La capitalización de intereses en 1831 y el cumplimiento exacto durante aproximadamente un año, de la obligación -- de México de entregar una sexta parte del producto de las -- aduanas marítimas más importantes del país tuvo un efecto saludable sobre el crédito de México."(29)

Sin embargo, la revolución de 1832 acabó con todas estas esperanzas. "Las remesas hechas no alcanzaron para pagar los del año de 1833 y tuvieron que suspenderse de nuevo los pagos."(30)

"Los pagos fueron suspendidos a causa de la revolución -- contra el gobierno del general Anastasio Bustamante. Debido a continuos disturbios, tampoco fueron emitidos a su debido -- tiempo los bonos nuevos para la capitalización de intereses -- de 1831."(31)

Se presentaba una nueva oportunidad para un arreglo distinto, pero fue precipitada por el reconocimiento estadounidense de la independencia de Texas en marzo de 1837.

"México ideó un plan para recuperar la provincia perdida mediante la colonización inglesa; esta fue expresada el 4 de abril de 1837, cuando el Congreso autorizó al Ejecutivo a colonizar las tierras que eran o deberían ser nacionales, mediante ventas, enfiteusis o hipotecas, empleando el producto de estas operaciones en la amortización, de la deuda nacional, de acuerdo con dicha autorización, el presidente interino, José Justo Corro, ordenó el 12 de abril de 1837 la emisión de -

---

29 Turlington, Edgar. México and her foreign creditors, New York, Columbia university press. 1930. p. 62.

30 Casasús, Joaquín D. Historia de la deuda contraída en Londres. México. Imprenta del gobierno en palacio. 1885.p.138

31 Bezan, Jan. Op. cit., supra nota 28, p. 50.

inscripciones -títulos de tierras- en la porción norte del territorio mexicano, el precio de 5 chelines por 1 acre (0.4 -- Has.)." (32)

Una semana después, el 19 de abril de 1837, subió nuevamente a la presidencia el general Bustamante.

La idea de aprovechar los baldíos había sido ya expresada por Lucas Alamán y también por Francisco de Arrillaga.

Los Estados Unidos de América redimieron su deuda pública en gran parte con el producto de las ventas de sus baldíos.

La deuda externa de 1837 se acercaba a los 50 millones de pesos, los tenedores no aceptaron la propuesta de los baldíos, el pensamiento de los autores de la ley fracasó.

La idea de las inscripciones no fue desechada por completo, en vez de ellas se iban a emitir bonos llamados diferidos, que los tenedores podrían usar en la compra de baldíos al precio autorizado por el decreto del 12 de abril de 1837.

México logró la liberación de intereses de una mitad de la deuda por el término de diez años. Los tenedores prefirieron sacrificar la mitad de sus intereses totales por diez años antes de arriesgarse a la compra de baldíos.

Los intereses que vencían semestralmente desde el 10 de

---

32 Turlington, Edgar. Op. cit.. supra nota 29, p. 70.

abril de 1838 hasta el 10 de octubre de 1841 sumaban la cantidad de L 608 122. A principios de 1842 la deuda exterior era de L 9 247 378 más los intereses adeudados por L 608 122, es decir, un total de L 9 855 000.

El comité de tenedores de bonos hispanoamericanos y la firma Lizardi llegaron a un acuerdo el 11 de febrero de 1842 el cual consistía en que los tenedores, a quienes se les adeudaba L 608 122, cedían a México L 109 026, lo que dejaba a su favor un saldo de L 499 096. Este saldo se convirtió en obligaciones llamadas debenturas, que no causaban interés y que además, debían ser amortizadas siempre y cuando el agente financiero de México en Londres tuviera fondos sobrantes en su caja.

Desde el 10 de abril de 1838 al 10 de octubre de 1842, vencieron intereses por el total de L 1 387 106 15 0.

Como comisión Lizardi solicitaba el 6% sobre el monto total de la conversión de los bonos del 5 y 6%. Para que la hacienda pública no tuviera que pagar la comisión en efectivo, Lizardi y Cía., sugería se les concediera al mismo tiempo la facultad de emitir bonos del fondo consolidado igual suma a la que importase la comisión expresada.

El gobierno no estaba dispuesto a acceder a estas peticiones, y ofreció una comisión del 2% pagadera en inscripciones de tierras a razón de 1.25 pesos por acre, o del 1% pagadero en dinero cuando y como las circunstancias lo permitiesen. Pero los agentes no se conformaron y solicitaron una co-

misión del 2.5%.

"En vez de encarar el problema, el gobierno prefirió -- aplazarlo, Manuel Lizardi decidió entonces cobrarse la comisión con creces emitiendo más bonos de lo debido sin previa autorización del gobierno mexicano."<sup>(33)</sup>

Colocado ante un hecho consumado, el gobierno mexicano -- no desaprobó la emisión de Lizardi, sino que la autorizó en su totalidad.

A fin de cobrar la suma de L 231 200, Lizardi emitió bonos activos por L 876 622, es decir, casi cuatro veces más.

La segunda comisión que Lizardi pretendió cobrar fue el 5% en la conversión de cupones vencidos después del 10 de octubre de 1837, comisión que ascendía a L 50 000; a fin de cobrar esta cantidad, el agente emitió bonos activos por valor nominal de L 200 000 autorizado por Santa Anna el 29 de julio de 1843, Lizardi imprimió también bonos diferidos excesivos -- por L 876 000.

El nuevo gobierno emanado de la revuleta de diciembre de 1844, decidió cambiar de agente y nombró el 5 de abril de -- 1845 a John Schneider & Co., de Londres, en lugar de Lizardi.

"En marzo de 1847 Murphy dejó la legación y fue sustituido por José María Luis Mora, quien firmó los bonos por ... L 200 000 y los entregó al agente nuevamente Lizardi, pero Mora ignoraba que ya no eran válidos, pues el 20 de julio de -- 1847, el presidente Santa Anna ratificó definitivamente la --

---

33 Bazant, Jan. Op. cit., supra nota 28, p. 58.

nueva conversión."(34)

Al discutirse la ley del 14 de octubre de 1850, Manuel - Payno sostuvo que por ningún motivo debían incluirse en la -- deuda legítima y autorizada los bonos por L 200 000 firmados\_ por Mora, ni los diferidos de la casa Lizardi, y ganó el deba\_ te. Estando en Londres, Payno se dirigió a la firma Lizardi - pidiéndole que presentara una cuenta general, pero se le con\_ testó que la sociedad mercantil que giraba bajo la razón P. - Lizardi y Cía., había sido disuelta.

### 2.3. LA GUERRA CON LOS ESTADOS UNIDOS Y LA REFORMA. ( 1845 - -1861) .

La conversión de 1837 fue condicionada y combinada con - un plan de colonización. En 1844 los tenedores no iban a can\_ jear sus bonos diferidos por los terrenos disputados por Méxi\_ co y Estados Unidos.

Se acercaba la época en que la deuda diferida debía co-- menzar a ganar el rédito del 5% anual. Por las circunstancias del país no pudieron pagarse los intereses de los bonos acti\_ vos. Ante la necesidad de cubrir también los intereses de los bonos diferidos, el Congreso expidió el 28 de abril de 1845 - una ley para la liquidación y el arreglo definitivo de la deu\_ da exterior sobre las bases siguientes: 1) los intereses no\_ se capitalizarían; 2) el rédito pactado no excedería del 5% ;

---

34 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 92.

3) el monto actual de la deuda no debía ser aumentado; 4) para su pago, no debían enajenarse los bienes nacionales, ni hi potecarse total ni parcialmente el territorio de la Repúbli--ca.

"Esta oferta dió origen a las negociaciones entre el representante permanente del comité, Manning & Mackintosh y el secretario de hacienda, Luis de la Rosa. Las negociaciones se efectuaron normalmente y sin presión diplomática, después se trasladaron a Londres para culminar el 4 de junio de 1846 con la firma de un convenio entre el ministro mexicano, Murphy y la junta de tenedores de bonos."<sup>(35)</sup>

"El resultado fue una conversión sujeta a las condiciones siguientes: se emitiría un nuevo empréstito del 5% por -- L 10 241 650 ( \$51 208 250), con la cual se amortizaría la totalidad de la deuda diferida, las debenturas, los dividendos\_ atrasados sobre la deuda activa y el capital total de la deuda activa.

Posteriormente, la firma Schneider y los tenedores de bonos convinieron en que los bonos activos se convertirían al - 90% y los bonos diferidos y las debenturas al 60% y que los tenedores cederían a México los intereses atrasados. Este -- convenio fue aceptado el 4 de julio de 1846 por Murphy, y así se creó la conversión de 1846.

---

35 Furlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 91.

La conversión de 1846 tropezó con muchas dificultades debido a la guerra entre México y Estados Unidos.

"El contrato del 4 de julio de 1846 estaba ya perfeccionado por completo ; tenía la aprobación de la junta de tenedores." (36)

"El Sr. ministro de hacienda, Valentín Gómez Farías en acuerdo de 28 de agosto, resolvió que el Ejecutivo no podía ni debía dar su aprobación al contrato celebrado para la conversión de la deuda exterior." (37)

Antonio de Haro y Tamariz, que ocupó la cartera de hacienda en octubre de 1846, canceló la decisión de Gómez Farías, aprobando el convenio.

"A pesar de la justificación con que obró el Sr. Haro y Tamariz, las censuras que se hicieron al contrato de conversión movieron el ánimo de su sucesor en el ministro José Lázaro Villamil y desaprobó todo lo hecho en 20 de octubre, sometiendo el negocio al Congreso para su resolución definitiva, y nombró de nuevo para el desempeño de la agencia a Manuel J. de Lizardi." (38)

"Estas tres resoluciones contradictorias que sucesivamente se fueron recibiendo en Londres en los meses de septiembre noviembre y diciembre, dadas por los tres distintos ministros de hacienda, haciendo ver el último que ni el primero ni el segundo habían tenido facultades para resolver asunto de tanta gravedad, produjeron en Londres un escandalo inconcebible,

---

36 Casasús, Joaquín D. Op. cit., supra nota 30, p. 206.

37 Idem. p. 207.

38 Idem. p. 213.

pero justificado. Los bonos tuvieron en la bolsa bajas considerables, los acreedores resistieron quebrantos de importancia, los periódicos prodigaron dictérios injuriosos contra la República."<sup>(39)</sup>

Finalmente López de Santa Anna ratificó la conversión de 1846 el día 27 de julio de 1847.

La conversión de 1846 resultó ventajosa para México. "Pero la guerra en que la nación se vio envuelta con los Estados Unidos del norte y los innumerables desastres que fueron - su consecuencia, paralizaron por completo el movimiento mercantil, aminoraron los rendimientos de las contribuciones, y la administración tuvo por necesidad que echar mano de esos escasos productos para subvenir a la defensa del territorio amenazado e inválido."<sup>(40)</sup>

"La falta del cumplimiento de las obligaciones contraídas para con los acreedores hizo que se perdieran los beneficios que aquella conversión ofrecía, aunque esta vez fue en defensa de la República."<sup>(41)</sup>

"La cesión de más de una tercera parte del territorio nacional a los Estados Unidos (2 de febrero de 1848), causó una muy explicable desilusión entre los tenedores de bonos británicos."<sup>(42)</sup>

"Los diplomáticos británicos podían hacer representaciones en favor de los inversionistas ingleses, pero sólo en forma estrictamente extraoficial, pues los gobiernos sucesivos -

---

39 Casasús, Joaquín D. Op. cit., supra nota 30, p. 213

40 Idem. p. 219.

41 Idem.

42 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 94.

de la Gran Bretaña no han considerado deseable que los subditos británicos inviertan su capital en empréstitos a gobiernos extranjeros en vez de emplearlo en empresas útiles en su país. (43)

"Alarmados los tenedores con las resoluciones tomadas por el gobierno, a pesar de que ofrecía hacer cumplidamente el pago de los dividendos y de que había librado órdenes respectivas a las aduanas, consultaron a los abogados de la corona acerca de la subsistencia legal de la hipoteca constituida en 1837, y éstos en su dictamen firmado por el Dr. Phillimore y el Dr. Dodson, opinaron que la conversión de 1846 no había destruido los derechos de los tenedores de bonos a la hipoteca de los terrenos hecha en 1837 y que en consecuencia debía darseles la parte proporcional que les correspondiere en el importe de la indemnización." (44)

El presidente del comité de tenedores de bonos hispanoamericanos, George B. Robinson, pidió de inmediato que los tres intereses semestrales se pagaran con fondos de la indemnización estadounidense.

La cláusula del tratado de Guadalupe-Hidalgo, que obligó a los Estados Unidos a pagar a México una indemnización por 15 millones de pesos, menos 3 millones de pesos por concepto de reclamaciones de ciudadanos norteamericanos contra México, sirvió de base para que el comité de tenedores sostuviera que tenían derecho a una parte considerable de dicha indemnización.

---

43 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 95.

44 Casasús, Joaquín D. Op. cit., supra nota 30, p. 222.

José Maria Luis Mora, ministro de México en Londres, dijo que "el gobierno mexicano no consagraría ni podía consagrar - cantidad alguna de la indemnización americana a sus acreedo-- res ingleses, porque estos habían renunciado en 1846 a la hi-- poteca de los terrenos que se acababan de enajenar al gobier-- no americano ; de manera que casi al mismo tiempo llegaron a\_ su conocimiento el aviso del Dr. Mora y la resolución oficial de la Secretaría de Hacienda."<sup>(45)</sup>

Jan Bazant opina que "la hipoteca ya no existía de dere-- cho desde la conversión de 1846, si México la hubiera conser-- vado quizás habría podido después de la guerra descargar la - totalidad de la deuda sobre los Estados Unidos, porque efecti-- vamente la hipoteca habría quedado en su poder; pero en este\_ caso es de suponer que los Estados Unidos no habrían pagado - la indemnización de 12 millones, cantidad a la que más o me-- nos ascendía el valor comercial de la deuda."<sup>(46)</sup>

En marzo de 1849 llegó a México un representante espe-- cial del comité, William P. Robertson, quien traía instruccio-- nes de insistir en que una parte de la indemnización se desti-- nase a los tenedores de bonos.

El 6 de julio de 1849 Robertson y el ministro de hacien-- da firmaron un acuerdo que estipulaba el pago de 4 millones - de pesos procedentes de la indemnización. El convenio no agr-- dó ni en México ni en Londres, donde el comité acusó a su en-- viado de una actividad desleal.

---

45 Casasús, Joaquín D. Op. cit., supra nota 30, p. 221-

46 Bazant, Jan. Op. cit., supra nota 28, p. 70.

Robertson estableció un comité nuevo llamado comité de -  
tenedores de bonos mexicanos, que asumió una actitud más favo-  
rable hacia México. Con este comité negoció Manuel Payno. La -  
conversión nueva se formalizó en la ley de 14 de octubre de -  
1850.

"La conversión de 1850 es sin duda alguna la mejor de --  
las operaciones financieras llevadas a cabo con la deuda de -  
Londres ya que además de la rebaja del interés al 3% al año -  
se evitaron los abusos que anteriormente se habían cometido -  
en las anteriores conversiones, y porque la forma bajo la --  
cual el gobierno la sometió a los tenedores, no dio lugar a -  
extemporáneas derogaciones ni a las órdenes y contraórdenes -  
que tanto contribuyeron a desprestigiar a nuestros gobiernos -  
en 1837, 1842 y en 1846."<sup>(47)</sup>

Payno permaneció en su puesto hasta el 28 de enero de -  
1851; después se embarcó para Londres, a donde llegó el 10 de  
mayo de 1851.

Payno era enviado especial para efectuar la conversión ,  
él llevaba un certificado por 2 500 000 pesos procedentes de  
la indemnización norteamericana. Pero el gobierno de los Esta-  
dos Unidos se negó a pagar el certificado , alegando que el -  
tratado lo obligaba a pagar la indemnización en la ciudad de -  
México. En mayo de 1852, el gobierno mexicano entregó el equi-  
valente de esta suma en plata al agente de los tenedores de -  
bonos de México, sin embargo, la exportación de la plata -

---

47 Casasús, Joaquín D. Op. cit., supra nota 30, p. 239.

estaba sujeta al pago de un impuesto. El Congreso resolvió -- que el impuesto debía pagarse. Al fin el ministro de hacienda permitió la exportación libre de impuesto.

En 1851 México pudo pagar el primer semestre vencido el lo de julio de 1851 por 768 123.75 pesos, y pagó cinco semestres más. El lo de enero de 1854 recibieron los tenedores de bonos sus últimas L 153 624.15, pues la revolución de Ayutla que estalló dos meses después hizo que todos los fondos gubernamentales se consumieran en gastos de guerra civil.

#### 2.4. LA REFORMA.

Constituido el gobierno bajo la presidencia del general Comonfort, se planteó la desamortización de los bienes del clero.

Los tenedores de bonos consideraron que la desamortización de los bienes del clero era una medida que les beneficiaría, pues ya habían esperado mucho tiempo, en treinta años -- (1826-1856), el gobierno mexicano había dejado de pagar seis veces, (1827, 1832, 1846, 1847 y 1854).

Los ingresos del clero regular y secular ascendían a -- 7 450 593 pesos al año, suma que capitalizada al 5% arrojaba como valor de la propiedad productiva la cantidad de ..... 149 131 800 pesos. Agregando el valor de la propiedad improductiva del clero 30 031 894 pesos, se obtiene como bienes totales de la iglesia la cantidad de 179 163 754 pesos.

La iglesia necesitaba aproximadamente de sólo 4 889 200 pesos al año para funcionar adecuadamente, se pensaba que este ingreso se produciría mediante la capitalización al 5% con un capital hipotético de sólo \$ 97 748. Si de los bienes totales de la iglesia se resta la suma necesaria para conservar viva la iglesia, se obtiene la cantidad de \$ 81 415 754.

En México la ley Lerdo desamortizó hasta el 31 de diciembre de 1856 los bienes raíces de diferentes corporaciones religiosas por 23 millones de pesos aproximadamente.

Miguel Lerdo de Tejada renunció como ministro de hacienda el 3 de enero de 1857, porque no podía lograr la mayoría de sus proyectos más radicales de reforma. Los tenedores de bonos esperaban la nacionalización que se decretó el 12 y el 13 de julio de 1859. La expedición de la ley no benefició a los tenedores, pues el país estaba sumido en la guerra civil. El ejército liberal ocupó la capital en diciembre de 1860 y afirmó su dominio sobre la mayor parte del territorio de la República, llegando así el día en que los bienes del clero podían ser nacionalizados. El 7 de enero de 1861 una oficina especial empezó a llevar a cabo la nacionalización. Sin embargo pasaron varios meses sin que se les asignara cantidad alguna a los tenedores de bonos, entonces se reunió su comité el 29 de abril de 1861 e informó de varios cálculos del valor de los bienes nacionalizados, con la diferencia de que estos se estimaron en una cantidad mayor que en 1856. El comité calculó que desde 1832 las propiedades de la iglesia habían aumen-

-tado su valor en un 20%; pero con el afán de ser conservador, el comité realizó cálculos en base al 11%. Los tenedores de bonos no pedían que se les pagara la totalidad de la deuda, sino sólo que de los bienes confiscados se les hipotecaran o entregaran L 2 500 000 como seguridad del pago de los intereses vencidos de los siete años en que no se había pagado nada.

Los tenedores de bonos no olvidaron por completo la idea de los baldíos. Al aceptar el 23 de diciembre de 1850 la ley de 14 de octubre de 1850, expresaron la esperanza de que la reducción del interés del 5% al 3% no sería definitiva y que México les compensaría por sus pérdidas, que ascendían a L 11 887 644, con terrenos nacionales. El comité calculó que puesto que una legua cuadrada de baldíos costaba en promedio \$ 1000, la totalidad de los baldíos probablemente no bastaba para cubrir las pérdidas de los tenedores de bonos, pues toda la República medía 111 000 leguas cuadradas, y para cubrir las L 12 000 000 ó 60 000 000 de pesos, se necesitaría 60 000 leguas cuadradas, más de una mitad del territorio nacional, y era evidente que los baldíos no pedían constituir una mitad de la República.

El comité dió por seguro que la deuda se saldaría con los bienes de la iglesia, después se enteraron que estos ya no existían.

Se ha sabido que el gobierno constitucional cuando residía en Veracruz, hizo ventas considerables pero ocultas de los bienes eclesiásticos al 5% de su valor real aproximadamente, la mayoría de estos bienes estaban situados en los Estados controlados por el gobierno enemigo.

La riqueza principal de la iglesia consistía en los capitales de capellanías y obras pías. Abad y Queibo calculó la riqueza de la iglesia en 44 500 000,00 pesos.

Las hostilidades contra la iglesia culminaron con la revolución liberal de 1833 que abolió la obligatoriedad del diezmo y la coacción civil de los votos monásticos.

Existen motivos para creer que la iglesia no aumentó su riqueza en el periodo de 1825 a 1832.

Se cree que en 1833 la terrible epidemia del cólera-morbus que causó la muerte de un buen número de arrendatarios que debían considerables sumas por concepto de renta, ocasionó la imposibilidad para que el clero pudiera reparar su situación económica.

En la ley llamada de manos muertas del 11 de enero de 1847, se estipulaba la hipoteca o venta de bienes clericales por 15 millones de pesos. Esta ley fue derogada por Santa Anna el 29 de marzo de 1847 antes de que se llegara a aplicar.

En 1861 tuvieron lugar las operaciones principales de la nacionalización. Puede suponerse que el producto total de la venta de los bienes nacionalizados en 1861 ascendió en cifras redondas a 3 millones de pesos.

Al día siguiente de la nacionalización de los bienes del clero, México se encontraba en la bancarrota.

"Los tenedores de bonos se habían manifestado muy favorables al gobierno constitucional de la República, pero cambia-

ron de opinión enteramente, tan luego como no se hizo aplicación ninguna del producto de los bienes eclesiásticos."(48)

"Las noticias que sobre los bienes eclesiásticos de la República adquirieron los tenedores de bonos, fueron, no solamente exageradas, sino algunas positivamente falsas."(49)

"Las rentas del clero del arzobispado de México, que era el más rico de todos antes de que se pusieran en práctica las leyes de desamortización, apenas rendían de 500 a 600 mil pesos anuales y de esta suma subsistían no sólo los canónigos, frailes y capellanes, sino también las monjas a quienes el gobierno a pesar de las leyes de reforma, tuvo que conceder la dote de 3000 y 4000 pesos cada una, porque era una propiedad particular. Además, en esos bienes estaban incluso los destinados a hospitales, casas de asilo, orfanatorios y otros establecimientos de beneficencia que el gobierno no hubiera podido desatender ni cerrar, sin mengua de la civilización."(50)

Jan Bazant piensa que " el comité fue víctima de su propia ignorancia de las condiciones complejas de México. Este error influyó para que los tenedores de bonos asumieran una actitud hostil hacia el gobierno de Juárez al principio de la intervención, sin embargo, un factor aún más importante en promover la intervención fue una parte de la deuda pública procedente de las convenciones diplomáticas."(51)

---

48 Payno, Manuel. México y sus cuestiones financieras -- con la Inglaterra, la España y la Francia. México. Imprenta de Ignacio Cumplido, 1862. p. 37.

49 Idem.

50 Idem. op. 37, 38.

51 Bazant, Jan. Op. cit., supra nota 28, p. 82.

## 2.5. LA INTERVENCION Y EL TRIUNFO DE LA REPUBLICA (1862-1875)

En un principio las deudas que sirvieron posteriormente de base a las convenciones diplomáticas, formaban parte de la deuda interior.

En 1848 la deuda anterior a la independencia ascendía a 39.5 millones de pesos, incluidos los réditos vencidos, y la deuda posterior a 1821 era de casi 48 millones de pesos.

Los capitalistas extranjeros otorgaban préstamos al gobierno a un rédito exorbitante disfrazando esta operación con la entrega de diferentes papeles de deuda interior, ya que por ley no se podía estipular un interés mayor al 6% anual.

Con frecuencia el gobierno no pagaba, entonces el capitalista extranjero lograba concluir con la intervención de su embajador, un contrato nuevo llamado convención.

En 1849 había ya trece convenciones diplomáticas. Las más importantes eran : 1) la indemnización a súbditos ingleses por préstamos forzosos, de 15 de octubre de 1842; 2) la convención Montgomery y Nicod, de 22 de abril de 1844; 3) convención del padre Morán, de 7 de noviembre de 1844, procedente de limosnas y bienes de los misioneros de las islas filipinas; 4) convención española de 17 de julio de 1847, para el pago de varios créditos; 5) convención inglesa, compuesta de bonos de tabaco y del fondo del 26%.

No sólo los tenedores de bonos ingleses sino también los acreedores interiores esperaban que el gobierno les pagara --

con parte de la indemnización norteamericana.

"El gobierno aprobó el 30 de noviembre de 1850, una ley que con la ayuda de \$ 2 360 000 de la indemnización norteamericana, reducía la deuda interior a la mitad."<sup>(52)</sup> "Esta conversión no se llevó a cabo en su totalidad por diversas razones."<sup>(53)</sup>

El decreto del 17 de octubre de 1851 dio origen a las -- convenciones hechas por el señor ministro D. Fernando Ramírez, que ascendieron a 14 millones de dólares.

Una parte de la convención inglesa consistía en créditos de la casa mexicana Martínez del Río Hnos., porque era costumbre en aquellos tiempos que los mexicanos acaudalados se convirtiesen en ingleses o españoles para escapar a ciertas obligaciones que como mexicanos les correspondían. Se utilizaba -- también el cambio de nacionalidad para recurrir al ministro -- extranjero. La casa de los señores Martínez del Río, poseedora de algunos miles de bonos de tabaco, se convirtió en entidad inglesa, y con el apoyo del representante se hizo reconocer sus créditos en calidad de deuda convencionada inglesa.

Una tercera parte de la convención española por ..... 7 500 000 pesos, consistía en créditos que se hallaban en manos de mexicanos, sobre todo del prestamista Antonio Garay.

---

52 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 98.

53 Idem. p. 100.

La segunda convención española (la del padre Morán) en 1851 el poseedor de sus créditos no era ya el padre Morán como apoderado de los misioneros dominicos, sino que el apoderado era ya el conocido prestamista Cayetano Rubio.

El artículo lo de la convención española dice " D. Cayetano Rubio, actual poseedor de los créditos que pertenecieron a los padres misioneros dominicos, comprendidos en los arreglos y convenios que corren con el nombre de su apoderado el R. P. Morán, se presentará a la tesorería general para hacer la liquidación de los expresados créditos, con arreglo al presente convenio , y la citada oficina la verificará precisamente dentro del término de 30 días contados desde el de su fecha."(54)

De todo lo anterior se deduce que la mitad del monto de las convenciones consistía en capital mexicano.

El monto de las convenciones equivalía apenas a una quinta parte de la deuda inglesa.

Las convenciones eran un contrato entre el ministro de hacienda como representante del Presidente de México, y un diplomático que representaba a su respectivo jefe de Estado. Por lo tanto, no era ya un contrato entre gobierno y particulares, sino entre gobierno y gobierno, en esta forma se abrieron traidoramente las puertas de la República a las armas extranjeras.

El 17 de julio de 1861, México decretó la suspensión total de pagos, la cual afectó a las convenciones diplomáticas,

---

54 Payzo, Manuel. Op. cit., supra nota 48, p. 205.

esto condujo en poco tiempo a la firma de la convención de -- Londres por los gobiernos de la Gran Bretaña, Francia y España, el 31 de octubre de 1861.

Las convenciones diplomáticas inglesa, española y la del padre Morán tienen un origen impuro. Las convenciones fueron la causa de las reclamaciones armadas a la República y fueron un factor determinante que contribuyó a la intervención.

Las convenciones no abarcan toda la deuda contraída con los extranjeros en el país.

"En 1862 se debía en total al extranjero la cantidad de \$ 81 632 561 10. A los tenedores de bonos se les debía la cantidad de \$ 64 266 354; por concepto de convenciones se debía \$ 13 466 676 y \$ 3 899 525 que consistían en diversos adeudos contraídos por México durante la guerra de tres años, y que fueron reconocidos por el gobierno de Juárez." (55)

"En septiembre de 1860, el general Santos Degollado confiscó en la hacienda de Laguna Seca una conducta de caudales pertenecientes a súbditos españoles, franceses y sobre todo -- ingleses, por \$ 1 127 414 77, de los cuales devolvió inmediatamente \$ 443 245 31, de modo que México quedó debiendo la -- cantidad de \$ 684 169 46." (56)

La primera suspensión de pagos del 29 de mayo de 1861 -- abarcó la deuda contraída en Londres, pero no las convenciones ni la deuda de Laguna Seca, mientras que estas últimas sí quedaron afectadas por la segunda suspensión.

---

55 Payno, Manuel. Op. cit., supra nota 48, p. 303.

56 Idem. p. 113.

En el caso de la cuenta de Laguna Seca, cuyo pago fue -- suspendido el 17 de julio de 1861, como también en el caso de Capuchinas (legación británica), se trataba de propiedades de súbditos británicos. El gobierno británico no reclamó el pago de la deuda contraída en Londres, sino sólo el de las propiedades de sus súbditos, las cuales habían sido confiscadas.

"Llama la atención el saldo relativamente insignificante de la convención francesa; \$ 190 000. Seguramente esta cantidad no fue motivo de peso en la intervención francesa."<sup>(57)</sup>

"La República mexicana ha hecho esfuerzos inauditos por cumplir sus compromisos, y quizás ha hecho lo que ningún otro país en el mundo, porque además de su guerra de independencia y de sus discordias civiles, ha tenido en cuarenta años de -- existencia cinco guerras extranjeras, todas injustas y que se pueden registrar ya en la historia que ni adula ni miente. Así pues, si no hay otro gran designio político en la Europa, el sólo hecho de venir a cobrar las deudas invadiendo al país y apoderándose de sus rentas marítimas, será calificado dentro de muy poco tiempo en la misma Europa, como altamente injusto y sobre todo inútil, porque mientras más sean las agresiones que se hagan contra México, menos podrá pagar sus deudas y cimentar su paz interior."<sup>(58)</sup>

En cuanto a las operaciones financieras de Maximiliano -- cabe decir que era característica su preferencia por la moneda metálica y su antipatía por los billetes de banco, dos --

---

57 Payno, Manuel. Op. cit., supra nota 48, p. 311.

58 Idem. pp. 311, 312.

acontecimientos contribuyeron a cambiar esta actitud, en primer lugar, el descubrimiento de los yacimientos auríferos en California (1848) y en segundo lugar la creación del Credit - Mobilier en 1852, esta institución fue la que se encargó de emitir los préstamos a Maximiliano.

El primer empréstito otorgado a Maximiliano, fue por L 8 millones al 6%, es decir 40 millones de pesos. Existió otro préstamo el 11 de abril de 1864, el cual fue enteramente ficticio, ya que se consideró como si Maximiliano hubiera vendido al gobierno frances bonos por valor nominal de 110 millones de francos.

A principios de 1865 comenzó a prepararse un préstamo nuevo nominalmente mayor, esta vez fue de 250 millones de francos, es decir 50 millones de pesos, con interés al 6% anual, este préstamo se emitió en París por Fould, Oppenheim y Cía.

La deuda exterior sin convenciones, ascendía en 1863 a 65 millones de pesos.

El único empréstito exterior que negoció el gobierno constitucional, fue el "préstamo Carbajal-Corlies de 1865" por 2 925 450 pesos; de esta suma se dedujo \$ 1 000 000 para el pago de la comisión y de los gastos que realizaron los banqueros norteamericanos.

Con menos de 2 millones de pesos la República ganó la guerra.

El monto de los préstamos contraídos en París por Maximiliano sumaron un total de 100 millones de pesos.

### 2.5.1. LA REPUBLICA RESTAURADA.

"El triunfo de Juárez afectó la cuantía y estructura de la deuda contraída por Maximiliano en Miramar y en París. Repudiar una deuda no es lo mismo que ser incapaz de pagarla. — El gobierno que contrajo la deuda ya no existe, y el nuevo no la acepta, sobre todo cuando el gobierno anterior emanó de — una rebelión contra el orden establecido. Así lo hicieron España en 1823, Portugal en 1832. México en 1867 y Estados Unidos en 1868 con la deuda de la desaparecida confederación por Dls. 116 308 000."<sup>(59)</sup>

"En 1867 debido a la guerra franco-prusiana, Napoleón — III tuvo que concentrar todas sus fuerzas en ese continente, — por esta razón el gobierno francés prefirió indemnizar a los poseedores de títulos."<sup>(60)</sup>

Las convenciones diplomáticas que concedían posición privilegiada a los acreedores mexicanos o extranjeros, se extinguieron.

Se cancelaron los arreglos que estipulaban la asignación conjunta del 16% de los derechos aduanales a las deudas de la convención del padre Morán y la inglesa. Sin embargo, las deudas mismas para cuyo cobro se habían celebrado dichas convenciones conservaron su validez, pues eran anteriores a la guerra de reforma.

El gobierno de Juárez al desconocer las deudas del impe-

---

59 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 172.

60 Idem. p. 173.

rio y de los gobiernos de Zuloaga y Miramón reconoció su deuda propia y toda la deuda de México anterior a la guerra civil. También fue reconocida la deuda contraída en Londres.

Juárez desconoció la capitalización celebrada por Maximiliano en virtud del decreto de 10 de abril de 1864 y declaró perdidos los intereses devengados por el capital de la deuda desde el segundo semestre de 1863 hasta el primer semestre de 1867, inclusive canceló la asignación del 25% de los derechos aduanales a favor del servicio de la deuda inglesa, con el propósito de castigar a los tenedores de bonos por su colaboración con Maximiliano.

Debido a numerosas proposiciones mexicanas inaceptables, pasaron años sin que México pagara un sólo centavo a cuenta de los intereses de la deuda.

El punto de vista oficial consistía en afirmar que los tenedores de bonos habían contribuido a que se formalizara la intervención, por consiguiente, debían sufrir la parte que les correspondiese de esas pérdidas.

El total de la deuda con intereses al 1o de enero de 1876 se cifraba en L 5 395 228. Sin embargo, como esos cuatro años de intereses fueron borrados, el total de la deuda fue de L 5 376 866.

Matías Romero tuvo la idea de comprar en almoneda pública bonos correspondientes a las antiguas convenciones, los cuales se cotizaban a muy bajo precio.

En 1870 quedaban 11 millones de pesos en bonos de las extinguidas convenciones inglesa; española; y la del padre Morán.

El gobierno mexicano amortizó poco más de un millón de pesos del préstamo Corlies que fue el primer empréstito norteamericano otorgado a México.

Existía una deuda que tenía su origen en las reclamaciones de los ciudadanos norteamericanos radicados en el país. Durante las guerras habidas de 1847 a 1867, fueron muy comunes los préstamos forzosos, con este tipo de medidas en el mayor número de los casos se causaba daños y perjuicios, pero debido a que los acreedores de estos adeudos se mantuvieron al margen de todo arreglo con Maximiliano, México se sintió obligado a considerar vigentes dichos adeudos y a tratar su arreglo. Se presentó un proyecto elaborado por Matías Romero para convenir la forma de pagar esta deuda, este fue aceptado por el gobierno norteamericano sin grandes trabas. En este convenio se consideraba el pago a ciudadanos norteamericanos por el gobierno de México. El convenio se firmó el 4 de julio de 1868, el gobierno norteamericano aceptó en las condiciones de pago de la deuda, que el plazo para efectuarlo se sueditaría al arreglo de la hacienda pública y al restablecimiento de la paz, así como a la cimentación del crédito mexicano; no se fijó interés alguno, y los abonos se fijaron en 300 000 pesos anuales, cualquiera que fuera el monto de la deuda. Los pagos quedaron finiquitados el 14 de diciembre de 1876.

Sin embargo, desde 1870 hasta fines de 1876, la situación hacendaria se había agravado en virtud de las revueltas en San Luis Potosí; Zacatecas; Guerrero; Tampico; la Noria y Tuxtepec.

Todo movimiento militar exige gastos, por ello se le dieron facultades extraordinarias al Ejecutivo para arbitrarse recursos y sufragar gastos. Esta facultad la aprovechó Matías Romero para formular algunas leyes que facilitaron el desarrollo del comercio.

Matías Romero durante los cuatro años de su gestión sufrió los ataques de la prensa, pero logró librar a la hacienda de préstamos forzosos y de negocios de agio ruinosos.

La deuda total mexicana aumentó relativamente poco entre 1821 y 1875.

La mayor parte de la deuda inglesa fue redimida con la indemnización norteamericana.

El gobierno no permitió que la deuda inglesa excediera de los 51 millones de pesos autorizados en 1846.

México desde 1837 hasta 1867, mantuvo su deuda en el mismo nivel.

## 2.6. EL PORFIRIATO (1876 - 1889).

Como consecuencia de la revuelta de Tuxtepec, la mayor parte de las rentas federales se habían consumido en los gastos de guerra. Tuvieron que efectuarse gastos en algunos estados de la República para pacificarlos.

El gobierno suspendió por circular de 29 de septiembre de 1876 toda clase de pagos hasta nueva orden.

Por el lado de Francia existían los antecedentes de la intervención que México no había olvidado, porque estaban para

recordárselo las declaraciones de Juárez respecto a los motivos que lo llevaron al rompimiento de las relaciones y a la nulidad de los tratados internacionales.

Francia no había celebrado ningún tratado con México antes de la intervención, por lo que la reanudación de relaciones no presentaba serios obstáculos.

"Si en ese reanudamiento se había quebrantado o no la regla de dignidad marcada por Juárez a la República, según la cual el primer paso para verificarlo debía esperarse a que lo dieran las naciones complicadas en el atentado de la intervención de 61, era punto no muy claro; pero el decoro positivista del gobierno se sentía satisfecho con que Francia como España hubiese, en las negociaciones respectivas, hecho punto omiso respecto de las cuestiones de deuda pública mexicana -- que dieron pretexto a la intervención."<sup>(61)</sup>

"Solo Inglaterra se había encerrado en su intransigencia respecto a una reanudación que se había declarado no se verificaría sino sobre la base de la satisfacción, por parte de México, de los viejos créditos de algunos de sus nacionales."<sup>(62)</sup>

Inglaterra tenía negocios pendientes con México, entre estos se encontraba el problema relativo a la deuda de Londres afectada por la suspensión de pagos y la falta de reconocimiento del adeudo por el pago de 20 cupones convenidos con el gobierno de la intervención, también existían los problemas relativos a la deuda convencionada de 1851, la disputa so

---

61 Quevedo y Zubieta, Salvador. El general González y su gobierno en México. Anticipo a la historia. México. Establecimiento tipográfico de Patoni 4. 1884. v. 114.

62 Idem.

-bre Belice y el desconocimiento de los tratados comerciales de 1826.

La tesis del gobierno mexicano afirmaba que la participación del Reino Unido en la intervención había dejado inexistente el tratado de amistad, comercio y navegación de 1826; y la convención de 1851.

Pero las barreras empezaron a debilitarse a causa del interés del gobierno mexicano por negociar un nuevo empréstito por 30 millones de pesos. Así el 6 de agosto de 1884, se firmaron los preliminares para la reanudación de relaciones entre los dos países.

México entró al fin en un periodo de paz, Estados Unidos pasaba por una crisis de exceso de capitales y le faltaba campo en que emplearlo, el único medio de establecer un vasto comercio entre Estados Unidos y México consistía en extender el sistema norteamericano de ferrocarriles desde río grande hasta la ciudad de México.

Sin embargo, varios obstáculos se oponían al desarrollo de la política ferrocarrilera, en especial la actitud recelosa del Congreso mexicano.

Desde 1870 era claro el propósito de no abrir las puertas del país al capital norteamericano. Esta actitud subsistía en 1876, cuando Sebastian Lerdo de Tejada se mostró bastante renuente a la solicitud de los capitalistas norteamericanos para invertir en ferrocarriles.

Durante la presidencia del general González (1880-1884), se acentuó en forma alarmante el desnivel entre los ingresos

y los egresos del erario público debido a las responsabilidades contraídas para el pago de generosas subvenciones a los ferrocarriles.

El 27 de abril de 1883 se presentó ante el Congreso la iniciativa en la que se pedía se dieran facultades al Ejecutivo para contratar un empréstito exterior y para arrendar casas de moneda. Resultado de la misma fue el decreto de 26 de mayo de 1883, en virtud del cual se autorizó al Ejecutivo para contratar un empréstito por 20 millones de pesos. Meses después (en enero y febrero de 1884), el Ejecutivo celebró contratos de préstamo provisionales con el Banco Nacional de México; el Banco Mercantil Mexicano y el Nacional Monte de Piedad, por \$ 5 761 000; \$ 1 288 660 y \$ 1 535 000 respectivamente.

En mayo de 1884 se pidió y se obtuvo la autorización para ampliar el crédito a 30 millones de pesos, una parte de los cuales se destinaría a amortizar los empréstitos a corto plazo que el Ejecutivo había celebrado con las tres instituciones antes citadas.

El nuevo empréstito comenzó a gestionarse en los Estados Unidos por la cantidad de L 2 millones, que fue la primera emisión autorizada. Sin embargo, no llegó a realizarse, y sólo quedaron vigentes los compromisos de los tres empréstitos parciales de pronto reintegro ya indicados. El gobierno no pudo cumplir estas obligaciones, las cuales sumadas a otros compromisos, terminaron por significar un fuerte gravamen sobre el erario.

El 15 de mayo de 1883 el Ejecutivo presentó al Congreso una iniciativa referente a la deuda nacional, se esperaba que este arreglo haría posible el empréstito de la iniciativa del 27 de abril de 1883.

El primer paso consistió en clasificar la deuda en la cual se distinguieron las partes siguientes: 1) la deuda reconocida cuyo pago se encontraba normalizado; 2) los créditos de origen legítimo, que conforme a las leyes de la materia habían quedado diferidos, perjudicados o caducados, ya fuera porque sus tenedores hubiesen descuidado la obligación de presentarlos a su registro o por haber sido penados los que presentaron sus títulos al imperio; y 3) los bonos de las deudas convencionales.

Los créditos comprendidos en estas categorías se convirtieron simultáneamente en una sola deuda mediante la ley de 14 de junio de 1883.

#### 2.6.1. PROYECTO DE RIVAS Y NOETZLIN.

Carlos Rivas amigo personal del presidente Manuel González, fue enviado a Londres para cambiar impresiones con el comité de tenedores de bonos. El 12 de mayo de 1883, Rivas vino en firmar las bases de un acuerdo provisional con el comité, este acuerdo se conoció en México después del 14 de junio de 1883, y se observó que estaba formulado fuera de las atribuciones que la ley de esa fecha otorgaba al Ejecutivo, por lo cual se ordenó a Rivas suspender todo género de negociaciones.

Un año más tarde, el 10 de junio de 1884, violando la ley del 14 de junio de 1883, el Ejecutivo firmó a través de la Secretaría de Hacienda, un contrato para el reconocimiento y conversión de la deuda de Londres.

El 18 de septiembre de 1884, Eduardo Noetzlin, director del Banco Nacional y representante de México, acordó con el comité de tenedores un proyecto de conversión, el cual se presentó a la consideración del Congreso el 7 de noviembre de 1884 en las últimas semanas del gobierno de Manuel González. Según este proyecto la deuda se fijó en L 14 500 000 con la adición de L 2 700 000. La proposición destinada a cubrir gastos de la deuda fue la parte del proyecto más criticada en los debates.

#### 2.6.2. CONVERSION DUBLAN.

El 10 de diciembre de 1884, se inició el segundo periodo presidencial de Porfirio Díaz, quien escogió como secretario de hacienda a Manuel Dublán. Los objetivos que se propusieron fueron el aumento de los ingresos mediante la elevación de los impuestos; reducción del gasto público; y el arreglo de la deuda pública, esta política requería un proceso largo, por lo tanto, los resultados serían también a largo plazo.

Una vez definida la política hacendaria, sólo faltaba formular leyes adecuadas sobre la forma, condiciones y plazos para el exámen, reconocimiento y liquidación de la deuda. El asunto se encomendó a una junta de crédito público, para que en presencia del secretario de hacienda se discutieran las ideas.

De estas discusiones surgieron las leyes de 22 de junio de 1885, este arreglo que se conoció con el nombre de conversión Dublán, tenía por objeto unificar los documentos que representaba la deuda pública.

Se firmaron las bases para el reconocimiento, consolidación y conversión de toda la deuda pública desde la independencia hasta el 10 de julio de 1882, tanto la que hubiera sido objeto de conversiones anteriores como la deuda flotante.

De esta manera la deuda pública se clasificó en deuda consolidada, no consolidada y en deuda flotante.

La deuda consolidada era aquella que incluía las conversiones anteriormente realizadas.

La deuda no consolidada era aquella cuyos créditos tenían su origen en saldos insolutos de los presupuestos anteriores al 10 de julio de 1882.

La deuda flotante se estructuró con obligaciones y créditos no pagados con posterioridad al 10 de julio de 1882.

Se hizo constar el carácter nacional de la deuda, con ello quería evitarse lo ocurrido con las deudas convencionales de Francia, España e Inglaterra.

La deuda inglesa quedó incluida en la categoría de deuda consolidada.

Para la conversión de la deuda inglesa se tomaría como base legal la ley de 14 de octubre de 1850, que había fijado el monto de la deuda en L 10 241 650, pero la conversión com-

prendería no sólo los bonos de 1851 en circulación, sino los diferidos no presentados en conversiones anteriores y los créditos correspondientes a intereses insolutos, los cuales estaban representados por veinte cupones semestrales vencidos del 1.º de julio de 1883, convertidos por Maximiliano al tipo de - L 100 en nuevos bonos del 3% de 1864 a cambio de L 60. Esta - operación había elevado la deuda en L 4 864 800 y devengó un interés del 3% a partir de 1864.

El arreglo fue celebrado en Londres el 23 de julio de -- 1886 y fue firmado por el general Francisco Z. Mena y por el presidente del consejo de tenedores de bonos extranjeros, E.- P. Bouviere.

Con objeto de registrar, reconocer, liquidar y convertir los créditos y reclamaciones de la deuda pública, se creó en México una dirección de deuda pública.

"La conversión fue una transacción favorable para México, ya que se lograron imponer hasta cierto punto, muchas condi-- ciones favorables. Los tenedores de bonos admitieron la con-- versión de los intereses adeudados de 1866 a 1886 en una pro-- porción del 15% de su valor, aceptando así el castigo que les había querido infligir Juárez después de la derrota del impe-- rio. México tampoco cedió en su desconocimiento de la capita-- lización hecha por Maximiliano. Un arreglo con los tenedores de bonos era una condición indispensable para obtener otro -- préstamo exterior."(63)

---

63 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 207.

### 2.6.3. EL EMPRESTITO DE 1888.

México se dirigió en busca de fondos a Alemania y concretamente a Bleichroeder, originalmente el representante de -- Rothschild en Berlín. El gobierno mexicano declaró en junio -- de 1887 estar de acuerdo en que el barón Bleichroeder, como -- representante de un consorcio de banqueros, presentara propo-- siciones en un plazo de dos meses, para un empréstito por -- L 10 500 000. Los banqueros europeos manifestaban haber acep-- tado en principio, la gestión para el empréstito, pero ponían las condiciones siguientes : entregarían L 3 700 000 nomina-- les al precio de 70% neto, pagadero en letras sobre Londres a noventa días contra entrega de títulos definitivos o provisio-- nales del empréstito.

Los banqueros europeos pedían opción, por un año, para -- las L 6 500 000 restantes al precio de 86.5% neto, pagadero -- con títulos de la deuda de Londres de 1851 al 40%, y reclama-- ban por la parte firme ( es decir, sobre el valor nominal de -- L 3 700) una comisión de 2 1/2%.

Al gobierno le pareció exagerado el monto de la comisión y tras de algunas pláticas se fijó sólo en 1 1/4%. Posteriormente se elaboró una iniciativa de ley que se presentó al Con-- greso el 7 de diciembre de 1887, para facultar al Ejecutivo a contratar un empréstito por L 10 500 000. Obtenida la autori-- zación se elaboró el proyecto, el cual fue enviado a Europa , y se firmó el 24 de marzo de 1888. El empréstito se conoció -- con el nombre de "Deuda consolidada exterior mexicana de -- 1888".

#### 2.6.4. EL EMPRESTITO DE 1890

En 1890 la deuda nacional total se estimó en .....  
\$ 126 951 183 , de la cual \$ 74 451 183 correspondían a deuda interior y \$ 52 500 000 a deuda exterior correspondiente al empréstito al 6% de 1888.

Una vez autorizado al Ejecutivo, el secretario de hacienda Manuel Dublán, pactó la conversión con los representantes de las empresas mediante contratos hechos con cada una de ellas.

Para esta conversión el gobierno contrató un empréstito por L 6 millones, equivalentes a 122 400 marcos del imperio alemán, al cambio fijo de 20.40 marcos por libra esterlina. Este empréstito se denominó "empréstito exterior mexicano de 1890."

La operación fue aprobada por decreto de 13 de diciembre de 1890 y suscrita por la casa Bleichroeder de Berlín.

El empréstito por el equivalente de \$ 30 millones dejó un producto neto de \$ 26 625 000, de los cuales se emplearon \$ 21 299 268 para liquidar los créditos de las empresas ferroviarias y el resto fue utilizado para pagar otros adeudos. Los mayores montos pagados fueron al ferrocarril central y al ferrocarril mexicano.

Al principio de la crisis económica de 1891 a 1893, falleció el secretario de hacienda Manuel Dublán. Díaz llamó a Matías Romero, quien se hizo cargo de la Secretaría el 29 de

mayo de 1892, junto con su oficial mayor José Yves Limantour. Romero no aceptó de muy buen agrado la designación argumentando la oposición que sufrió su anterior gestión, y condicionó su permanencia en la Secretaría de Hacienda a seis meses, que al final prolongó dos meses más, dejando Romero la Secretaría a Limantour en febrero de 1893.

#### 2.6.5. EL EMPRESTITO DE 1893.

La deuda exterior ascendía en 1893 a L 19 127 080, que equivalía a \$ 153 016 640.

La ley del 29 de mayo de 1893 autorizó al Ejecutivo para gestionar un préstamo por L 2 500 000. El empréstito autorizado no se realizó de inmediato porque las condiciones de los mercados europeos no eran favorables para su emisión.

El contrato se firmó el 3 de diciembre de 1893. Previamente en noviembre de 1893 se había autorizado ampliar el empréstito con otras L 500 000. El contrato fue suscrito por la casa Bleichroeder de Berlín y el Banco Nacional de México y fue denominado "empréstito exterior mexicano de 1893."

La emisión se hizo por L 3 millones, es decir, 15 millones de pesos. Se cobró el 6% anual pagadero trimestralmente. Tanto el capital como los intereses estarían libres de toda clase de impuestos.

El empréstito consistiría en una parte tomada en firme por L 1 550. 00 es decir, 33 600 000 marcos (\$8 250 000) y otra sujeta a operación por \$ 475 000 y el resto L 400 000 --

o sea 2 millones de pesos quedarían en depósito en la casa — Bleichroeder.

El empréstito se realizó dentro de los años fiscales de 1893 a 1895.

#### 2.6.6. LA DEUDA INTERIOR DEL 5%.

El Ejecutivo presentó una iniciativa cuyo resultado fue la deuda interior amortizable del 5%. Los títulos de esta deuda creada por decreto de 6 de septiembre de 1894, serían pagados en pesos fuertes de plata, del cuño corriente mexicano, — sin ninguna garantía específica, el interés que devengaría sería del 5% anual.

La emisión de la deuda interior amortizable del 5% fue autorizada por cinco series de 20 millones de pesos cada una.

Una proporción muy elevada de los bonos se destinó a cubrir el costo de las obras de los puertos de Veracruz, Tampico, Manzanillo, Salina Cruz y Coatzacoalcos y al perfeccionamiento del ferrocarril nacional de Tehuantepec. La quinta y — última serie se destinó exclusivamente al pago de subvenciones ferrocarrileras.

Aunque estas emisiones correspondían en rigor a deuda interna pagadera en pesos, la carencia de un mercado nacional — de valores y la casi nula capacidad del ahorrador privado para absorberlas en el país, daban lugar a que dichos títulos, — en la medida en que se transferían al exterior, constituyeran una responsabilidad similar a la deuda externa.

### 2.6.7. LA CONVERSION DE 1899.

En las conversaciones de 1899 con la casa Bleichroeder - de Berlín, se fijaron las bases de la conversión, entre ellas se encuentra la siguiente: el gobierno mexicano emitiría un - empréstito consolidado por valor de L 22 700 000, con el 5% - de interés anual, que se destinaría exclusivamente a la con-- versión y reembolso de los títulos de los empréstitos de 1888, 1890, 1893 y la del ferrocarril de Tehuantepec.

Una vez aceptadas las bases por el gobierno mexicano, se autorizó al Ejecutivo para llevar a cabo la conversión de la\_ deuda pública mexicana pagadera en oro, sustituyéndola por -- otra que devengara un interés inferior al 6%. El contrato fue firmado el 17 de julio de 1899, el empréstito se denominó -- "deuda exterior mexicana del 5% de 1899". La emisión fue por\_ L 22 700 000, valor nominal.

El reembolso de la deuda duraría 45 años.

Como consecuencia del empréstito de 1899 la deuda exte-- rior al 30 de junio de 1900, ascendió a L 23 035 722 equiva-- lentes a cerca de 226 millones de pesos.

### 2.6.8. EL PORFIRIATO Y LA POLITICA FERROCARRILERA (1901-1910)

Las subvenciones otorgadas a las empresas ferrocarrile-- ras fueron la causa que ocasionó los peores problemas a la ha\_ cienda pública.

Era conveniente adoptar una política bien definida en materia ferrocarrilera.

El 9 de junio de 1902, la misma ley que autorizó la quinta y última serie de bonos de la deuda interior amortizable - del 5%, autorizó también la emisión de títulos de deuda pública a corto y largo plazo, en la cantidad necesaria para cu-brir el importe de las obras programadas.

El programa a realizar era el siguiente: 1) perfeccionamiento del ferrocarril nacional de Tehuantepec; 2) las obras - de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos; 3) las obras - del puerto de Manzanillo; 4) la construcción de edificios y - otras obras en el puerto de Veracruz; 5) obras del muelle me-tálico de Tampico; 6) construcción del palacio legislativo federal; 7) obras de conducción, elevación y distribución de --aguas destinadas a la ciudad de México.

Sin embargo, la contratación del empréstito autorizado - en 1902, se realizó hasta 1904.

El 3 de diciembre de 1903 se autorizó al Ejecutivo a cu-brir los pagos y ministraciones que el gobierno debía hacer - conforme a los contratos respectivos, con certificados espe-ciales que la tesorería general expediría a los contratistas.

Otro factor que contribuyó a que el empréstito se demorara hasta 1904, fue el de la compra por el gobierno federal de debenturas del ferrocarril interoceánico en 1902, y la compra de acciones del ferrocarril nacional en 1903.

La compra de obligaciones (debenturas) del ferrocarril - interoceánico se aseguró con \$ 9 millones. Posteriormente L<sup>i</sup>-mantour compró la mayor parte de las acciones del ferrocarril nacional por 4.5 millones de dólares en efectivo.

En 1904 se contrató un empréstito por valor nominal de - 40 millones de dólares oro, este préstamo se denominó "deuda\_ del 4% oro de 1904 de los Estados Unidos Mexicanos."

#### 2.6.9. LA CONVERSION DE 1910.

La deuda exterior ascendía al 30 de junio de 1904 a -- \$ 160 861 466.

El gobierno a través del Banco Nacional de México reci-- bió proposiciones de diez casas bancarias con el fin de con-- vertir la deuda exterior del 5% de 1899, en una nueva deuda - que devengara el 4% anual. El contrato fue firmado el 2 de ju\_ lio de 1910 por L 22 200 000. La operación se denominó "deuda exterior mexicana del 4% oro de 1910." Tanto el capital como\_ los intereses serían pagados en oro, el plazo de amortización sería de 35 años.

La deuda de 1910 se contrajo en condiciones análogas a - la de 1899, pero con las siguientes ventajas: 1) el rédito no\_ minal sería del 4% en lugar del 5%, lo cual significaba que - el crédito de la nación se hallaba a la altura del que tenían las naciones de primer orden; 2) gracias a la cooperación de\_ los grandes establecimientos franceses, los títulos se emitie\_

ron en la bolsa de París; 3) mediante la supresión de los certificados de aduanas, se convirtió en nominal la garantía concedida a los títulos de 1899.

Existían otras deudas contratadas por algunos Estados de la República, principalmente para obras portuarias y de saneamiento, cuyos réditos eran pagados por la Federación.

El ejemplo más importante de las obligaciones garantizadas por el gobierno federal son los bonos por 50 millones de pesos al 4.5% de 1908-1909, para obras de irrigación y fomento a la agricultura.

#### 2.6.10. CUANTA GENERAL DEL PORFIRIATO .

En 1911, al triunfo de la revolución, la deuda total se estimaba en \$ 578 millones, de los cuales \$ 303 representaban deuda exterior, \$ 137 deuda interior y \$ 138 correspondientes a obligaciones ferrocarrileras garantizadas por el gobierno federal. Durante el porfiriato la deuda nacional experimentó un crecimiento muy rápido, sobre todo a partir de 1890. El gasto en armamentos fue mínimo. El aumento de la deuda externa durante la época de Díaz se relaciona principalmente con la construcción de ferrocarriles. La obra financiera del porfiriato se debe principalmente a Limantour. El hecho de mantener el servicio de la deuda en el mismo nivel, se explica por la reducción de las tasas de interés. En poco más de veinte años, Dublán y Limantour lograron reducir el interés real en los empréstitos extranjeros a casi la mitad.

## 2.7 DE LA REVOLUCION A 1927.

"En 1910, los banqueros europeos se disputaban la oportunidad de hacer préstamos a México y en 1911 Díaz y Limantour dejaron a sus sucesores reservas en caja por más de 62 millones de pesos."<sup>(64)</sup> Sin embargo tres años después las arcas estaban vacías.

La renuncia del general Díaz y la formación del gobierno provisional al de De la Barra, no tuvieron efecto directo e inmediato en la economía nacional, sin embargo, en varios estados de la República no se reconoció el nuevo gobierno.

Para el 4 de noviembre de 1911, las reservas habían bajado a 48 millones, habiéndose gastado los 14 millones en actos de pacificación y en recompensas a las tropas revolucionarias.

El gobierno provisional se dirigió a la firma Speyer and Co., de Nueva York en busca de un préstamo por Dls. 10 millones, préstamo que fue concedido.

La situación económica y financiera de México empezó a deteriorarse, Francisco I. Madero, como presidente de la República, tuvo que informar al Congreso el 10 de abril de 1912, que las recaudaciones por derechos aduanales eran inferiores en 20% a las del año anterior.

"Fue preciso dirigirse nuevamente a Speyer and Co., firma que respondió inmediatamente otorgando a fines de mayo de 1912 otros Dls. 10 millones a un año de plazo, pues se consideró que antes de transcurrir este periodo, el gobierno mexi-

---

64 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 246.

caso podría conseguir un empréstito a largo plazo en condiciones más favorables."<sup>(65)</sup>

De todos modos, las condiciones del préstamo de 1912 -- eran casi tan buenas como las del empréstito de 1910. Los gastos militares seguían en aumento.

Woodrow Wilson simpatizó con las aspiraciones del pueblo mexicano; pero tomó posesión de la presidencia el 4 de marzo de 1913, estando ya en el poder Victoriano Huerta.

Huerta tenía interés en un nuevo préstamo, ya que para mayo de 1913, el país se encontraba en guerra civil, y las necesidades militares eran enormes.

El 30 de mayo de 1913, se autorizó el nuevo empréstito exterior por L 16 millones, o sea \$ 156 millones. El contrato fue firmado el 8 de junio de 1913 por Luis L. de la Barra, -- agente financiero de Huerta en Londres. En enero de 1914, -- Huerta suspendió el servicio de la deuda exterior y poco tiempo después se desintegraba su gobierno.

Huerta recibió en total \$ 52 millones, de los cuales cubrió inmediatamente a la casa Speyer \$ 40 millones. En consecuencia, Huerta pagó la deuda de Madero ( y del gobierno interino), pero lo anterior lo tuvo que hacer para obtener más fondos. Por esta razón el préstamo de Huerta (las L 6 millones, o sea de la serie A) fue reconocido después por los gobiernos emanados de la revolución. El empréstito de 1913 fue el último préstamo exterior de México hasta la segunda guerra mundial.

---

65 Turlington, Edgar. Op cit., supra nota 29, p. 247.

### 2.7.1. LA DEUDA DE LA REACCION.

Huerta recibió solamente \$ 12 millones para los gastos de su gobierno, cantidad demasiado pequeña para contrarrestar el deterioro de la situación del país.

La desconfianza en el país, ya convertida en guerra civil, tuvo como efecto la desaparición del oro de la circulación y la suspensión de pagos en metal por los bancos; lo mismo pasó con los pesos de plata y por último con la moneda fraccionaria de este mismo metal. Las monedas fueron atesoradas y en parte exportadas. En la circulación quedaron únicamente los billetes de banco. Huerta reaccionó declarándolos el 5 de noviembre de 1913 de circulación forzosa. No existía entonces banco central; la función de emitir billetes correspondía a los bancos privados, a saber eran el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México, en la capital, y un banco por Estado de la República.

La emisión cada vez mayor de billetes con el fin de financiar el gobierno de Huerta, desequilibró el sistema bancario, provocando el pánico en diciembre del mismo año. El gobierno intentó defender la estabilidad, declarando días festivos desde el 22 de diciembre hasta el 15 de enero mientras buscaba otra solución, la cual consistió en decretar el 7 de enero de 1914 que los bancos podrían emitir billetes hasta tres veces el valor de sus reservas metálicas, en lugar de dos veces como había sido de rigor, pero no se logró controlar la inflación y su consecuencia en el valor externo del peso. Para que Huerta sobreviviera era preciso obtener más fon-

dos en el exterior mediante la emisión de los bonos restantes del empréstito exterior de 1913, por L 10 millones, pero la -hostilidad del gobierno norteamericano influyó para que la -operación se frustrara.

Sin embargo, es posible que la hostilidad estadounidense hacia Huerta no bastara para explicar la renuncia de los banqueros europeos a otorgar la segunda y la mayor porción del -empréstito exterior de 1913. Otro factor fue quizás la inmi--nencia de la primera guerra mundial.

"Huerta se vio obligado a buscar fondos en el interior -acudiendo a los principales bancos de la capital, los cuales -después de una resistencia- firmaron el 30 de septiembre de -1913 un contrato de préstamo por \$ 18 millones al 7%."(66)

A principios de 1914 Huerta pidió más dinero a los mis--mos bancos, logrando con la amenaza de crear un banco único -de emisión e imponer un tributo de 1% sobre el capital, que a fines de marzo de 1914 le prestaran más de \$ 45 millones con -garantías de bonos aún no suscritos del empréstito de 1913, -los cuales llegaron a llamarse bonos de la serie B.

La cantidad exacta del préstamo de 1914 parece no estar -definida, Huerta señaló el 10 de abril de 1914 un total de --\$ 50 millones. Venustiano Carranza mencionó en su informe al -Congreso el 15 de abril de 1917 la suma de \$ 46.5 millones. -Aquí no es esencial saber las cantidades exactas porque, de -todos modos, estos empréstitos fueron repudiados por el go- -bierno de la revolución.

"Habiendo recibido los \$ 45 millones, el gobierno huer--tista trató de reanudar el servicio de la deuda exterior, sus

---

66 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 253.

pendido en enero de 1914."<sup>(67)</sup>

A Huerta le urgía importar armamentos de Europa, ya que no los podía conseguir en Estados Unidos debido al boicot declarado oficialmente contra él.

"Los revolucionarios podían conseguir armamentos legalmente gracias al levantamiento del embargo de armas, ya en febrero de 1914 y a la autorización del transporte marítimo de armas a México, concedida pocas semanas después de la ocupación norteamericana de Veracruz, cuando el ejército constitucionalista dominaba ya la mayor parte del país. Al fin Carranza fue reconocido por los Estados Unidos el 19 de octubre de 1915."<sup>(68)</sup>

#### 2.7.2. LA DEUDA DE LA REVOLUCION.

El caos causado por el hecho de que cada facción revolucionaria imprimía sus propios billetes cuya circulación intentaba imponer por la fuerza a exclusión de los demás billetes, la movilidad de los ejércitos trafa la consecuencia de que algunas regiones cambiaran continuamente de circulante. Carranza financió su gobierno y su ejército mediante la impresión - cada vez mayor y más rápida de billetes, lo que tenía que reflejarse en la cotización externa del peso; en la segunda parte de agosto de 1914, cuando Obregón sustituyó a Huerta en el control de la capital, el peso valía 25.00 centavos de dólar; en mayo de 1916, cayó a 2.00 centavos. Para entonces debido a las numerosas falsificaciones, el gobierno había decidido or-

---

67 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 265.

68 Idem.

denar el canje de los billetes existentes por el papel llamado infalsificable.

Huerta había podido conseguir crédito, pero Carranza nunca gozó de ese recurso y tuvo que financiarse exclusivamente con la impresión de billetes. Sin embargo, Carranza los consideró siempre como un préstamo hecho por el pueblo mexicano a su gobierno y por lo tanto, como su deuda de honor.

Durante el régimen de Carranza, desde 1915 hasta 1920, la hacienda pública estuvo en manos de dos hombres enérgicos e inteligentes: Luis Cabrera, secretario, y Rafael Nieto, primer oficial mayor, a ellos se debe el manejo de la deuda de la revolución, cuyo primer renglón se refiere a la redención de billetes de circulación forzosa. El segundo renglón es la llamada deuda bancaria, uno de los postulados principales de la revolución, fue la creación de un sólo banco de emisión -- bajo el control del Estado, como en los países europeos. El tercer renglón de la deuda de la revolución, es el adeudo a empleados públicos, que a fines de 1918 llegaba en cifras redondas a 23 000 000 de pesos.

Carranza afirmó " ...no se debe nada en el extranjero -- por concepto de la revolución. El gobierno constitucionalista, nunca se ha negado a reconocer las obligaciones legítimas anteriores a la revolución, y por consiguiente, considera vivas las deudas que fueron cubiertas por la administración de Huerta con bonos o fondos obtenidos por virtud de préstamos ilegales..."

A fines de 1918 los capitalistas europeos y norteamerica

nos, prestaron de nuevo atención a los problemas de México. - El resultado fue la formación en febrero de 1919, del comité internacional de banqueros, en dicho comité faltaban representantes de bancos alemanes, predominaban los banqueros norteamericanos, no obstante que la mayor parte de la deuda se encontraba en Europa.

La opinión pública norteamericana se reveló en la victoria republicana en las elecciones de otoño de 1918 al senado. Poco tiempo después, tomó auge un comité de la comisión de relaciones del senado; el comité era presidido por el senador - Albert B. Fall, amigo de Doheny, magnate petrolero con inversiones en México, este subcomité llegó a aconsejar una ocupación militar a México, en caso de rehusar este país a pagar - Dls. 500 millones por daños causados durante la revolución a las propiedades norteamericanas, sobre todo petroleras. En -- Las elecciones de 1920, el senador Harding fue elevado a la presidencia, Fall pasó a la Secretaría del Interior y Charles E. Hughes fue elevado al Departamento de Estado.

La política agresiva de Harding siempre tuvo relación -- con el petróleo. Cuando se reveló durante la campaña presidencial de 1927-1928 que Doheny y Fall fueron acusados de corrupción en relación con concesiones petroleras, el público - del país vecino ya no estaba dispuesto a apoyar la intervención norteamericana en México. .

### 2.7.3. EL CONVENIO DE LA HUERTA-LAMONT.

El régimen del general Obregón no fue reconocido como legítimo por el gobierno norteamericano. Existen motivos para -

pensar que sus tratos con los banqueros norteamericanos como representantes de los tenedores de bonos, se explica por su deseo de ser reconocido oficialmente. El reconocimiento de Obregón era necesario porque sólo así podría México obtener un empréstito para financiar su programa de reconstrucción.

La economía del país estaba agotada después de 10 años de lucha armada, únicamente la extracción del petróleo impulsada en parte por la guerra mundial, estaba en auge. Pero el agresivo grupo petrolero con inversiones en México, tenía mucha influencia en el gobierno de Washington, y el gobierno mexicano no podía ni quería ceder en el contenido del artículo 27 de la Constitución.

México expidió el 7 de julio de 1921 un decreto que establecía un impuesto de exportación sobre el petróleo, y dedicaba sus rendimientos al servicio de la deuda exterior.

"Los petroleros protestaron enérgicamente, rechazando el impuesto de exportación. Pero después, el 3 de septiembre de 1921, el gobierno y las compañías celebraron un convenio según el cual el impuesto sobre la exportación podía ser cubierto con banos de la deuda pública mexicana."<sup>(69)</sup>

"El 22 de mayo de 1922, Adolfo de la Huerta, secretario de hacienda, fue autorizado por el presidente Obregón a partir a Nueva York."<sup>(70)</sup> El resultado de las negociaciones fue el convenio del 16 de junio de 1922, conocido como convenio Lamont-De la Huerta. El capital de la vieja deuda exterior fue conservado intacto, además, a la deuda exterior fueron incorporadas diferentes obligaciones ferrocarrileras por ....

---

69 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 283

70 Idem. p. 285.

\$ 367 648 319. Las demás obligaciones ferroviarias , por --  
\$ 367 648 319, no estaban garantizadas por el gobierno. Al --  
permitir el gobierno que se incluyeran en la deuda pública, --  
el total de este se elevó de \$ 667 467 826 a \$ 1 037 116 145,  
la raíz de esta decisión se halla en la incautación de las lí  
neas ferroviarias decretada durante la revolución por necesi-  
dades militares y aún en vigor en el año de 1922.

"Existía la posibilidad de que los acreedores extranje--  
ros embargaran los ferrocarriles, en virtud de los contratos\_  
relativos a los bonos de hipoteca. Sin embargo, los acreedo--  
res extranjeros renunciaron a lo anterior a cambio de una ga-  
rantía de la deuda ferrocarrilera."<sup>(71)</sup>

Casi la mitad de toda la deuda nacional era la deuda fe-  
rrocarrilera.

El convenio incluía los bonos del 4 1/2% por \$ 50 millo-  
nes, garantizados incondicionalmente por la Federación de la\_  
caja de préstamos para obras de irrigación y fomento de la --  
agricultura. La caja había sido nacionalizada en 1917, y en --  
la época del convenio Lamont- De la Huerta, se esperaba de --  
ella una labor benéfica para resolver el problema agrario de  
México. Aparte de la garantía del gobierno, existía otra ra--  
zón para incluir dicho adeudo en el convenio : una buena par-  
te de las fincas agrícolas del país se encontraban afectadas\_  
con créditos hipotecarios en favor de la referida caja de --  
préstamos, y la falta de pago de las deudas contraídas por es-  
ta institución, podría traer la necesaria intervención de los

---

71 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 291.

acreedores extranjeros, y todas estas fincas que formaban -- parte de la riqueza nacional, irían a parar a manos de no mexicanos. Aparte existía una deuda excluida del convenio, la -- cual los banqueros intentaron incluir, sin que hayan tenido -- éxito. Esta deuda ascendía a \$ 114 296 179 y era en realidad -- una deuda interior.

Era obvio que la deuda exterior según el convenio de -- 1922 era superior a las posibilidades del país, pero el conve -- nio fue el precio que el general Obregón tuvo que pagar para -- ser reconocido como gobernante legítimo por Washington.

El reconocimiento de Obregón al fin llegó como resultado de las conferencias de Bucareli ( marzo 14 a agosto 15 de -- 1923), afortunadamente para Obregón antes de la revuelta dela -- huertista (diciembre de 1923), que pudo ser suprimida gracias al armamento vendido a Obregón por los Estados Unidos.

Obregón había enviado a De la Huerta a Nueva York con -- instrucciones para negociar un arreglo a cambio de un emprés -- tito para el establecimiento de un banco único de emisión. Pe -- ro el secretario de hacienda trajo el convenio sin el emprés -- tito, lo que aumentó el distanciamiento entre ambos.

Obregón suspendió la ejecución del convenio de 1922 me -- diante decreto del 30 de junio de 1924.

#### 2.7.4. LA ENMIENDA PANI.

Alberto Pani, secretario de hacienda desde la renuncia -- de Adolfo de la Huerta, habló a fines de enero de 1925 en Nue

va York con Lamont, sobre la posibilidad de un empréstito de \$ 120 millones. El comité consideró la cantidad solicitada -- por Pani como exagerada, apenas estaba dispuesto a proporcionar unos Dls. 20 millones.

"Al comité tampoco le agradó el plan de crear el banco único. Ante el fracazo de esta gestión, Pani declaró dignamente el 20 de agosto, que gracias a las economías logradas por la reorganización administrativa, México podría reanudar el servicio de la deuda y fundar su banco único sin ayuda exterior alguna."<sup>(72)</sup>

Se obtiene la impresión de que Pani empleó la solicitud de un empréstito como arma para conseguir una reforma favorable al convenio de 1922, la cual en efecto logró mediante el convenio de 23 de octubre de 1925, el cual desincorporó la -- deuda ferrocarrilera ( con excepción de los intereses correspondientes a los años de 1923 y 1925 que sumaban ..... \$ 63 964 474) y se estableció que los fondos mínimos de 1924 y 1925 habrían de diferirse y liquidarse a partir de enero de 1928.

La conservación de la garantía del impuesto de exportación del petróleo, fue el resultado de la estrategia mexicana de oponer a los banqueros con los petroleros; pues así los -- banqueros tendrían interés en que las compañías petroleras aumentaran su producción y pagaran sus impuestos, era más fácil arreglarse con el comité de banqueros que con el grupo de magnates petroleros con inversiones en México. El presidente Ca-

---

72 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, v. 305.

lles pudo así concentrar su ofensiva contra estos, decretando en diciembre de 1925 el dominio directo de todos los yacimientos petroleros por la nación.

Una vez aprobada la enmienda Pani por el Congreso en enero de 1926, el gobierno pudo reanudar el servicio de la deuda.

"El pago hecho en 1927 fue el último, pues bajó la extracción y exportación del petróleo, además, los depósitos petroleros se estaban agotando."<sup>(73)</sup>

El gobierno después de cubrir el servicio de la deuda en 1927, no podría hacerlo el año siguiente. Era necesario reducir la deuda de tal modo que la economía del país y la hacienda pública pudieran soportar su carga.

## 2.8. DE 1928 A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL .

"En los últimos meses de 1927, el presidente Calles y su nuevo secretario de hacienda, Luis Montes de Oca, llegaron a la conclusión de que no le sería posible a México cubrir los compromisos de la deuda exterior al año siguiente."<sup>(74)</sup>

México no estaba aún plenamente pacificado, el gobierno hacía frente a la rebelión cristera y después a la escobarista del 3 de marzo de 1929.

Los representantes del comité de tenedores de bonos, — llegaron a México en octubre de 1928 para discutir las bases de un nuevo convenio, y en enero de 1929 el Congreso autorizó al gobierno para consolidar las deudas exteriores en una sola emisión.

---

73 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, v. 312.

74 Idem. p. 314.

"La deuda pública exterior mexicana al lo de julio de - 1929, antes del advenimiento de la gran depresión económica, - ascendía a \$ 1 099 millones, compuestos de \$ 656.5 millones - de capital y \$ 443.3 millones de intereses vencidos (exclui-- dos los pagos hechos en 1923 - 1927)."(75)

Sin embargo, también existían otros renglones de deuda - externa o deuda a los extranjeros equivalentes a una suma de \_ 305.3 millones de pesos.

La deuda agraria se debía en una mayoría preponderante, - a los ciudadanos mexicanos, porque la propiedad rural se ha-- llaba ya antes de la reforma agraria de esa época en manos me-- xicanas.

#### 2.8.1. EL CONVENIO MONTES DE OCA - LAMONT.

Montes de Oca se dirigió a Nueva York para discutir con \_ el comité de banqueros. Durante las negociaciones estalló la \_ crisis económica mundial, que al año siguiente tuvo repercus-- siones graves para México, no obstante, parecía haberse creí-- do que la depresión había llegado a su límite, por esto conve-- nía aprovecharla para lograr mayores ventajas, en esta forma \_ se concluyó el convenio Montes de Oca - Lamont de 25 de julio de 1930, aun cuando dicho convenio no fue puesto en ejecución, es conveniente conocerlo, ya que fue un antecedente de gran - influencia en los años de 1942 y 1946. El convenio considera-- ba por primera vez que los compromisos financieros del gobier \_ no, debían estar basados en una prudente determinación de la \_

---

75 Turlington, Edgar. Op. cit., supra nota 29, p. 318.

capacidad racional que puede tener el propio gobierno para -- cumplir dichos compromisos fiel y puntualmente.

Las entregas del gobierno se destinarían en primer lugar al pago de los intereses corrientes, y su saldo a constituir -- un fondo de amortización que, a condición de que el servicio de intereses se mantuviese al corriente, se emplearía en compras en el mercado de los títulos convertidos.

Durante los primeros cinco años, una parte de las entregas se destinaría a la compra de los documentos representativos de intereses atrasados.

El capital de la nueva deuda por Dls. 267 493 240 no incluía los bonos de hipoteca general de los ferrocarriles nacionales, habían sido excluidos del convenio de 25 de julio a fin de incluirlos en un arreglo ferrocarrilero al que no se -- llegó en aquella ocasión.

La depresión económica continuó en forma alarmante, de -- modo que el gobierno mexicano no pudo cumplir con el convenio.

El presidente Pascual Ortíz Rubio acordó el 28 de enero de 1931 comunicar al comité que, debido a la situación desfavorable de los cambios, no había sometido el convenio al Congreso de la Unión, y que no sometería a este a ningún periodo ordinario o extraordinario de sesiones en lo futuro. Asimismo el Presidente, por medio de dicho acuerdo, autorizó al secretario de hacienda para celebrar con el comité un convenio su-

-plementario que modificara el convenio de 25 de julio de -- 1930.

El convenio supletorio de 29 de enero de 1931 posponía - por dos años la nueva emisión y los pagos a los tenedores y - estipulaba que durante ese plazo el gobierno depositaría en - México, en moneda de plata, el valor aproximado de las anualidades en oro a que se había comprometido el año anterior.

El comité de banqueros por su parte aceptó que los Dls.- 5 millones oro depositados se convirtiesen a pesos de plata - que se utilizarían para hacer compras de dólares si la situación de los cambios permitía que estos adquirieran a un tipo\_ no superior a Dls. 0 4525 por peso de plata. El 10 de enero - de 1933, cualquiera que fuese la situación de los cambios, -- los fondos se convertirían a dólares y el gobierno mexicano - cubriría cualquier diferencia.

Una nueva baja del peso en relación al dólar, redujo nuevamente la capacidad de pago del país, lo que condujo a la -- desmonetización del oro mediante reforma del 15 de julio de - 1931 y después a la suspensión de pagos el 21 de enero de -- 1932 declarandose sin efecto el convenio supletorio de 29 de \_ enero de 1931.

## 2.8.2. EL PERIODO DE REFORMAS.

En su informe presidencial del 10 de septiembre de 1933, Abelardo Rodríguez declaró que " dentro del presente progra-- ma, no cabe ni puede haber la idea de iniciar la restauración del servicio de la deuda pública federal.

México rompió el 21 de mayo sus relaciones con el comité internacional de banqueros, por considerar su actitud poco -- amistosa para nuestro país y apartada de las normas legales.

En 1932 el comité promovió ante los tribunales de Nueva York un juicio sobre rendición de cuentas, quedando en su poder cerca de Dls. 6 500 000 en efectivo.

Roosevelt estaba combatiendo la depresión e implantando -- un considerable número de reformas sociales; por lo tanto, el comité no podía contar ya con el apoyo del gobierno norteamericano.

Los factores anteriores facilitaron la taréa al nuevo -- presidente mexicano Lázaro Cárdenas (en cuyo gabinete tocó -- la cartera de hacienda a Eduardo Suárez).

En su extenso informe del 10 de septiembre de 1936, Cárdenas dedicó a la deuda exterior titulada solamente las palabras siguientes "... No ha variado la actitud de México en lo que respecta al problema de su deuda exterior; los deseos del gobierno siguen subordinados a la necesidad de aplicar la mayor parte de los recursos del país a su progreso cultural y -- económico."

Existió un acercamiento en 1937 entre México y el comité con el fin de reanudar el servicio de la deuda, pero las negociaciones fueron rotas a raíz de la expropiación petrolera.

Por coincidencia la expropiación petrolera tuvo lugar en medio de la crisis europea provocada por la ocupación alemana en Austria.

El gobierno británico se negó a reconocer la expropiación petrolera.

En cambio los Estados Unidos aceptaron el hecho expropiatorio pidiendo solamente una adecuada y pronta indemnización.

Los petroleros británicos poseían la mayor parte de las reservas de este hidrocarburo, incluyendo las mexicanas, y se podía pensar que el acto de México tendía a beneficiar indirectamente y a largo plazo a los Estados Unidos.

Las pretensiones exageradas de las compañías norteamericanas que valoraron sus bienes en 500 millones de dólares, hicieron imposible todo acuerdo.

La estrategia defensiva de México consistió en buscar un arreglo con los Estados Unidos sobre otros asuntos pendientes de los cuales el más urgente era el de las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos por afectaciones de tierras debido a la reforma agraria, problema que fue resuelto mediante el convenio de noviembre de 1938.

La indemnización petrolera quedó sin resolverse debido a la actitud intransigente de las compañías norteamericanas, excepto las del grupo Sinclair, el cual aceptó el 10 de mayo de 1940 una indemnización de 14 millones de dólares.

### 2.8.3. LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La sucesión presidencial en México el 10 de diciembre de 1940, coincidió con la participación creciente de los Estados Unidos en la guerra mundial, por ello estaban necesitados

en su frontera sur de la máxima seguridad, lo que podían obtener únicamente si hacían de México un amigo para poder dedicar todo su esfuerzo a la guerra en los mares y en otros continentes.

La situación de México mejoró notablemente gracias a la repatriación de capitales, al aumento de las exportaciones y a otros factores, cosa normal en un país neutral como lo fue México en 1941.

Para México se presentaba después de varios decenios adversos la oportunidad única para lograr acuerdos definitivos y ventajosos. Así a principios de 1941 se empezó a negociar en tres planos diferentes : petróleo, reclamaciones y la deuda exterior titulada, los primeros dos por ser más sencillos fueron resueltos en el curso del mismo año en el convenio de 17-19 de noviembre sobre el petróleo, por lo cual se fijó en diciembre de 1943 la base de la indemnización mexicana a las compañías norteamericanas en 23 995 991 dólares. México logró lo que se había propuesto desde el principio, esto es que en el avalúo se incluyeran sólo los bienes de la superficie pero no las reservas petroleras, reconociéndose así implícitamente que todo el petróleo en el subsuelo mexicano pertenecía a la nación.

El 19 de noviembre de 1941, se concluyó la convención de reclamaciones, en la cual el gobierno norteamericano aceptaba la suma de 40 millones de dólares como saldo y finiquito de todas las reclamaciones sobre los daños causados por la revolución y por las afectaciones agrarias, menos 3 millones de dólares ya pagados por México de acuerdo con el convenio de noviembre de 1938.

El comité presentaría una propuesta para que los fondos materia del litigio se utilizaren hasta en un 20% para los gastos del nuevo convenio. El gobierno mexicano presentaría dentro de los seis meses un plan para el arreglo de la deuda de los Ferrocarriles Nacionales de México, y el comité promatió disolverse seis meses después de que el convenio entrara en operación, y en todo caso, cuando terminara el litigio pendiente por los fondos en su poder.

Se estableció en el convenio que el incumplimiento por parte del gobierno haría que los tenedores recuperaran sus derechos conforme a los contratos primitivos.

El convenio redujo la deuda exterior titulada directa de México de 509 516 222 dólares por capital e intereses , a -- 49 560 750 dólares.

Pudiera extrañar que los tenedores de más del 90% de los bonos elegibles aceptaran los términos del convenio. Pero considerando los largos años transcurridos desde la suspensión de pagos, la mayoría de los nuevos titulares eran probablemente distintos a los suscriptores primitivos, y habían adquirido los valores a precios muy bajos. Así pues, mejoraría la situación de los tenedores de los bonos, cuyas cotizaciones subirían al reanudarse el servicio de la deuda.

La deuda fue reducida, más aún si se considera que se eliminaron de ella los llamados bonos del enemigo por el monto del principal original de 29 760 000 dólares, que calculados del mismo modo como lo estipuló el convenio, se convertirían aproximadamente en 6 millones de dólares.

#### 2.8.4. EL CONVENIO DE 1942.

El 5 de noviembre de 1942 se firmó por Eduardo Suárez como representante de México y por Thomas W. Lamont, representante del comité de banqueros, el convenio para el ajuste de la deuda directa, (llamada así para distinguirla de la deuda ferrocarrilera).

El gobierno consideró que aun cuando el comité internacional de baqueros era un simple intermediario, demostró en ocasiones anteriores, poder obtener la conformidad de la mayoría de los tenedores de bonos con sus propuestas, por ejemplo, el convenio de 1922 que fue aceptado por el 48% de los tenedores.

Era preciso evitar que cualquier convenio de ajuste y pago beneficiara a las naciones agresoras. Esta es la explicación de los decretos de 4 de agosto y de 24 de octubre de 1942, que ordenaron un registro de los títulos de la deuda exterior, los no registrados se supondrían estar en los países enemigos.

El gobierno celebraría un contrato con el Panamerican Trust Company, que fungiría en Nueva York como agente financiero del gobierno mexicano. El convenio entraría en vigor previa declaratoria del gobierno cuando hubiera sido aceptado por el 20% de los tenedores cuando menos, o incluso por un número menor si así lo acordaba el comité.

El juicio sobre rendición de cuentas ante los tribunales de Nueva York continuaría.

Quizás la consecuencia más importante del convenio de -- 1942 fue el inicio del restablecimiento del crédito de Méxi-- co, empezando a recibirse el mismo año los primeros préstamos del Banco de exportación e importación de Washington.

#### 2.8.5. EL CONVENIO DE 1946.

El convenio firmado el 20 de febrero de 1946, siguió en su espíritu al de 1942, no obstante que la situación internacional no era ya la misma; pero los tenedores de bonos hicieron a México las mismas concesiones que años antes.

Los lineamientos del convenio de 1946 también fueron similares al contenido del convenio de 1942, con la variante siguiente: se ofrecieron dos opciones a los tenedores de bonos. Bajo el plan A los bonos ferrocarrileros y los intereses corrientes respectivos serían tratados esencialmente en la misma forma que los bonos incluidos en el convenio de 1942. Los titulares que eligieran el plan B no recibirían intereses corrientes y los bonos respectivos serían redimidos cada año mediante una suma fijada a precios gradualmente crecientes, desde el 22% del monto del capital original en 1946 hasta la par en 1974, ofreciéndose así una capitalización de intereses. -- Los intereses atrasados sobre todos los bonos ferroviarios, -- serían pagados del mismo modo como los intereses atrasados de los bonos de la deuda directa, objeto del convenio de 1942.

Mediante el convenio de 1946, la deuda ferrocarrilera -- disminuyó de 557 604 382 dólares a Dls. 50 509 630.

2.9. LA DEUDA PUBLICA EXTERNA CONTRATADA CON INSTITUCIONES -  
OFICIALES DE CREDITO

Instituciones oficiales de crédito.	A. Multilaterales	2.9.1. FMI.	CPI.  AIP.
		2.9.2. B I R F (Banco Mundial)	
		2.9.3. BID.	
	B. Bilaterales	2.9.4. EXIMBANK	
		2.9.5. AID	

Las instituciones multilaterales sin llegar a depender - del gobierno de Estados Unidos, se encuentran influidas por - él como consecuencia del mecanismo por medio del cual los vo- tos se determinan por el monto de las cuotas de sus miembros, estas cantidades se fijan en función de las reservas interna- cionales y del ingreso nacional de los países miembros.

El FMI con sus préstamos busca influir en las políticas económicas de los países prestatarios.

El BIRF también "recomienda" a los países menos desarrollados, la instrumentación de políticas idóneas para el desarrollo y crecimiento económico.

En el caso del BID, Estados Unidos tiene mayores derechos de voto como consecuencia de que su contribución es mayor en el ámbito interamericano.

Durante una época de la historia del funcionamiento del BID, los recursos se prestaban con la condición de que se hicieran ciertas reformas en el país receptor, tales como la agraria, la sanitaria, la fiscal y la educativa.

El EXIMBANK utiliza el criterio de colocación de bienes y servicios norteamericanos, beneficiando con ello doblemente a Estados Unidos, ya que expande las exportaciones norteamericanas y además exige que el transporte de dichos bienes, se realice en naves de pabellón estadounidense.

La AID busca influir en la política económica de los países prestatarios. Esta institución otorga créditos atados, es decir, que se amortizan con la adquisición por parte del país prestatario, de productos norteamericanos.

Por consiguiente, es correcto afirmar que los préstamos que otorgan las instituciones oficiales de crédito, no pueden considerarse neutrales e incondicionales.

### 2.9.1. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.

El Fondo Monetario Internacional fue constituido en la conferencia monetaria y financiera internacional de Bretton Woods en 1944. El Fondo prestará principalmente asistencia técnica y financiera a corto plazo. El Fondo exige a sus miembros fijar la paridad de cada moneda nacional con el oro y el dólar y también exige que se garantice el comercio multilateral libre, sin restricciones de ninguna clase, así como la convertibilidad exterior de sus monedas.

El capital ordinario del Fondo se integra con las cuotas de sus miembros, las cuales son pagaderas en oro en un 25% y el resto se cubre en moneda nacional depositada en el banco central de cada país miembro.

En 1953 se crearon los llamados créditos de contingencia o stand by, que consisten en la ampliación del tope inicialmente fijado en 125% de la cuota, para que el país afronte dificultades de balanza de pagos.

El FMI auspicia una fuente adicional de liquidez internacional constituida por acuerdos bilaterales de crédito o créditos swap, los cuales son operaciones que se practican exclusivamente entre los bancos centrales de los países miembros, estos créditos fueron instituidos en 1962. A través de estos acuerdos se genera una liquidez complementaria resultante de la compra o venta de divisas al contado, contra la venta o compra de esas mismas divisas a plazo fijo.

Una segunda fuente adicional de recursos se realiza mediante el Acuerdo General de Préstamos (GAB).

En 1970 ante la crisis acumulada a lo largo de la década anterior, provocada paulatinamente por la pérdida de confianza en el dólar y por una balanza de pagos norteamericana continuamente deficitaria, se decidió crear un componente adicional: los Derechos Especiales de Giro (SDR o DEG), los cuales constituyen simples partidas contables de una cuenta especial llevada por el Fondo, que se asigna a cada país afiliado en proporción a su cuota, y que sólo pueden ser utilizadas en situación de déficit de balanza de pagos y pérdidas de reservas.

En 1973 la importancia del Fondo en América Latina puede estudiarse desde diversos ángulos. En primer lugar, la institución proporcionó cerca del 25% del total del financiamiento público externo que recibió la región. En segundo lugar, América latina absorbió más del 50% del total de los recursos -- que el Fondo canalizó hacia los países en vías de desarrollo. En tercer lugar, poco más de la mitad de los créditos de contingencia se destinaron a América Latina. Los recursos beneficiaron principalmente a Brasil, Perú, Colombia y Bolivia.

México ofrece cierta estabilidad monetaria y financiera que de algún modo lo descalifica para conseguir financiamiento de carácter oficial.

México recibió del FMI en 1947, 22.5 millones de dólares destinados al aumento de las importaciones. En 1954 recibió -- 22.5 millones de dólares para respaldar la confianza en el peso. En 1959 recibió 22.5 millones de dólares destinados al aumento de las importaciones. En 1961 recibió 45.0 millones de dólares para contrarrestar la contracción del comercio exterior mexicano.

2.9.2. EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO --  
(BIRF) , (Banco Mundial).

El BIRF fue constituido junto con el FMI en la conferencia de Bretton Woods celebrada del 10 al 22 de julio de 1944. El BIRF se creó con el objeto de ayudar primero, a financiar la reconstrucción de las áreas devastadas por la guerra, y después, a estimular el desarrollo económico de los Estados miembros. La mayor parte de los préstamos concedidos hasta 1950 se destinaron a Europa.

De carácter más reciente es la inversión del BIRF en sectores como la agricultura, la educación y la industria.

Igualmente nuevo es su interés por el comportamiento general de la economía del país al cual destina sus recursos, -- sin embargo, este interés significa una intromisión en los asuntos políticos del país prestatario, y constituye una violación de su soberanía.

Hasta 1973 los préstamos del BIRF generalmente se concedieron a plazos de 15 y 20 años, con periodos de gracia de -- hasta 5 años, y sujetos a tasas de intereses que fluctuaron entre el 3% y el 8%.

A partir de los cincuentas, se han dirigido los recursos del Banco Mundial a América Latina. A fines de 1973, de los 965 préstamos concedidos por el Banco a todo el mundo por un total de 21 008 7 millones de dólares, 330 sumando 6 892.7 millones de dólares se canalizaron a la región latinoamericana. Entre los países del área la prioridad a esa fecha la tenía -- Brasil, con 48 créditos y 1 742.2 millones de dólares, des--

pués le seguía México con 31 créditos concedidos por un total de 1 601. 1 millones de dólares.

La distribución sectorial de los créditos concedidos por el Banco Mundial a México se precisa en el cuadro 1.

Cuadro 1.

Distribución sectorial de los créditos del BIRF a México de 1940 a 1973 .

Sector	Créditos	Millones de Dls.
Energía	10	704.8
Trasporte	9	332.8
Riego	4	71.5
Agricultura	4	275.0
Industria	3	127.0
Otros	1	90.0
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>1 601.1</b>

Fuente: Green, Rosario, Op. cit., supra nota 22. p. 27.

A continuación se estudiará la distribución intrasectorial de los créditos concedidos por el BIRF a México.

Desde 1949 hasta 1972, el BIRF otorgó 10 préstamos al sector mexicano de la energía eléctrica, los cuales suman un total de 704.0 millones de dólares.

Desde 1954 hasta 1972, el BIRF concedió 9 préstamos al sector mexicano de transporte, por un total de 332.8 millones de dólares.

El renglón de las carreteras por lo que se refiere a su construcción, reconstrucción y mantenimiento, fue el más beneficiado por el financiamiento del Banco Mundial por lo que se refiere al sector transportes comprendido en el periodo 1954-1973.

Desde 1961 hasta 1968, el BIRF concedió 4 préstamos al sector mexicano de riego, por un total de 71.5 millones de dólares.

El sector de riego es concebido como una parte de la infraestructura económica básica del país. Durante el primer semestre de 1974, un nuevo crédito por 77 millones de dólares, elevó a 148.5 millones de dólares el total invertido en el sector de riego. El Banco Mundial concedió un nuevo crédito por 150 millones de dólares en el año de 1974, para rehabilitar el distrito de riego del bajo río Bravo.

Desde 1965 hasta 1973, el BIRF concedió 4 préstamos al sector mexicano de la agricultura, por un total de 275 millones de dólares.

En 1974 el total concedido fue ampliado a 332 millones de dólares, cuyo objetivo fue el desarrollo agrícola de la región del Pánuco. En 1975 la institución concedió un nuevo crédito al sector agrícola mexicano por 110 millones de dólares, esta vez destinados a promover el desarrollo rural de 30 mi-

cro-regiones mexicanas. Con esto el total invertido por el -- Banco Mundial en la agricultura mexicana se elevó en 1975 a -- 432 millones de dólares.

De 1972 a 1973, el BIRF concedió 3 préstamos al sector -- mexicano de la industria, por un total de 127 millones de dólares.

En 1956 el BIRF amplió sus actividades con la creación -- de la Corporación Financiera Internacional (CFI), cuyo propósito es cooperar con el desarrollo económico de sus miembros, alentando el crecimiento de la industria productiva.

En 1960 el grupo del Banco Mundial quedó definitivamente integrado al crearse la Asociación Internacional de Fomento -- (AIF), cuyo propósito es promover el desarrollo económico incrementando la productividad y elevando el nivel de vida de -- las regiones menos desarrolladas del mundo.

Este tipo de estructura tripartita del Banco Mundial lle -- va a la conclusión de que, si bien el grupo está integrado -- por tres instituciones financieras teóricamente separadas, en la práctica constituyen una sola institución con tres ventanil -- llas.

Las condiciones de los créditos otorgados por la CFI son similares a aquellas exigidas por el BIRF. El otorgamiento -- del crédito no implica necesariamente una evaluación del comportamiento general de la economía del país deudor, estos cré -- ditos se conceden sólo cuando no existe financiamiento privado -- do en condiciones favorables.

Desde 1957 hasta 1973, la CFI concedió 15 préstamos, por un total de 52.6 millones de dólares.

Por lo que se refiere a la AIF, puede decirse que los aspectos más importantes de esta institución son: a) Otorgar -- créditos blandos sin intereses; b) Destinar sus créditos a -- los países más pobres; c) Conceder periodos de gracia de 10 -- años y plazos de vencimiento de 50 años.

Los créditos de la AIF provienen de las suscripciones -- que realizan los 21 países industrializados y altamente desarrollados.

### 2.9.3. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (BID).

La idea original concebía al futuro BID como un banco comercial cuyas actividades se extenderían y serían reconocidas por todo el continente americano. Posteriormente se pensó que sería más útil concebirlo como el banquero de los bancos centrales latinoamericanos. Finalmente, en 1959, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), de la Organización de Estados Americanos (OEA), decidió la creación del BID.

El BID surgió como la maquinaria más adecuada para complementar la acción del sistema financiero internacional, enfocando su atención y sus recursos hacia América Latina y buscando como prioridad básica la promoción del desarrollo económico y social.

El BID deberá: promover la inversión de capitales públicos y privados para el desarrollo; utilizar su propio capital y los fondos que obtenga en los mercados financieros para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan mayormente al crecimiento económico de dichos países y estimular las inversiones privadas cuando no existan capitales particulares disponibles en condiciones favorables.

Las tres ventanillas del BID son: su capital ordinario, integrado por suscripciones de los países miembros y concedidos en préstamos sujetos a condiciones comerciales similares a las del BIRF; su Fondo para Operaciones Especiales, integrado igualmente por contribuciones de sus miembros, pero cuyos créditos se sujetan a condiciones un poco más flexibles para evitar que agudicen los problemas de balanzas de pagos de los países prestatarios; y su Fondo Fiduciario de Progreso Social cuyos recursos provienen exclusivamente del gobierno de Estados Unidos y están sujetos a condiciones más flexibles aún, pudiendo inclusive efectuarse su reembolso en moneda nacional, por lo que, en última instancia, constituye una fuente de créditos llamados blandos.

México se ha beneficiado de manera relativamente importante de las actividades del BID.

Hasta 1973 el BID había concedido 65 créditos a México, de los cuales 32 provinieron de su capital ordinario; 24 de su Fondo para Operaciones Especiales y 9 de su Fondo Fiduciario, sumando un total de 804.2 millones de dólares.

La distribución sectorial de los créditos del BID a México sigue patrones tradicionales que otorgan prioridad a la infraestructura económica básica, concede el segundo lugar de - importancia al conjunto del desarrollo agrícola e industrial, el tercer lugar, lo ocupan los renglones de agua potable , al cantarillado y promoción de exportaciones .

Al iniciarse la década de los sesentas, México contaba - ya con una infraestructura económica básica desarrollada.

Hasta 1973 el Fondo para Operaciones Especiales dedicó - el 70% de los recursos vertidos en México al financiamiento - de obras de riego y transportes. Secundariamente se financia- ron ciertos proyectos de desarrollo agrícola e industrial y, - como en el caso de los recursos ordinarios, el Fondo para Ope- raciones Especiales concedió reducida atención a cuestiones - relacionadas con el desarrollo social, ya que este último ren- glón es prácticamente exclusividad del Fondo Fiduciario del - Progreso Social, el cual dirigió el 75% de sus recursos pres- tados a México para financiar obras de infraestructura llama- da social, es decir relacionada con vivienda, agua potable y educación avanzada.

En los cuadros 2, 3, 4, 5 y 6; se precisarán los finan- ciamientos concedidos por el BID a los diversos sectores mexi- canos, tales como el agrícola, el industrial, el de transpor- tes, el de exportaciones y el de infraestructura social.

Cuadro 2.  
Financiamiento del BID al sector agrícola mexicano.

Años.	Número de préstamos	Millones de Dls.	Ventanilla .
1962 a 1963	3	9.0	Fondo para Operaciones Especiales.
1964 a 1973	14	265.0	Fondo para Operaciones Especiales.
1961 a 1973	13	176.8	Recursos ordinarios del BID.
<b>Total.</b>	<b>30</b>	<b>450.8</b>	

Fuente : Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 50 y 51.

Estos préstamos al sector agrícola, se destinaron principalmente a proyectos de riego y a créditos para agricultores.

Cuadro 3  
Financiamiento del BID al sector industrial mexicano

Años	Número de préstamos	Millones de Dls.	Ventanilla .
1961 a 1973	9	110.5	Recursos ordinarios del BID.
1963 a 1973	5	26.3	Fondo para Operaciones especiales.
1966	1	0.5	Fondo Fiduciario de Progreso Social.
<b>Total.</b>	<b>15</b>	<b>137.3</b>	

Fuente : Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 51.

Los préstamos al sector industrial mexicano se destinaron a proyectos de lo más variado, tales como la fabricación de maquinaria pesada, industria de hierro, plantas químicas, desarrollo de la infraestructura turística, desarrollo de la pequeña y mediana industria y financiamiento a la siderúrgica Lázaro Cárdenas.

Cuadro 4.  
Financiamiento del BID al sector mexicano de transporte

Años	Número de préstamos.	Millones de Dls .	Ventanilla .
1965 a 1972	4	93.5	Recursos ordinarios del BID.
1965 a 1970	3	66.0	Fondo para Operaciones Especiales-
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>159.5</b>	

Fuente: Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 53.

Los préstamos al sector mexicano de transporte se destinaron a la expansión y mantenimiento de la red de carreteras.

Cuadro 5.  
Financiamiento del BID a las exportaciones mexicanas

Años	Número de préstamos	Millones de Dls .	Ventanilla .
1963-1971	5	16.5	Recursos ordinarios del BID.

Fuente: Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 54.

Cuadro 6.

## Financiamiento del BID a la infraestructura social de México.

Años.	Número de préstamos	Millones de Dls .	Ventanilla .
1969	1	8.8	Recursos ordinarios del BID.
1965 a 1969	2	4.7	Fondo para Operaciones Especiales.
1962 a 1965	5	26.5	Fondo Fiduciario de Progreso Social.
Total.	8	40.0	

Fuente: Green, Rosario . Op. cit., supra nota 22. p. 55

Los recursos que se mencionan en el cuadro 6 , fueron destinados a proyectos de agua en la península de Yucatán, también se destinaron a la educación y al servicio de alcantarillado.

#### 2.9.4. EL BANCO DE EXPORTACION E IMPORTACION DE WASHINGTON (EXIMBANK)

El EXIMBANK fue establecido en 1934 como una corporación bancaria en el Distrito de Columbia, y en 1945 fue reestructurado como organismo gubernamental independiente. Su función principal es cooperar al financiamiento de las importaciones y exportaciones de Estados Unidos.

Las actividades del EXIMBANK son de tres tipos. En primer lugar, proporciona garantías a sus exportadores frente a

posibles pérdidas. En segundo lugar los asegura contra riesgos. En tercer lugar, concede préstamos a largo plazo a países y empresas extranjeras considerados como clientes reales o potenciales para las exportaciones norteamericanas.

Es decir, se trata de una fuente de créditos atados tanto por lo que hace a la mercancía como a su transporte y manejo. Este aspecto constituye una de las formas en las que el EXIMBANK asegura contribuir al desarrollo de los países receptores, pues pone a su disposición los recursos que necesitan esos países. Otorga además créditos compensatorios para nivelar las balanzas de pagos y estabilizar las monedas y préstamos para financiar tanto las exportaciones de bienes agrícolas como la producción de materiales estratégicos en el extranjero. Cada dólar prestado en estas condiciones representa cuando menos, un dólar de exportaciones norteamericanas de bienes y servicios.

Las condiciones de sus préstamos son absolutamente comerciales y se consideran no solamente como préstamos atados, sino también como préstamos duros, pues su reembolso debe hacerse total y obligadamente en dólares.

Los principales beneficiados han sido tradicionalmente los países más desarrollados de la región como Brasil y México, y en menor grado, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela.

Pese a que el EXIMBANK inició sus operaciones en México en 1945, no es sino a partir de 1956 cuando puede hablarse de una presencia continua.

El EXIMBANK es la segunda institución crediticia con sede en Washington en importancia para el país, precedida sola-

mente por el BIRF.

A nivel del financiamiento oficial bilateral, el EXIM--  
BANK constituye la fuente más importante al proporcionar más  
del 90% del total de los recursos de ese tipo.

Del año de 1945 al año de 1973, el EXIMBANK concedió a -  
México 168 préstamos por un total de 1 150.9 millones de dóla  
res.

#### 2.9.5. LA AGENCIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO (AID).

Su evolución se inicia a partir de 1948, año en que se -  
estableció gracias a una ley del Congreso norteamericano, con\_  
el nombre de Administración de Cooperación Económica (ECA), en  
cargada de manejar el recién creado plan Marshall.

La ECA se denominó sucesivamente; Administración de Segu-  
ridad mutua (MSA), Administración de Operaciones Extranjeras\_  
(FOA). Administración de Cooperación Internacional (ICA) y, -  
finalmente, en 1961, Agencia para el Desarrollo Internacional  
(AID).

La AID constituye una fuente de créditos blandos llama--  
dos Cooley, autorizados bajo el amparo de la Ley pública 480,  
cuyas condiciones son más flexibles que las comerciales en --  
términos de plazos e intereses, y cuyo reembolso puede hacer--  
se en moneda local.

La AID constituye al mismo tiempo una fuente de présta--  
mos atados, cuya amortización está condicionada a la acepta--

ción por parte del país prestatario del requisito de destinar su importe a la adquisición de productos norteamericanos, llegandose en ocasiones a especificar que productos deben adquirirse.

Los préstamos otorgados por la AID están sujetos a condiciones que reflejan en todo momento el interés nacional norteamericano, de ahí que la AID sea considerada como un instrumento de política exterior norteamericana y se encuentre sometida como tal, a la jurisdicción del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Los créditos que se otorgan se cifan a lo establecido en el Foreign Assistance Act de 1961, este documento condiciona la ayuda externa de Estados Unidos no sólo a cuestiones de índole técnica, como la rentabilidad del proyecto, sino también a cuestiones de índole política claramente vinculados a lo que constituía el concepto norteamericano de seguridad hemisférica de la guerra fría en el plano mundial y de disidencia cubana en el ámbito latinoamericano.

Sin embargo, en última instancia, puede hablarse de una mayor flexibilidad en la negociación por parte de la AID en comparación con otras instituciones como el PMI y el BIRF.

Hasta 1973 los plazos de amortización de los créditos concedidos por la AID llegaron a ser hasta de 30 años, precedidos por periodos de gracia de 10 años y sujetos a intereses de aproximadamente el 2.5% anual.

Los recursos de la AID se han dirigido tradicionalmente a aquellos países medianos o pequeños como Colombia, Costa Rica y Panamá. A principios de la década de los sesentas Esta--

dos Unidos buscaba convertir a los países antes mencionados - en show -cases de la democracia. En Brasil el financiamiento de la AID ha sido siempre relativamente importante, este hecho obedece a consideraciones de tipo político.

México hasta 1966 había recibido créditos provenientes - de la AID por un total de 87.3 millones de dólares, es decir, aproximadamente el 12% del financiamiento de esa agencia a la región durante ese periodo.

Al 31 de diciembre de 1973, la AID ya había otorgado 25\_ préstamos a México, los cuales sumaban un total de 8.73 millones de dólares.

De 1962 a 1966 la AID otorgó a México 5 préstamos que sumaban un total de 66.5 millones de dólares, los cuales se destinaron a proyectos de agricultura con créditos a mediano y - largo plazo para el mejoramiento de unidades agrícolas pequeñas y medianas, también se destinaron para la construcción de 23 000 viviendas para familias de bajos ingresos, finalmente se destinaron a proyectos de educación avanzada en el Centro Nacional de Agricultura de Chapingo.

Al 31 de diciembre de 1973, la deuda pública pendiente - de México con instituciones oficiales de carácter propiamente bilateral (EXIMBANK, AID), ascendía a 583.6 millones de dólares, mientras que la contratada con instituciones multilaterales sumaba 2 088.6 millones de dólares. A fines de 1973 la - deuda pública de México contratada con instituciones de crédito con sede en Washington aumentó a 2 672.2 millones de dólares.

El cuadro 7 expresa que pese a que uno de los argumentos más invocados al discutir el problema de la deuda externa es la no dependencia de un sólo gobierno en el otorgamiento de los créditos, el 50% del total de la deuda contratada con instituciones internacionales de crédito es atribuible al gobierno norteamericano.

Cuadro 7.  
Deuda pública de México contratada con el gobierno de Estados Unidos, pendiente al 31 de diciembre de 1973

Institución	Millones de Dls .
AID	68.8
EXIMBANK	514.8
BIRF	526.0
CPI	11.7
BID (capital ordinario)	149.6
Fondo para Operaciones Especiales	137.8
Fondo Fiduciario de Progreso Social	10.2
<b>Total.</b>	<b>1 418.9</b>

Fuente: Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 74.

#### 2.9.6. LOS ACREEDORES PRIVADOS EXTRANJEROS DEL GOBIERNO MEXICANO .

Entre los acreedores privados del gobierno de México predominan los bancos comerciales que en 1973 proporcionaron cerca del 70% del financiamiento de este tipo. Le siguen en im--

portancia otras instituciones financieras privadas como las - industriales, las de ventas al consumidor, las de arrendamiento, que a finales de ese mismo año proporcionaron cerca del - 20% del total. De aquí se puede concluir que las instituciones financieras privadas, proporcionaron cerca del 90% de las autorizaciones que en 1973 tuvieron como destino al sector público mexicano. Otras fuentes como proveedores, bonos públicos y privados y nacionalizaciones representaron el resto de la deuda pública de México contratada con entidades privadas.

Las fuentes privadas a las que se ha hecho referencia - tienen como denominador común el hecho de que se basan en condiciones netamente comerciales, tanto por lo que hace a las - tasas de interés como por lo que se refiere a los periodos de gracia y a los plazos de amortización. Otro elemento en común es el hecho de que por lo general no pretenden transformar al país con los recursos que aportan, sino que en muchos casos - se concretan a poner a disposición del sector público mexicano los recursos solicitados sin hacer demasiadas consideraciones sobre el comportamiento de la economía nacional.

#### 2.9.7. LA BANCA PRIVADA EXTRANJERA.

Una de las actividades más importantes de la banca privada extranjera en América Latina, ha sido la multiplicación de las sucursales de los llamados bancos internacionales de Estados Unidos, Gran Bretaña y Europa continental. Dentro de esta expansión la más notable ha sido la de la banca privada norteamericana.

La operación de la banca norteamericana en América Latina data de la primera guerra mundial. A partir de entonces -- ciertas disposiciones legales favorables, establecidas por el gobierno de Estados Unidos, y el auge del comercio exterior -- norteamericano, permitieron el crecimiento acelerado de la -- banca norteamericana en el exterior, hasta que la depresión -- de 1929, unida a la fuerte competencia por parte de otros ser\_vicios bancarios europeos en el área, llevaron a una disminución del ritmo de crecimiento de los intermediarios financieros norteamericanos y sus actividades, mismo que posteriormente volvió a expandirse a medida que Estados Unidos se convertía en la potencia mundial por excelencia y dejaba claramente establecida su hegemonía continental.

El grueso de la expansión de la banca privada extranjera en la región ha correspondido, en los últimos años, a tres -- grandes bancos norteamericanos, el First City Bank, el Chase\_ Manhattan Bank y el Bank of América.

Según cifras del Banco Mundial al 31 de diciembre de -- 1969, la deuda pendiente latinoamericana con la banca privada extranjera ascendía a 1 537.5 millones de dólares.

En términos de la deuda pública latinoamericana con la -- banca privada extranjera, la mexicana era en ese año la prime\_ ra en importancia representando un monto pendiente de 719.9 -- millones de dólares. En 1970 la cifra para México subió a -- 783.8 millones de dólares de los cuales cerca de 500 millones se adeudaban a la banca privada norteamericana.

Se ha sostenido que, en general, el volumen de actividades crediticias de la banca norteamericana en el exterior es\_

superior al que reflejan las cifras publicadas tanto por el sistema de la reserva federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos como por el Banco Mundial, porque existe cierta evidencia de que, a partir de 1965 la banca privada norteamericana empezó a proporcionar a las autoridades correspondientes información sólo sobre una parte de sus créditos. Esto se debió al establecimiento en ese año del Programa Voluntario de Restricción de Créditos al Extranjero (PVRCE), dirigido supuestamente a reducir el déficit en la balanza de pagos norteamericana, mediante el freno a la salida de dólares desde Estados Unidos. El PVRCE impedía a los bancos norteamericanos durante 1965, incrementar sus préstamos al extranjero en más del 5% sobre sus niveles de diciembre de 1970.

Sin embargo, el establecimiento de dicho programa no se tradujo como se esperaba, en una disminución real de las actividades de préstamos al extranjero de la banca privada norteamericana, sino que para evitar las restricciones del programa, se registraban en la estructura de pasivos de las subsidiarias o afiliadas de bancos norteamericanos.

A principios de 1969 existían en la capital de México 26 oficinas de representantes de bancos extranjeros: 11 eran norteamericanas, 4 alemanas, 3 españolas, 2 inglesas, 2 canadienses, 2 francesas, una italiana y una suiza.

En 1973 más de dos terceras partes de la deuda pública pendiente de pago de México con la banca extranjera, correspondían a la deuda del gobierno de México con la banca norteamericana, la cual ascendía a 1 497 millones de dólares.

El panorama existente al 31 de diciembre de 1970, seguía

indicando el predominio norteamericano en el otorgamiento de los créditos, seguido por instituciones francesas e inglesas.

El gobierno mexicano y sus diversas dependencias oficiales son sujetos de crédito que constituyen un buen negocio para los extranjeros que le conceden préstamos.

En el cuadro 8 se aprecia que en ocho años el total autorizado de la deuda contratada con la banca privada extranjera aumentó en más de siete veces, alcanzando un promedio anual de aproximadamente 500 millones de dólares.

Cuadro 8  
Deuda pública contratada con la banca privada extranjera.

Año	Autorizaciones
1966	166.7
1967	316.3
1968	310.0
1969	301.8
1970	267.4
1971	560.0
1972	551.3
1973	1 439.6
<b>Total</b>	<b>3 913.1</b>

Fuente: Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 80

En el cuadro anterior se observa que el incremento importante se produjo de 1972 a 1973 debido a que se frenó la contratación de créditos externos, lo cual tuvo como principal repercusión la llamada "atonía" de la administración del presidente Echeverría.

### 2.9.8. OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS.

El segundo lugar en importancia dentro de la deuda pública de México de origen privado está ocupado por las llamadas financieras industriales, de ventas al consumidor y las compañías de arrendamiento. Este tipo de instituciones financieras privadas se rigen por términos netamente comerciales, con tasas de interés que en 1973 eran ligeramente superiores al 10%, con periodos de gracia y plazos de amortización que eran aproximadamente de 5 y 11 años respectivamente.

De 1972 a 1973 el total autorizado pasó de 76 millones de dólares a 321.5 millones de dólares. Sin embargo, este recurso ha sido utilizado porque, en primer lugar, las tasas de interés exigidas por las Sociedades Nacionales de Crédito están muy por encima del promedio exigido por la banca comercial y otras instituciones privadas extranjeras, y por lo que hace a los periodos de gracia y plazos de amortización, resultan más cómodas a los prestatarios mexicanos que las impuestas por la banca del país.

### 2.9.9. BONOS INTERNACIONALES EN MONEDA EXTRANJERA EMITIDOS POR EL GOBIERNO DE MEXICO.

Las emisiones de bonos fueron en otros tiempos, el principal medio para la inversión privada extranjera. Actualmente su importancia ha disminuido frente a otras fuentes privadas de financiamiento externo.

Existen una serie de restricciones legales, establecidas en muchos de los países desarrollados, que limitan las cantidades que los inversionistas institucionales pueden colocar en valores extranjeros. Muchos de los países desarrollados -- obstaculizan el acceso de valores extranjeros a sus mercados de capitales, aduciendo razones relacionadas con sus balanzas de pagos.

La Comisión Pearson, que en 1968 recibiera el mandato -- del presidente del Banco Mundial, señor Mc. Namara, elaboró -- un estudio, en donde una de sus conclusiones establecía la necesidad de que los países desarrollados eliminaran todo tipo de barreras que dificultan la emisión y colocación de bonos -- internacionales de los países en desarrollo.

El adeudo pendiente puede ser de dos tipos: el denominado pendiente de emisiones públicas que está colocado en el extranjero, y el denominado pendiente en manos privadas, que está en poder de residentes del país emisor según se ejemplifica para el caso mexicano.

La emisión pública de 1963, suscrita por el First Boston Corporation y Kuhn Loeb y Cía., fue por 40 millones de dólares, colocados a un plazo de 15 años, con pago de amortización obligatorios y sujetos a una tasa de interés anual de -- 6.75%, esta operación tuvo éxito.

México ha incursionado también en el mercado de capitales del Eurodólar, colocando por primera vez en 1966 dos emisiones públicas de bonos. Una de ellas por 25 millones de dólares y la otra por 20 millones equivalentes en unidad de cuenta.

Durante el periodo 1966-1973, México colocó emisiones públicas de bonos, tanto en los mercados de capitales norteamericanos como en los del Eurodólar, por un total de 566.7 millones de dólares. La mayor parte de esas emisiones del gobierno de México fueron colocadas a plazos de 15 años con tasas de interés superiores en promedio al 8% anual.

En 1972 se hizo una emisión de bonos que involucraron directamente al gobierno de México y que se colocaron privadamente, por un total de 61.5 millones de dólares, suma que unida a la antigua deuda pública de este tipo arrojó a finales de 1973 un saldo pendiente de pago de 66.7 millones de dólares.

Adicionando ambos tipos de bonos, las emisiones públicas y los bonos que se encuentran en manos privadas, se llega a la conclusión de que su monto pendiente de pago que a finales de 1973 era de 502 millones de dólares, los situó en importancia como la tercera fuente privada de financiamiento externo.

#### 2.9.10. CREDITOS DE PROVEEDORES.

Los créditos de proveedores a plazo medio y largo, constituyen una modalidad relativamente nueva de financiamiento internacional. Estos créditos están relacionados con las actividades comerciales de proveedores privados que desean efectuar ventas.

Se trata de un tipo de créditos de exportación. Se otorgan directamente por los proveedores de los países desarrollados a sus clientes que son los países en desarrollo. Son cré-

-ditos del tipo llamados atados, los cuales pueden ser financiados con los recursos provenientes de los proveedores mismos o con fondos provenientes de préstamos bancarios obtenidos por ellos.

Aunque las transacciones relacionadas con la utilización de créditos de proveedores suelen efectuarse con fines comerciales, el grado de participación estatal ha ido aumentando.

Los créditos de proveedores han constituido un instrumento conveniente para reemplazar el financiamiento privado proveniente de las instituciones y del mercado.

La realidad indica que no existen otras alternativas. No siempre se han obtenido los beneficios que se esperaban de la competencia entre proveedores.

El deseo del proveedor de protegerse contra riesgos no cubiertos por las garantías extendidas, se ha traducido en -- costos efectivos más elevados por concepto de intereses.

Se ha seguido una política que no ha seleccionado adecuadamente los créditos de proveedores.

Como consecuencia, el endeudamiento excesivo por concepto de estos créditos no solamente distorsionó la utilización de los recursos internos, sino que ejerció una fuerte presión sobre la balanza de pagos de los países receptores.

El mayor problema ha sido el que deriva de la utilización inadecuada de los créditos de proveedores.

La UNCTAD ha sugerido que dada la importancia de los créditos de proveedores, los países deudores y los acreedores deben unirse para diseñar una política equilibrada.

Si bien no existen series completas de datos estadísticos, hay pruebas de que la importancia de los créditos de proveedores concedidos a los países en desarrollo ha venido aumentando desde principios de la década de los cincuenta.

La experiencia ha demostrado que los países en desarrollo han utilizado los créditos privados de exportación para financiar la adquisición de bienes de capital necesarios, en gran medida, para instalaciones manufactureras. Este tipo de créditos también se ha empleado para financiar la adquisición de bienes de capital involucrados en proyectos de infraestructura tales como la energía eléctrica, los transportes y las comunicaciones.

Al 31 de diciembre de 1965 México era el país, entre los de América Latina, considerado como el segundo receptor en importancia de créditos de proveedores, precedido sólo por Brasil.

De 1966 a 1973 el monto de créditos de proveedores autorizados al sector público mexicano fue de 800 millones de dólares aproximadamente.

La importancia cuantitativa de este tipo de financiamiento externo disminuyó de 105.8 millones de dólares autorizados en 1966 a 50.2 millones de dólares en 1973.

De manera general, estos créditos fueron otorgados en 1973 con plazos de amortización inferiores a cuatro años, períodos de gracia ligeramente superiores a un año y tasas de interés apenas mayores del 6%. Los plazos y tasa de interés en 1973 podían variar rebasando el límite de 5 años.

## 2.9.11. LAS NACIONALIZACIONES.

Es el último renglón de la deuda pública mexicana con entidades privadas extranjeras.

Se trata de pagos que debe hacer el gobierno de México - por concepto de indemnizaciones a consecuencia de actos de expropiación, nacionalización o mexicanización de empresas.

En 1966 se mexicanizó la industria azufrera.

El monto pendiente por concepto de nacionalizaciones estaba disminuyendo desde 1968 hasta 1981, pero con la nacionalización de la banca en 1982, la deuda pública volvió a aumentar por lo que respecta a este concepto.

Con fecha 10 de septiembre de 1982 el titular del poder Ejecutivo Federal, en su VI informe de gobierno, anunció la decisión de nacionalizar la banca privada mexicana. El decreto fue publicado sucesivamente en el Diario Oficial de la Federación los días 10 y 2 de septiembre de 1982, conjuntamente con otro decreto de fecha 6 de septiembre de 1982, en el que se establece el control generalizado de cambios. Este decreto también determina que el servicio público de banca y crédito a partir de la entrada en vigor del mismo, queda reservado al Estado Federal Mexicano.

El mencionado decreto en su texto utiliza la palabra nacionalización, pero en estricto sentido puede considerarse -- que es un decreto de expropiación, este error de técnica jurídica se explica por la premura que tuvieron sus redactores al formularlo.

## 2.9.12. LA ADMINISTRACION DE LOPEZ MATEOS.

Cuando en 1958 López Mateos asume la presidencia, encuentra que la economía mexicana se enfrentaba a los peligros de un estancamiento, presente ya en un buen número de países de la región latinoamericana, entonces el gobierno se abocó a la búsqueda de nuevas soluciones para mantener el ritmo de crecimiento que había caracterizado al país en los pasados 15 años.

Fue entonces cuando se afirmaron las bases de una nueva estrategia de desarrollo para México, hoy conocida como "Desarrollo estabilizador", dicha estrategia había empezado a gestarse a mediados de la década, cuando la espiral inflacionaria que tradicionalmente acompañaba al crecimiento mexicano, planteó el reto de la estabilidad. El endeudamiento público externo pasó entonces a desempeñar el importante papel de corrector de desajustes, tanto del sector interno de la economía, como en el externo. Internacionalmente funcionaba como complemento al ahorro público y privado, capaz de permitirle al gobierno expandir el ritmo de su inversión. Externamente se exigía el complemento al ahorro en divisas, capaz de permitirle al gobierno mexicano hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos sin afectar el nivel de sus reservas internacionales y sin obligarlo a diseñar una política que redujera las importaciones y con ella pusieron en peligro la expansión del propio aparato nacional.

El crecimiento del endeudamiento externo es particularmente acelerado durante los años sesentas, cuando el sector -

externo de la economía mexicana atravezaba por una situación de creciente desequilibrio en la cuenta de transacciones corrientes, resultado de la expansión rápida del déficit de la balanza comercial y del escaso dinamismo del ingreso neto en la cuenta de servicios, que va a marcar una excesiva dependencia respecto de las entradas de capital extranjero, público y privado, a fin de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos sin afectar el nivel de reservas internacionales.

Pero el endeudamiento público externo creció también de una manera impresionante como resultado de la política del gobierno federal de cubrir sus faltantes con ahorro externo. A partir de 1959 la deuda pública externa de México se convirtió en una variable siempre importante del panorama económico de México.

Durante la administración de López Mateos, el sector público mexicano recibió 99 créditos provenientes de instituciones oficiales, multilaterales y bilaterales, por un total de 683.3 millones de dólares.

Las fuentes privadas de financiamiento externo utilizadas por el gobierno lopezmateísta fueron de varios tipos, en primer lugar, se establecieron y reforzaron contactos con proveedores de equipos de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Polonia, Suiza y Yugoslavia. Entre estos destaca una línea de créditos abierta en 1962 por un consorcio italiano por 75 millones de dólares para financiar compras de equipo y maquinaria, necesarias para llevar adelante nuevas empresas industriales.

En segundo lugar, se recurrió al financiamiento prove---

niente de la banca comercial y otras instituciones privadas de financiamiento en el extranjero.

Destaca la actuación del consorcio de bancos extranjeros que manejó el problema de la nacionalización de la energía eléctrica mexicana.

Otro crédito que involucró a la banca privada extranjera, aunque contó con el apoyo del gobierno francés, fue uno por 150 millones de dólares, que perseguía dos objetivos fundamentales: impulsar el desarrollo de las industrias petroquímica y azucarera y propiciar la producción en otras industrias nacionales.

Además debe considerarse el crédito que la compañía de seguros Prudential concedió a NAFINSA en 1960 por 100 millones de dólares a 10 años. Esta fue la primera vez, desde el porfiriato, que una institución financiera privada extranjera concedió al país un crédito a largo plazo y sin señalar el destino de esos recursos. Se presume que una de las principales aportaciones de esa línea de crédito fue facilitar la nacionalización de la energía eléctrica mexicana.

Finalmente, una tercera fuente de financiamiento externo de origen privado la constituyó la colocación de bonos públicos en los mercados internacionales de capitales.

A la administración lopemateísta le tocó llevar a cabo dos emisiones con base en el decreto aprobado por el Congreso en diciembre de 1962 que lo autorizó a emitir bonos de fomento económico hasta por un monto de 100 millones de dólares, que se aplicaron a emisiones de carácter productivo para que crearan sus propias, suficientes y seguras fuentes de pago una en 1963 por 40 millones de dólares para la expansión

y mejoramiento de los sistemas de energía del país, y otra en 1964, por 25 millones de dólares.

De manera aproximada el endeudamiento de origen privado contratado por el gobierno de México con el extranjero fue de 635.3 millones de dólares durante el periodo de López Mateos, cantidad a la cual debe añadirse el monto del endeudamiento público externo oficial calculado en 698.3 millones de dólares.

Si bien la deuda pública externa de México se elevó en un 150%, la carga que dejaba López Mateos era inferior a la que había recibido.

Existía un total pendiente de pago de 574.8 millones de pesos al 30 de junio de 1959, que era la deuda pública heredada por López Mateos de su antecesor.

La cantidad de 1 809.2 millones de dólares al 10 de diciembre de 1964, cuando López Mateos dejó el poder a su sucesor, planteó una serie de problemas cuyas repercusiones vive el país todavía.

Mientras que al principio del sexenio lopezmateísta el servicio de la deuda representaba menos del 15% de los ingresos en cuenta corriente, para 1964 este representaba cerca del 23%.

Los déficit comercial y gubernamental empezaron a financiarse en forma creciente con recursos provenientes del exterior, y muy especialmente con endeudamiento público externo, modalidad que acabó conduciendo al país no sólo a un nivel peligroso de endeudamiento, sino a un círculo de endeudamiento donde una parte creciente básicamente la más onerosa, la con-

tratada por bancos e instituciones privadas, es el endeudamiento destinado a cubrir el servicio de las deudas contratadas con anterioridad.

### 2.9.13. LA ADMINISTRACION DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ (1964-1970).

El gobierno del presidente Díaz Ordaz, siguió muy de cerca algunos lineamientos establecidos por su predecesor, sobre todo en el económico. En el diazordacismo como en el lopezmateísmo, la meta principal era estimular la inversión privada por todos los medios posibles.

Durante el sexenio de Díaz Ordaz la deuda pública externa de México, que había iniciado su crecimiento acelerado en el sexenio anterior, cobró magnitudes importantes que la colocaron entre las primeras del mundo.

Al finalizar el sexenio de López Mateos, la deuda pública externa a plazo de un año o más, pendiente de pago, ascendió a 1 809.2 millones de dólares -31 de diciembre de 1964-, en tanto que para finales de 1970, año en que el presidente Díaz Ordaz terminó su mandato, esta cifra había alcanzado un nivel de 3 762.4 millones de dólares, es decir, se había duplicado.

El endeudamiento público externo en el que incurrió la administración de Díaz Ordaz, fue en términos relativos y comparada por la incurrida por López Mateos, menor.

En el lopezmateísmo predominó la deuda de origen público, y en el diazordacismo existió un importante predominio del endeudamiento de origen privado.

De 1965 a 1970 se contrataron 4 523.0 millones de dólares de deuda pública externa, de los cuales 1 496.1 millones, correspondían a instituciones oficiales de crédito, mientras los 3 026.9 millones restantes correspondían a instituciones privadas de crédito.

Durante el diazordacismo los sectores de mayor importancia fueron los de la energía eléctrica y los transportes, seguidos por el conjunto de sectores como el de riego, financiamiento compensatorio, agricultura e industria. Cuestiones de carácter que se ha dado en llamar social, como la educación avanzada, el agua potable y el alcantarillado, ocuparon lugares muy bajos en la escala, y curiosamente para un país básicamente orientado al exterior como México, el renglón de fomento a las exportaciones apenas recibió algo de atención.

#### 2.9.14. LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE ECHEVERRIA ALVAREZ.

En 1970 se abandonó el lenguaje "desarrollista" y se empezó a hablar de dependencia, de justicia social y de desarrollo compartido. Se buscaba una nueva estrategia que equilibrara las metas y prioridades del proceso de desarrollo mismo. Se planteaban, en primer lugar, corregir el rumbo del crecimiento económico, dando prioridad a las zonas rurales del país. En segundo lugar, racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros. En tercer lugar, reordenar las transacciones económicas internacionales de país, tratando de conseguir una situación menos desequilibrada.

Cuando Echeverría inicia su administración, la deuda pú-

blica externa de México a plazo mayor de un año, ascendía a - 4 000 millones de dólares aproximadamente.

La obligación anual de separar un mínimo del 23% de las divisas disponibles para hacer frente a compromisos financieros adquiridos, llevó al gobierno a diseñar una serie de mecanismos que supuestamente lograrían una importante reducción - tanto de la contratación de empréstitos extranjeros como del nivel de la deuda pendiente de pago. Entre estos mecanismos - estaban una inicial reducción del gasto público, que desembocó en la llamada "atonía" del inicio del sexenio; el diseño - de diversas medidas tributarias para incrementar los ingresos del gobierno; y el desarrollo de cierta planificación de las inversiones públicas, buscando racionalizar las importaciones.

Durante la administración del presidente Echeverría resalta el asombroso crecimiento de la deuda pública externa.

Hacia finales de 1970, el nivel de la deuda pública externa de México, a mediano y largo plazo, se acercaba a 400 - millones de dólares.

En 1972 debido fundamentalmente a un incremento en el - gasto público, la tasa de crecimiento de México se elevó al - nivel de 7.5%, esto fue resultado de un incremento en el endeudamiento público externo que, sin alcanzar los niveles de 1970, fue sin embargo, bastante elevado al sumar 864 millones de dólares

En 1973 el constante deterioro de la balanza comercial y un alto flujo neto de capital a corto plazo al exterior, hi-

cieron que el sector público recurriera en mayor medida que -- en años anteriores al financiamiento externo, de forma tal -- que a finales de ese año la deuda pendiente de pago era de -- 5 463.7 millones de dólares.

1973 significó para la historia de la deuda pública externa de México un nivel nunca antes alcanzado. Ese mismo año marca el impresionante predominio del financiamiento prove--- niente de fuentes privadas en el extranjero, contratando a ta sas de interés superiores al 10% con periodos de amortización de 11 años.

Según declaraciones del entonces secretario de hacienda, López Portillo, a fines de 1974 la deuda pública externa de -- México era de 7 981 millones de dólares.

De diciembre de 1970 a diciembre de 1973, el gobierno -- del presidente Echeverría contrató 68 créditos oficiales por un total de casi 1 250 millones de dólares, monto en el que -- predominó, en primer lugar, la aportación del BIRF, con más -- del 50%, seguida por el EXIMBANK con aproximadamente el 25% -- del total.

El sector electricidad acaparó aproximadamente el 25% -- del total de los créditos concedidos. El renglón de los ferro carriles ocupó la más alta prioridad, destinandosele más de -- la mitad de los recursos. El renglón de la construcción, reha bilitación y mantenimiento de carreteras ocupó la siguiente -- prioridad; y el de aviación -- compra de aviones y construc--- ción de aeropuertos- ocupó la tercera prioridad.

Al sector agrícola y al industrial se canalizaron recur- sos externos menores que los destinados a los anteriores sec-

tores, lo cual resulta un tanto sorprendente.

Una delimitación clara entre las esferas de la empresa - privada y la pública es uno de los mejores procedimientos para alentar la inversión de capital nacional en la industria y al mismo tiempo, para atraer al capital privado extranjero.

La proximidad de los plazos de vencimiento de la deuda - pública externa, han llevado al gobierno mexicano a seguir -- contratando créditos externos para poder hacer frente al servicio de la deuda.

La administración del presidente Echeverría se propuso - captar recursos adicionales para financiar un gasto público - mayor, se propuso también elevar la tasa de crecimiento promedio alcanzada por el país durante la década anterior tratando de que a la vez, permitiera redistribuir el ingreso, tanto en términos reales como en términos sociales, mediante una serie de préstamos de toda índole.

En diciembre de 1971 el Congreso aprobó la iniciativa -- del presidente Echeverría para reformar y adicionar diversos - impuestos federales, buscando corregir desviaciones tributa-- rias que debilitan el sistema fiscal mexicano.

La verdad es que la pretendida reforma fiscal resultó - absurda y muy lejos de adecuarse a las necesidades reales del país.

El cuadro 9 permite determinar el panorama global de la deuda pública externa de México en la administración del presidente Echeverría. En este cuadro también se señala la deuda

pública externa contratada anualmente y el total pendiente de pago al final de cada año.

Cuadro 9  
Deuda pública externa de México; 1970-1973 en millones de Dls

Año	Monto de autoriza-- ción para cada año.	Monto pendiente - de pago al final del año.
1970	887.0	3 762.4
1971	724.0	3 943.7
1972	864.0	5 167.6
1973	2 675.5	5 463.7

Fuente: Green, Rosario. Op. cit., supra nota 22. p. 207.

En los últimos años México ha alcanzado un punto en el que necesita seguir endeudándose para poder amortizar la deuda antigua y pagar sus intereses a fin de evitar poner en peligro la capacidad de importar y el prestigio de las reservas internacionales. Esta situación se conoce como el círculo vicioso del endeudamiento, según el cual, el país se endeuda -- fundamentalmente para hacer frente a sus compromisos financieros anteriores. Esta situación tiene repercusiones muy graves pues cuando se registra un saldo negativo, el faltante deberá ser cubierto a corto plazo con los ingresos provenientes de las exportaciones. A largo plazo, la solución se plantea en términos de renegociación de la deuda contraída.

## 2.9.15. LA ADMINISTRACION DE LOPEZ PORTILLO.

En el régimen de López Portillo se establecieron medidas tales como la nacionalización de la banca y el control de cambios, esto con la finalidad de poder reactivar la economía y evitar la fuga de capitales. Los resultados no fueron satisfactorios, se descuidó el buen destino del gasto público y no se controló la emisión del circulante.

En diciembre de 1976 la deuda externa era de aproximadamente 19 600 millones de dólares, en diciembre de 1982 la deuda pública externa contratada con instituciones oficiales de crédito, era de aproximadamente 58 874 millones de dólares, y la deuda externa contratada con entidades privadas internacionales en el mismo año de 1982, ascendía aproximadamente a -- 26 000 millones de dólares.

Sin embargo, según datos del Banco de México, la deuda externa total en 1982 era de 77 988 millones de dólares.<sup>(76)</sup>

En el sexenio de López Portillo se afirmaba que el petróleo era la base principal de la capacidad crediticia de México, se decía que sin la extracción de este hidrocarburo jamás se habría podido disponer de los recursos necesarios ( fiscales y de crédito) para financiar los programas de gastos e inversiones.

---

76 Banco de México. Informe anual de 1982. México

En 1981 la deuda externa y la exportación de energéticos dentro de la política gubernamental, eran dos complementos. - Se afirmaba que no era posible funcionar sólo con crédito externo o con el aumento innecesario de la producción petrolera.

Algunos funcionarios llegaron a decir que "México puede hoy decidir cuantas divisas necesita durante un cierto periodo, exactamente cuando las necesita, el ritmo con que dichas divisas pueden ser absorbidas, el plazo en que se pueden generar recursos para pagar esa deuda y el impacto estimado de su costo (tasa de interés) en los proyectos a los que se aplique." (77)

Cuadro 10  
Evolución de la deuda externa

Año	Saldo de la deuda, millones de Dls.
1976	19 600
1977	22 912
1978	26 264
1979	27 757
1980	32 157

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., - supra nota 77. p. 1.

Las palabras sobran cuando los hechos hablan por sí solos, lo cierto es que la administración político-financiera - de López Portillo fue un rotundo fracazo.

77 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Notas sobre algunas interrogantes de la deuda externa de México. Respuestas del licenciado Oscar Levín Coppell, director general de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1980. p. 10.

**Cuadro 11**  
Saldo en millones de dólares, de la deuda externa contratada  
con instituciones públicas y privadas

Año	Entidades públicas	Entes privados
1977	22 912	6 426
1978	22 264	7 152
1979	29 757	10 500
1980	33 813	16 900
1981	52 961	21 900
1982	58 874	26 000

Fuente: Dimex, Wharton y NAFINSA.

**Cuadro 12**  
Deuda externa del sector público a largo plazo  
( % del saldo al 31 de diciembre)

Año	Total	Instituciones financieras - privadas.	Organismos financieros internacionales.	Instituciones de gobierno de crédito a exportaciones.	Proveedores .
1977	100.0	82.6	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	86.2	9.7	2.9	1.2

Fuente : Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit. , supra nota 77. p. 6 .

## CAPITULO III

### CAPITALIZACION DE PASIVOS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

#### 3.1. INTRODUCCION.

La situación de la economía mexicana ocasionó que un buen número de empresas capitalizaran pasivos a través del mecanismo de sustitución de deuda pública por inversión.

La capitalización de pasivos es una medida que soluciona parcialmente el problema del endeudamiento público externo mexicano, no obstante que es un instrumento muy técnico, resulta ser una opción adecuada para permitir a las empresas que inicien una sociedad, complementen una inversión y descarguen sus pasivos pagando intereses y principal de su deuda externa.

#### 3.2. LA CAPITALIZACION.

"La capitalización es un contrato por el cual una institución de crédito especialmente autorizada para ello, se compromete a pagar una cantidad determinada en fecha fija o anticipadamente si la suerte así lo determinara, mediante el pago de una prima única o de una serie de primas, hecho oportunamente por la contraparte del banco" (78)

Por decretos del 10 y 6 de septiembre de 1982, el Poder

---

78 Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Derecho mercantil, tomo II. 17a ed. México, Porrúa. S.A. 1983. p. 79.

Ejecutivo nacionalizó la banca privada, el Gobierno Federal -- necesitó de un año para formar el nuevo marco legal de las -- sociedades destinadas a prestar el servicio bancario, regula-- das ahora como Sociedades Nacionales de Crédito, la medida -- provocó la posterior reforma constitucional al artículo 28 -- (Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983). Pa-- ra regular la organización y funcionamiento de las Sociedades Nacionales de Crédito, se promulgó la Ley Reglamentaria del - Servicio Público de Banca y Crédito. (LSPB y C).<sup>(79)</sup>

Según el artículo 3o de la LSPB y C, a las Sociedades -- Nacionales de Crédito les serán aplicables, en lo que no se - oponga, las disposiciones de la Ley General de Instituciones - de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA)<sup>(80)</sup> contenidas - en los títulos primero (disposiciones preliminares), segundo, capítulos VI y VII (de las operaciones fiduciarias y de las - instituciones de banca múltiple), cuarto (disposiciones gene-- rales) y quinto (de la inspección y vigilancia), así como de - aquellas aplicables a las entidades de la Administración Pú-- blica Federal que tengan carácter de instituciones nacionales de crédito. Sin embargo, la redacción del artículo 3o de la - LSPB y C, es defectuosa, y aun cuando la ley sea omisa, debe-- rán aplicarse entre otros, los capítulos I, II, III y IV del - título II de la LICOA, que comprenden normas y fijan reglas - para el ejercicio de la banca de depósito, de las operaciones de ahorro, de las instituciones financieras e hipotecarias.

Las Sociedades Nacionales de Crédito pueden realizar ope-- raciones pasivas que sirven de base para la emisión de algún - título, por ejemplo, de los llamados títulos de capitaliza-- ción.

---

79 Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982, en lo sucesivo denominada LSPB y C.

80 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el -- día 31 de mayo de 1941, en lo sucesivo denominada LICOA.

### 3.3. POLITICA EN MATERIA DE CAPITALIZACION DE PASIVOS.

#### 1. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE)

"La Comisión es el organismo competente para resolver todos los casos de capitalización de pasivos, incluso aquellos casos que se acojan al mecanismo de sustitución de deuda pública por inversión, aun y cuando, antes de efectuar la operación, las empresas ya fueran 100% de capital extranjero."<sup>(81)</sup>

Como consecuencia de toda la regulación que se desprende del artículo 8 primer párrafo, la Comisión al emitir su dictamen ha considerado la opinión de las Secretarías correspondientes.

#### 2. Resolución general No 5.

Gómez Palacio opina que "El proposito de esta resolución general No 5 es autorizar la participación de inversionistas extranjeros en los aumentos de capital social de empresas mexicanas, siempre que mantengan la misma posición y otorgar al Secretario Ejecutivo de la Comisión, facultades para decidir casos concretos que en razón de las circunstancias especiales que en el cuerpo de la resolución se indica, no se considera necesario distraer la atención de la Comisión, ya que se otorgan por regla general, en razón de que el inversionista extranjero no lleva a cabo adquisiciones de relevancia."<sup>(82)</sup>

---

<sup>81</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1986. p. 9

<sup>82</sup> Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Inversión extranjera directa. México. Porrúa S.A. 1985 p. 192.

Sin embargo, la capitalización de pasivos es un medio para realizar adquisiciones de mucha importancia.

La resolución general No 5 fue aprobada por la Comisión el 25 de junio de 1984 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1984. El punto 2 de esta resolución establece que "Se faculta al Secretario Ejecutivo de la CNIE para que, sin perjuicio de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 5 de la LIE, emita la resolución que corresponda con respecto a los siguientes actos jurídicos :

a) La suscripción de la totalidad del aumento de capital social por inversionistas extranjeros, siempre que, como mínimo el 75% del capital social anterior al aumento sea propiedad de inversionistas extranjeros. En este caso, deberá acreditarse fehacientemente la renuncia expresa del derecho preferente por parte de los inversionistas mexicanos.

El aumento de capital de que se trate deberá llevarse a cabo mediante la reinversión de utilidades, aportación de recursos propios del inversionista o capitalización de pasivos.

### 3. Análisis de las solicitudes.

"En el análisis de las solicitudes para la capitalización de pasivos o sustitución de deuda pública por inversión y en los casos en que los socios mexicanos no cuenten con recursos para realizar aportaciones adicionales de capital, se verifica que no exista otro mecanismo financiero disponible ;

ya sea domestico, a través de la participación de otros inversionistas nacionales o por medio de aportaciones temporales de capital de riesgo de los fondos de fomento; o bien internacional, vía los fondos bilaterales de coinvertición."(83)

#### 4. Autorización para el aumento de capital extranjero.

"Cuando los mecanismos mencionados no fueren soluciones viables a los problemas financieros de las empresas, que por sus características se ubiquen dentro de las prioridades nacionales, se permitirá, siempre con apego a la reglamentación de la materia, el aumento de la participación extranjera en su capital; previo cuidadoso análisis que determina que el aumento en el capital es indispensable para la supervivencia de la empresa. En tales casos, se establecerán compromisos que aporten beneficios adicionales a la economía nacional."(84)

#### 3.4. MARCO JURIDICO DE LA CAPITALIZACION DE PASIVOS.

La capitalización de pasivos se rige de acuerdo con lo estipulado en el primer párrafo del artículo 8o de la LIE, el cual señala "Se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de actividad económica de que se trate, cuando una o varias de las personas físicas o morales a que se refiera el artículo 2o, en uno o varios actos o sucesión de actos, adquiera o adquieran más del 25% del capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa. Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de --

---

83 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., - supra nota 81, p. 9.

84 Idem.

una empresa o de los activos esenciales para la explotación."

Art 8 -  
primer  
párrafo  
(LIE)

1. Autorización de la Secretaría que corresponda.
2. Una o varias personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2o de la LIE.
3. Uno o varios actos o sucesión de actos.
4. Adquiera o adquieran más del 25% del capital.
5. Adquiera o adquieran más del 49% de los activos fijos de una empresa.
6. Arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para la explotación.

1. Autorización de la Secretaría que corresponda.

Existe controversia respecto de cuales son las actividades económicas en las que cada Secretaría es competente y como se determina dicha competencia. A este respecto se pueden plantear muchos problemas prácticos.

La solución consiste en interpretar conjuntamente el artículo 8 de la LIE con los artículos 15 y 16 del mismo ordenamiento.

Conforme al primer párrafo del artículo 15 de la LIE, - el peticionario para efectos del trámite de su solicitud, debe presentarla frente a una sola autoridad que es el Secretario Ejecutivo de la Comisión. Gómez Palacio opina que " Una - interpretación diferente acarrearía la necesidad para el peticionario de presentarse a diferentes dependencias administrativas con idéntica solicitud, obteniendo quizás contestaciones contradictorias."<sup>(85)</sup> "La intención del legislador al -- crear la Comisión, fue la de unificar los criterios de las diferentes dependencias del Ejecutivo coordinando su acción en materia de inversiones extranjeras, a efecto de que el Poder Ejecutivo actúe coherentemente frente a los particulares."<sup>(86)</sup>

"Es por ello que conforme al segundo párrafo del artículo 15 de la LIE, las Secretarías y Departamentos de Estado es tán obligadas a emitir autorizaciones con apego a las resoluciones que dicte la Comisión."<sup>(87)</sup> "El Secretario Ejecutivo actuando en representación de la Comisión, coordinará la acción de las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo que inter vengan."<sup>(88)</sup>

En consecuencia, si un peticionario desea llevar a cabo una adquisición controlada por el artículo 8 de la LIE, deberá presentar su solicitud al Secretario Ejecutivo de la Comisión, quién la turnará a la CNIE, una vez resuelta, el Secretario Ejecutivo la turnará a las Secretarías y Departamentos.

---

85 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., - supra nota 82, p. 120.

86 Idem.

87 Idem.

88 Idem. p. 121.

2. Una o varias personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2 de la LIE.

"El primer párrafo del artículo 8 de la LIE, dirige su regulación a las personas físicas o morales a que se refiere el artículo 2 de la LIE."<sup>(89)</sup> "Esta distinción puede adquirir relevancia en algunos casos. Las unidades económicas no se encuentran incluidas por carecer de personalidad jurídica para adquirir."<sup>(90)</sup>

3. Uno o varios actos o sucesión de actos.

En relación con la adquisición de capital social de una empresa mexicana pueden acontecer los siguientes supuestos :

a) La adquisición del 25% del capital social de una empresa mexicana realizada por un solo extranjero que no es socio y en cuyo capital no participan otros inversionistas extranjeros, en este supuesto no se requiere de la autorización. Cuando sí es socio y aumenta su participación de un 10% a un 25% tampoco se requerirá de la autorización, pero cuando se trata de un inversionista extranjero que no es socio y adquiere más del 25% del capital; sí necesitará de la autorización.

Cuando se trata de un socio inversionista extranjero que aumenta su capital a más del 25% y también cuando con posterioridad aumenta nuevamente su capital hasta el 50% o más; requerirá de la autorización del Poder Ejecutivo, de igual manera cuando teniendo más del 50% del capital, lo aumenta hasta

---

89 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit ., supra nota 82, p. 119.

90 Idem.

otro 25% o más, requerirá de dicha autorización;

b) Las actividades del inversionista extranjero que siendo propietario del 26% del capital, adquiere un 3% adicional, uniendo sus adquisiciones, ha adquirido el 29% del capital y por lo tanto, al excederse del límite legal del 25% requiere de la autorización, esto es porque toda adquisición adicional sin importar el porcentaje, debe analizarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 13 de la LIE, esta afirmación fue confirmada por la resolución general No 4; y

c) Las adquisiciones en general por cualesquiera inversionistas extranjeros, estén o no conectados entre sí, cuando en suma excedan los porcentajes establecidos en el artículo 8 de la LIE, por ejemplo, si en una empresa mexicana un inversionista extranjero adquiere el 25% del capital social, y posteriormente otro extranjero invierte y adquiere un 3% del capital de la misma empresa, requerirá de la previa autorización.

#### 4. Adquiera o adquieran más del 25% del capital.

La legislación mercantil y civil en vigor no definen el concepto de adquisición, esta palabra proviene del latín -- *acquirō* que significa obtener, proporcionar, ganar, agregar ; en un sentido pecuniario.

El concepto general de adquisición abarca todo el campo del derecho, ya que se refiere a la idea del acrecentamiento de un patrimonio de cualquier persona física o jurídica. La adquisición es un concepto lógico-jurídico.

A este respecto Gómez Palacio dice " Nosotros entendemos que el término adquisición es un concepto general amplísimo - que se refiere a la idea del acrecentamiento de un patrimonio de una persona, ya sea que esta vea aumentado su patrimonio - por un bien corpóreo o incorpóreo, tangible o intangible, mueble o inmueble o un derecho como lo puede ser el derecho de percibir frutos."<sup>(91)</sup>

Quien adquiere el derecho a los frutos no necesariamente ha adquirido el dominio del bien del que dichos frutos emanan.

"Sería trunca toda interpretación que señalara que exclusivamente la adquisición total de más del 25% de la propiedad del capital social, quedaría sujeta a previa autorización ; - mientras que la simple adquisición de uso y disfrute de las acciones o partes sociales, (a través de contratos de fideicomiso, usufructo, arrendamiento y otros similares) estaría exenta de tal requisito; cuando resulta que del uso y disfrute de tales bienes se derivan derechos corporativos y patrimoniales."<sup>(92)</sup>

En tanto el inversionista extranjero detente los derechos fundamentales de voto y pago de dividendos sobre las acciones o partes sociales, tendrá en su poder no el dominio o propiedad sobre las mismas, sino lo más importante desde el punto de vista económico, que es la facultad de decisión y el derecho a los beneficios, este es un caso en donde es de primordial importancia atender al contenido económico de la LIE.

---

<sup>91</sup> Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op, cit ., supra nota 82, p. 122.

<sup>92</sup> Idem. p. 123.

Jurídicamente y en sentido estricto, la palabra adquisición invoca un negocio traslativo de dominio. Sin embargo, en un sentido más amplio, el término puede también referirse a -negocios traslativos, como aquellos por los que sólo se adquieren derechos personales, o derechos reales distintos de la propiedad; como sería el caso, respecto a aquellos del arrendamiento o también el caso de ciertos contratos de garantía sobre acciones, como la prenda y el fideicomiso.

5. Adquiera o adquieran más del 49% de los activos fijos de una empresa.

Los activos fijos son utilizados constantemente por la negociación para que por medio de ellos se realice el objeto social de la empresa.

Los activos circulantes tienen el carácter de ser cambiantes o transitorios, por lo que la empresa constantemente los enajena o repone.

"El activo fijo y el activo circulante varía en cada negociación dependiendo de su giro o actividad. De esta manera en una industria un bien inmueble constituye un activo fijo, pero tratándose de inmobiliarias constituye un activo circulante."<sup>(93)</sup>

La LIE no define el concepto de activos fijos, pero respecto de su adquisición, esta es permitida hasta el 49% ya sea en uno o varios actos o sucesión de actos, es decir, aquí se aplica la misma interpretación que se realizó respecto a -

---

93 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., -supra nota 82, p. 131.

la frase más del 25% tratándose del capital social, por ello se entiende que el legislador de la LIE deja en libertad a los inversionistas extranjeros para adquirir hasta el 49% de los activos fijos de las empresas nacionales, tal es la interpretación que adopta la Comisión en el apartado 2 de la resolución general No 4.

6. Arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación.

Conforme a la parte final del primer párrafo del artículo 8 de la LIE que dice "Se equipara a la adquisición de activos, el arrendamiento de una empresa o de los activos esenciales para su explotación", las personas a que se refiere el artículo 2o de la LIE no podrán arrendar más del 49% de una empresa o de los activos esenciales para su explotación, sin obtener las autorizaciones a que se refiere el artículo 8 de la LIE.

Garrigues define al arrendamiento de empresa como "El contrato por el cual un empresario, titular de una empresa mercantil, cede a otro su explotación por tiempo determinado y a precio cierto."<sup>(94)</sup>

Gómez Palacio señala que el arrendamiento de empresa "Puede ser por tiempo indeterminado, sujeto a notificación por cualquiera de las partes con cierta anticipación."<sup>(95)</sup>

---

94 Garrigues, Joaquín. Curso de derecho mercantil, 7a ed. Porrúa S.A. México, 1979. p. 204.

95 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., supra nota 82, p. 132.

La legislación común en materia federal es el código civil para el Distrito Federal. La ley común regula el arrendamiento de cosas, lo que llevado al arrendamiento de empresas presenta dificultades.

En el arrendamiento de empresa, el arrendatario empresario debe quedar libre de disponer de las materias primas, partes y componentes de los productos a elaborarse, así como de los productos elaborados y terminados.

Garrigues señala que "La obligación del arrendador de mantener al arrendatario en el uso y goce pacífico del bien arrendado en el caso del arrendamiento de empresa, debe interpretarse como la obligación del arrendador de no competir con el arrendatario o realizar cualquier acto que perturbe la explotación de la empresa arrendada."<sup>(96)</sup>

Existen otros contratos por medio de los cuales el inversionista extranjero puede allegarse el uso y disfrute de la empresa, sin adquirir el dominio, pero estos contratos no que dan sujetos a las autorizaciones previstas en el artículo 8 de la LIE, ya que el único contrato que cubre la norma es el del arrendamiento, aun y cuando sea entre diferentes sujetos, como en el caso del subarrendamiento, ya que en este caso también se trata de un arrendamiento.

Barrera Graf opina que "La disposición del artículo 8o no debe restringirse al arrendamiento de empresas o de sus activos esenciales, sino a cualquier negocio jurídico que trans

---

96 Garrigues, Joaquín. Op. cit., supra nota 94, p. 205.

-fiera el uso o goce de dichos bienes; de la negociación como un todo, o de los activos de ella. Por tanto, quedan incluidos en esta disposición el subarrendamiento, el comodato, el secuestro en que corresponda la administración al secuestratario o embargante extranjero.”(97)

Debe recordarse que donde la ley no distingue no se debe distinguir, y la referencia específica de la LIE es al contrato de arrendamiento, y hasta ahí debe limitarse la interpretación, y por lo que toca al arrendamiento de activos esenciales debe seguirse el mismo criterio.

Gómez Palacio opina que “El caso de usufructo, prenda, secuestro, comodato, fideicomiso, por parte de un inversionista extranjero respecto de un activo esencial de la negociación, únicamente quedará sujeta a las autorizaciones del artículo 8 de la LIE, cuando su valor exceda del 49% de los activos fijos de la empresa.”(98) Debe entenderse que la autorización es necesaria cuando la empresa mexicana es la arrendadora y no la arrendataria.

### 3.4.1. CRITERIOS GENERALES

El artículo 13 de la LIE establece los criterios que precisan las bases para aceptar la inversión extranjera en México. A continuación se presenta un esquema que señala el orden en el que se estudiará este epígrafe.

---

97 Barrera Graf, Jorge. La regulación jurídica de las inversiones extranjeras en México. UNAM, México. 1981. p. 108.

98 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op cit., -supra nota 82, p. 134.

CRITERIOS  
GENERALES

A) Artículo 13 de la LIE

1. Exportaciones

2. Aplicación de recursos.

Art. 12 ,  
fracción  
IV de la  
LIE.

3. Tecnología.

4. Grado de integración nacional.

5. Estructura actual de la propiedad de capital.

B) Criterios  
más impor-  
-tantes .

6. Sujetos acreedores.

7. Tamaño de la empresa.

8. Análisis de rentabilidad de la empresa dentro del contexto -- del crecimiento sectorial.

A) El artículo 13 de la LIE.

Este precepto evita el sistema abierto y falto de precisión. Las facultades de decisión que la Comisión posee, no deben ser ni arbitrarias ni sujetas a la voluntad personal de los funcionarios que la integran, sino que deben de ser motivadas con estricto apego a la Constitución y a la LIE.

La LIE no pretende evitar al inversionista extranjero en todas las áreas que se encuentran cubiertas por inversionistas nacionales, sino únicamente aquellas en las que la inversión nacional opere satisfactoriamente.

Autorizar la inversión extranjera en áreas adecuadamente cubiertas por los inversionistas nacionales, puede provocar su desplazamiento, ya que el extranjero en muchos casos, posee una mayor capacidad económica, además de otros elementos como lo pueden ser las marcas de comprobada penetración en el mercado, compradores cautivos, etc.

"La fracción II del artículo 13 es una norma de carácter evidentemente proteccionista para la inversión doméstica capaz y eficiente que en parte cuida por sí misma de sus intereses sobre todo en los mercados internacionales; y no como se ha pretendido ver tanto por inversionistas extranjeros como nacionales, es decir, como un precepto proteccionista a ultranza del inversionista doméstico o de rechazo a la inversión extranjera en áreas cubiertas por nacionales aunque estos no operen satisfactoriamente."(99)

---

99 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., supra nota 82, p. 190.

La fracción III del artículo 13 de la LIE, ha sido de singular relevancia debido a la necesidad que tiene el país de allegarse moneda extranjera, conforme a este precepto, la Comisión debe tomar en cuenta las repercusiones que la inversión extranjera puede ocasionar en la balanza de pagos y en particular, en el incremento de las exportaciones.

México necesita tener una balanza de pagos particularmente positiva, por lo tanto, la inversión extranjera debe ser un medio por el cual el país pueda obtener divisas, esta idea se ve complementada con la fracción VII del artículo 13 de la LIE.

La política que sigue la LIE y que ha adoptado el gobierno en los últimos años, es la de proteger a la economía nacional impidiendo las fugas de divisas y fomentando el incremento de capital en el interior del país.

La fracción IV del artículo 13 de la LIE es trascendental, debido a la necesidad de generar mayores y mejores oportunidades de trabajo, especialmente en época de crisis.

Como consecuencia de la fracción VI del artículo 13 de la LIE, la inversión extranjera debe incorporar en la elaboración de sus productos, insumos y componentes nacionales. Ha sido preocupación de la Comisión ir formando una planta productiva que utilice materias primas y componentes mexicanos, para que en esta forma el mercado interno de consumo se amplíe y beneficie a su vez a las otras empresas nacionales. Si

tal aspecto no fuese tomado en cuenta por la Comisión, redundaría tal omisión en una buena suma de divisas por concepto de importaciones por parte del inversionista extranjero.

Cabe señalar que la lista que contiene el artículo 13 de la LIE, no es exhaustiva, es decir, independientemente de los criterios que establece dicho precepto, la Comisión podrá tomar como criterio toda medida que considere benéfica para el desarrollo de la economía nacional (art. 13 de la LIE, fracc. XVII), sin embargo, estas medidas deben respetar el marco -- constitucional.

#### B) Los criterios más importantes.

A continuación se presentan los criterios que se relacionan más a fondo con la capitalización de pasivos del endeudamiento externo.

##### 1. Exportaciones.

"La Comisión considera en primer lugar a aquellas empresas que muestren saldos superavitarios en balanza de pagos; - en segundo lugar, a aquellas con saldos equilibrados y por último, a las que presentan déficit."<sup>(100)</sup>

##### 2. Aplicación de recursos.

"La Comisión dará preferencia a aquellos casos de inversiones en activos fijos, ampliaciones, nuevas líneas de productos o nuevas actividades económicas que impliquen exportaciones y en segundo término, a los casos que prepaguen única-

---

100 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit ., supra nota 81, pp. 9 y 10.

-mente a FICORCA y a obligaciones en moneda nacional a Sociedades Nacionales de Crédito; proveedores nacionales o colocaciones entre el gran público inversionista de México."(101)

La fracción IV del artículo 12 de la LIE, faculta a la Comisión para resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica, o en nuevas líneas de productos.

"La intención del legislador al incluir el control a la expansión de la inversión extranjera existente, fue la de regular la competencia en el mercado que tal inversión ocasionaría frente a inversionistas tanto nacionales como extranjeros."(102) Por lo tanto, "la preocupación legislativa es la de encaminar a la inversión extranjera existente a aquellos campos o líneas de actividad que no estén adecuadamente cubiertos por inversionistas nacionales."(103)

México acepta la inversión extranjera directa cuando constituye un complemento económico que no desplaza el capital mexicano.

El punto principal es el no desplazamiento de la inversión nacional cuando esta opera satisfactoriamente.

"El legislador no intenta captar las modificaciones industriales que deben realizarse para la elaboración de nuevos productos ni la adquisición de materias primas relacionadas -

---

101 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., supra nota 81, p. 10.

102 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., supra nota 82, p. 166.

103 Idem.

con el producto a elaborarse, sino la participación activa -- del inversionista extranjero en una nueva línea de productos, es decir, su introducción en un mercado diferente dirigido a un consumidor también diferente. Igual criterio debe seguirse tratándose de la participación de la inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica." (104)

En virtud de que la LIE no define los conceptos de nuevas líneas de productos y nuevos campos de actividad económica, la Comisión se vió en la necesidad de emitir la resolución general No 13.

"A efecto de resolver lo que debe entenderse por nuevas líneas de productos y nuevos campos de actividad económica, se presentan cinco diferentes posibilidades de solución." (105)

1. Criterio subjetivo. "Esta solución consiste en emitir una definición de lo que debe entenderse por nueva línea de productos y nuevos campos de actividad económica." (106)

La frase nuevas líneas de productos es un concepto económico utilizado por el legislador de la LIE, esto ha sido severamente criticado, pero de una manera injustificada, ya que el legislador se vió en la necesidad de utilizar términos económicos no definidos por la ciencia jurídica.

A efecto de emitir una definición, un criterio debe tomar en cuenta tanto a las circunstancias o hechos que signifi

---

104 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., supra nota 82, p. 168.

105 Idem.

106 Idem. p. 169.

-can un alejamiento por parte del inversionista de su actividad existente, como también al hecho de si se va a dirigir a un consumidor distinto.

"Por ejemplo, tratandose de nuevas líneas de productos - deberá analizarse en que medida el producto se aleja de los - existentes en cuanto a su forma, presentación, precio, calidad, funcionamiento, proposito y otros factores adicionales - como lo son los canales de distribución a utilizarse, la tecnología, personal, materias primas y maquinaria necesaria para su elaboración entre otros. El segundo aspecto que debe -- analizarse consiste en determinar si el nuevo producto va a - ser utilizado por los mismos consumidores." (107)

II. Criterio objetivo. Este criterio consiste en listar todas las líneas de productos y campos de actividad económica existentes. En la clasificación que se elabore, deberá tenerse especial cuidado en reflejar razonablemente una efectiva - regulación de la inversión extranjera existente en México.

Este criterio objetivo presenta los siguientes problemas :

a) Definición de cada término incluido, es decir, cada - concepto incluido en la lista, por ejemplo de jabones, presentará un problema potencial de definición.

b) Inequidad al incluir líneas de productos más amplias - que otras.

c) Posibilidad de omitir líneas de productos ya sea al -

---

107 Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Op. cit., supra nota 82, pp. 169 y 170.

momento de preparar la lista o bien sea por la creación futura de productos novedosos no clasificados.

d) Revisión constante de la clasificación como consecuencia de las necesidades cambiantes.

III. Criterio económico de asignación de valores con base en las modificaciones intrínsecas y extrínsecas del producto. Las modificaciones que puede sufrir un producto, adquieren relevancia sólo en razón de las repercusiones que tenga en el mercado; en el consumidor y en la competencia. Los cambios intrínsecos y extrínsecos pueden llevar a la determinación de la creación de un nuevo producto.

El aumento o reducción del precio del producto puede acarrear una modificación substancial en el mercado y un cambio en el uso del producto.

A cada una de las modificaciones intrínsecas y extrínsecas del producto se le asignará un valor, de esta manera al irse variando el producto en sus características, se irán sumando los valores asignados a cada modificación, de tal manera que cuando rebasen un número pre-determinado, se estará frente al caso de una nueva línea de productos.

Los problemas que presenta este criterio son los siguientes :

a) Necesidad de incluir definiciones de cada modificación a efecto de evitar nuevas.

b) La dificultad de asignar un valor equitativo a cada modificación.

c) La posibilidad de que el inversionista pueda ir reali

zando las modificaciones en un largo tiempo, y evitar que la suma de los diferentes valores acarreen la clasificación de una nueva línea de producto.

IV Criterio que establece guías generales para distinguir una línea de productos de otra y un cambio de actividad económica de otro. Esta solución afirma que no es posible intentar una definición clara en la que se prevean todos los casos y desecha la posibilidad de que se otorgue una facultad discrecional amplísima a la Comisión.

V. Criterio de diferenciación en base a casos y jurisprudencia extranjera:

a) Consumidor diferente. Es difícil definir lo que debe entenderse por consumidor, por ello resulta conveniente establecer un criterio restringido acompañado de una presunción.

b) Suficientes características peculiares del producto. Ciertos productos pueden tener suficientes características peculiares para distinguirlos de otros productos que aparentemente pueden catalogarse bajo una misma línea de productos, - por ejemplo, los tapetes hechos a mano y los hechos a máquina.

c) Intercambio razonable de productos por el mismo consumidor. Cuando el mismo consumidor intercambia diferentes productos para un mismo fin, todos ellos integran una misma línea de productos.

d) Grupo o conjunto de productos con el mismo fin. Cuan-

-do diferentes productos con características diferentes tienen un mismo propósito y por regla general se adquieren en un mismo lugar, todos ellos pueden identificarse bajo una misma línea de productos.

e) Reconocimiento del consumidor y de la industria. La opinión de los consumidores respecto del sector vendedor, pueden llegar a diferenciar un mercado de otro, de tal manera que se identifiquen como líneas de productos diferentes.

f) Precio del producto. El precio del producto puede dar la pauta para distinguirlo como una línea de productos aparentemente similares.

g) Criterio mixto. Consiste en combinar alguna de las soluciones anteriormente mencionadas. La Comisión en la resolución general No 13; adoptó este criterio, el cual establece guías generales para distinguir una línea de productos de otra y una nueva actividad económica de otra.

### 3. Tecnología.

"La Comisión otorga mayor prioridad a aquellos proyectos con tecnología de punta, en segundo lugar, a aquellos con tecnología media y en tercer lugar, a los que ofrezcan tecnología saliente."(108)

### 4. Grado de integración nacional.

"Se dará prioridad a aquellos proyectos cuyos grados de

---

108 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit., supra nota 81, p. 10.

integración nacionales sean superiores a los de la rama económica, en segundo término, a aquellos con igual grado de integración a la rama y por último, a aquellos con inferior grado de integración a la rama económica en cuestión."(109)

#### 5. Estructura actual de la propiedad de capital.

"La Comisión otorga preferencia para la capitalización de pasivos en primera instancia, a aquellas empresas que en el momento de hacer su solicitud mantengan un 100% de capital foráneo; posteriormente, a empresas con participación mayoritaria extranjera y finalmente, a aquellas que debido a la capitalización de pasivos, pasarán de una participación minoritaria o nula, a una mayoritaria o minoritaria, respectivamente."(110)

#### 6. Sujetos acreedores.

" A. En relación a los sujetos acreedores, la Comisión considera dentro de sus prioridades para la autorización de capitalización de pasivos propios, en primera instancia, a aquellos créditos suscritos con instituciones bancarias; en segunda, a aquellos créditos contraídos con proveedores y finalmente a los créditos vinculados con las matrices de las empresas mexicanas en el extranjero. .

B. Para los efectos de la sustitución de deuda pública por inversión, los pasivos permitidos serán, solamente, los provenientes de :

-Créditos en moneda nacional con Sociedades Nacionales de Crédito:

---

109 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit ., supra nota 81, p. 10.

110 Idem.

-Créditos en moneda nacional contraídos con proveedores nacionales, para la adquisición de bienes de procedencia nacional.

-FICORCA.

-Obligaciones emitidas entre el gran público inversionista en México."(111)

#### 7. Tamaño de la empresa.

"Las prioridades de la Comisión, en lo relativo al tamaño de la empresa, ubican en primera instancia a la pequeña y mediana industria y en segundo plano a la gran empresa."(112)

#### 8. Análisis de rentabilidad de la empresa dentro del contexto del crecimiento sectorial.

"Se permitirá capitalizar pasivos y/o sustituir deuda pública por inversión a aquellas empresas que muestren un dinamismo similar o superior al de la actividad económica, rama industrial o sector al que pertenezcan."(113)

"El enfoque fundamental para la selección de empresas -- con posibilidades de capitalizar pasivos, parte del análisis de la combinación de los efectos del impacto del costo financiero de la empresa y la rentabilidad de la misma.

De lo anterior se concluye que aquellas empresas que, aun y cuando no tuvieran problemas de endeudamiento, no reflejen rentabilidad en sus operaciones, no serán sujetas a capitalización de pasivos propios. Lo mismo sucederá en aquellos casos en los que, sin tener utilidad de operación una empresa

---

111 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit ., supra nota 81, p. 10.

112 Idem.

113 Idem.

aun con la capitalización de pasivos propios, no mejore sustancialmente su situación operativa y financiera."(114)

México tiene que afrontar una etapa crítica en su economía, deben revisarse políticas y estrategias económicas para encontrar nuevas fórmulas que ofrezcan soluciones más acordes a la realidad actual.

Es preciso limitar la inversión extranjera indirecta y buscar en la inversión extranjera directa un reactivador al desarrollo económico.

El programa nacional de fomento industrial y comercio exterior 1984-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1984, contempla la política de promoción selectiva, la cual orientará la entrada de la inversión extranjera directa hacia actividades preseleccionadas susceptibles de ser generadoras netas de divisas.

A continuación en los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5; se precisará el mecanismo de conversión de deuda pública por inversión.

En los cuadros 6, 7, 8,9 y 10; se examinará el procedimiento administrativo : ventanilla única.

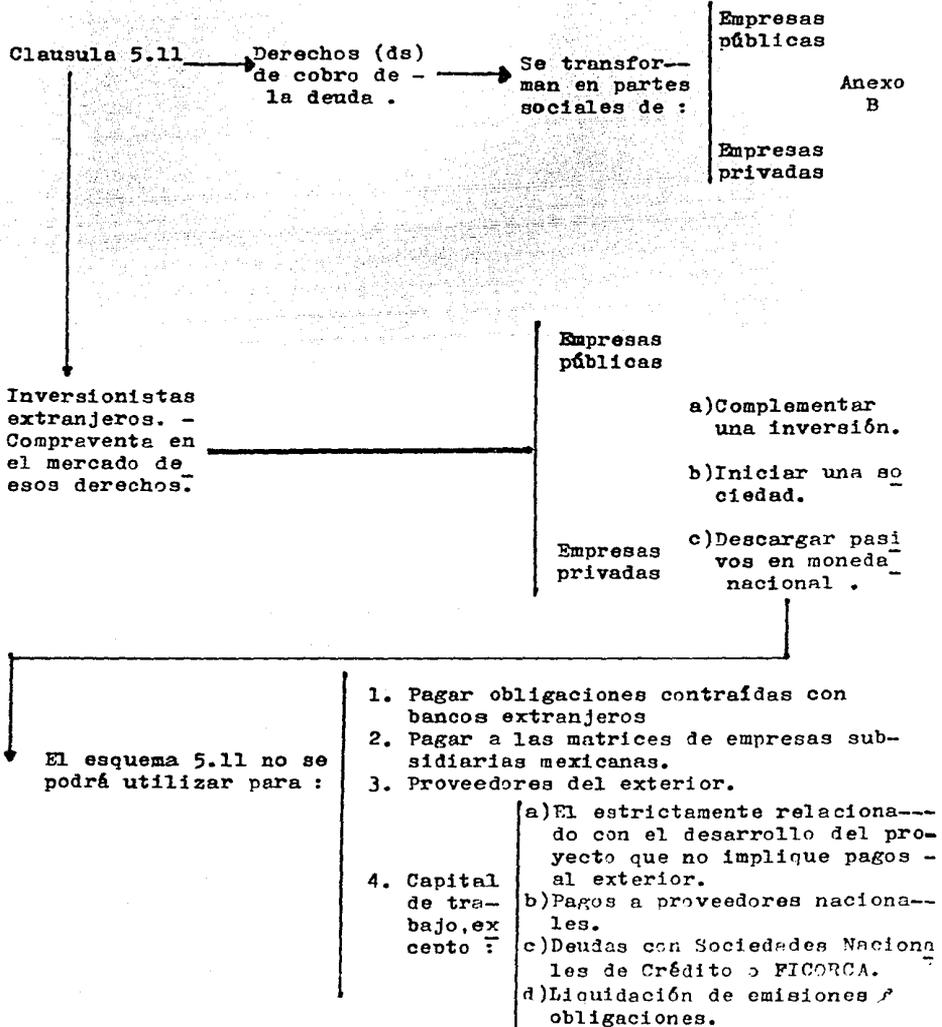
Los cuadros 11 y 12 ; presentan en forma esquemática el procedimiento de pago de las aportaciones de capital.

---

114 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit.,- supra nota 81, p. 11.

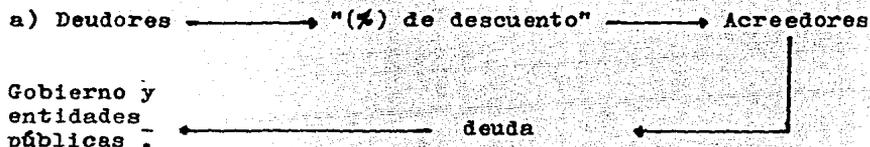
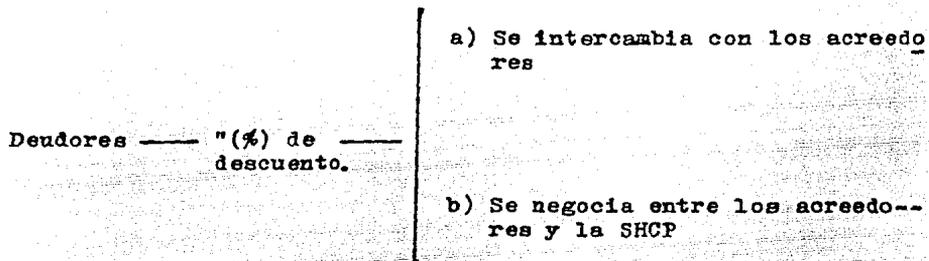
## Cuadro 1.

## Conversión de deuda pública por inversión



Cuadro 2

(compraventa del tipo libre) (por lo menos de tres casas bancarias de cambio) (día de cierre de la operación) = al tipo de cambio para estos mecanismos de acuerdo al Banco de México.



La negociación se fijará de acuerdo a :

1. Los beneficios de la transacción.
2. Los rangos que establece el anexo C del manual operativo para la capitalización de pasivos.
3. Las modificaciones cumpliendo las mismas formalidades que le dieron origen, cuando la SHCP considere que no responde a las condiciones de los mercados.

## Cuadro 3

Elementos fijos  
que se ajusta--  
rán de acuerdo  
a:

El precio del papel en el merca-  
do.

Las variaciones del tipo de cam-  
bio libre respecto al controlado.

El anexo C,  
(que sólo -  
rige la sus-  
titución de  
deuda públi-  
ca ).

Fechas en las que se lleve a cabo la operación.

(factores) X (descuento)

$$D_1 = D_0 \frac{100-P}{100-P_0} \frac{(d)^P}{d_0}$$

## Cuadro 4

Las acciones emitidas a cambio de cancelación de deuda pública, contendrán las limitaciones de la cláusula 5. 11.

Cuando exista diferencia entre el valor nominal y el valor del mercado de las acciones -- que esten pendientes de emitir, la empresa -- emitirá acciones con valor nominal igual a la participación deseada de capital foráneo .

(Valor nominal de acciones emitidas) (precio\_ pagado por las acciones emitidas) L A D I - F E R E N C I A deberá ser satisfecha con la emisión de una prima intransferible a entidades o a personas físicas mexicanas de conformidad con la cláusula 5. 11.

## Cuadro 5

**Industria automotriz:** se le reconocerá el 100% de las divisas - netas que ingresen al país vía incremen- tos en el capital social para efecto de - su presupuesto de divisas de conformidad con los artículos 15 y 16 del decreto pa- ra la racionalización de la industria au- tomotriz.

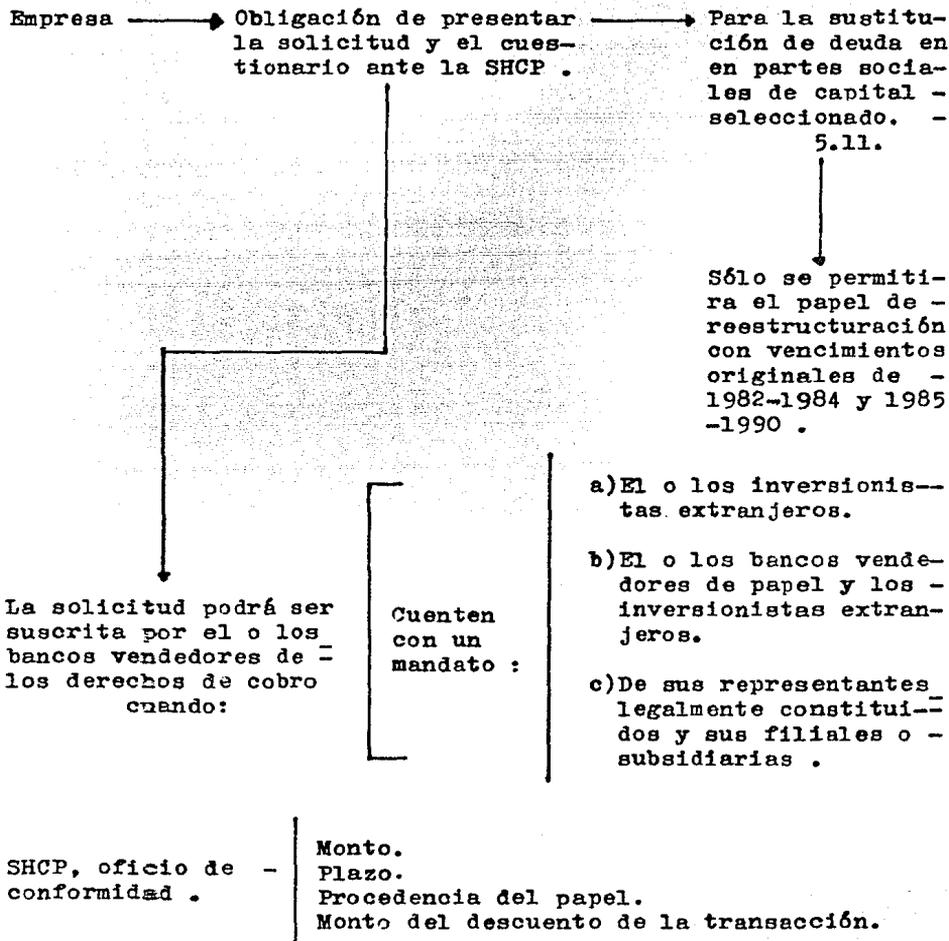
Las empresas de la industria terminal tienen las siguientes responsabilidades :

- a) El 50% de sus requerimientos de divi- sas será generado (como mínimo) con la exportación de componentes automotri- ces fabricados sólo por industrias re- gistradas ante SECOPI.
- b) Sólo se acreditará un 20% de financia- miento externo.
- c) Sólo podrá acreditarse un 20% de compo- nentes automotrices hechos por maquila- doras cuyo capital social corresponde a empresas de la industria terminal, - matrices o filiales.

La Dirección General de la Industria Metal Mecánica y Bie- nes de Capital (DGIMMBC), autorizará previamente los casos en - que las capitalizaciones excedan de los porcentajes, a fin de - que se apliquen a los presupuestos de divisas de años subsecuen- tes.

## Cuadro 6

## Procedimiento administrativo, ventanilla única



Cuadro 7

Deberes

1. Especificación de las acciones a llevar a cabo por las partes el día del cierre de la operación.

2. Instrucciones para que el :

- a) Monto a capitalizar;
- b) Sea puesto a disposición de la empresa capitalizada;
- c) Por el deudor que hace la aportación mediante un depósito en la tesorería de la Federación.

Casos en que no se requiere

autorización de la CNIE : —————> SHCP —————> (compromiso de presentar un programa ante la CNIE, ella sancionará).

## Cuadro 8

SHCP,  
oficio de  
autoriza-  
ción .

1. Banco ven-  
dedor.

De papel (la autorización previa a la venta de dicho papel).

De derechos (ds) de cobro.

2. Notificar  
7 días antes  
del cierre -  
acerca del -  
tipo de dere-  
cho que se -  
venderá al -  
inversionis-  
ta extranje-  
ro .

a) Al banco de servicio correspon-  
diente al gobierno federal.

b) Demás entidades con deuda externa  
reestructurada.

c) A fin de que el o los bancos de -  
servicio procedan a cancelar el -  
importe del principal.

d) Cortar los intereses a partir de  
la fecha de cierre de la opera-  
ción de sustitución.

## Cuadro 9

## 1. La sustitución.

2. La emisión de acciones salvo en empresas capitalizadas cuya naturaleza no lo requiera de acuerdo al derecho mexicano.

3. Mecanismo de control del destino de los fondos resultantes de la sustitución.

Clausulado  
para evidenciar :

4. La información del destino de los fondos.

a) La cual debe hacerse en un término máximo de 6 meses.

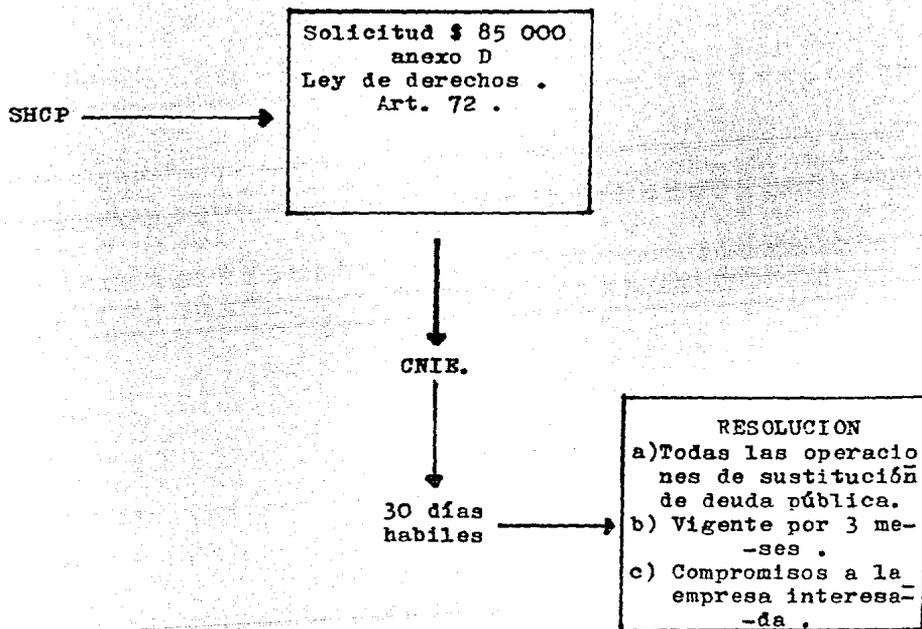
b) La información debe remitirse a la Secretaría Ejecutiva de la CNIE con copia a la SHCP .

Convenio.

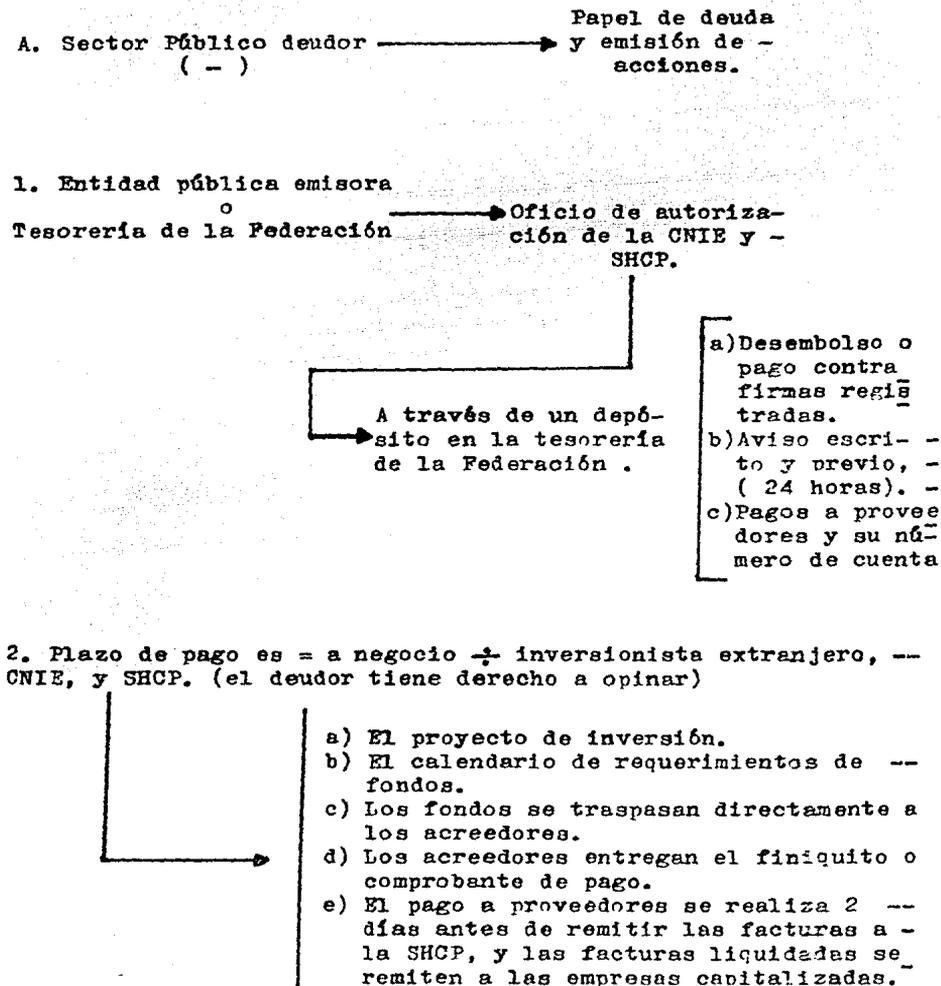
Prever el caso de incumplimiento .

- a) Se suspenden los desembolsos de los fondos depositados que se mencionan en el capítulo V inciso 2 del manual operativo para la capitalización de pasivos.
- b) Sanciones de la LIF, art. 28
- c) Cuando no sean posibles las sanciones, a petición de la Secretaría Ejecutiva de la CNIE o de la SHCP, se auditará cuantas veces se considere pertinente, ya que el esquema 5.11 es sólo para inversiones productivas, no especulativas

Cuadro 10



## Cuadro 11

Procedimiento de pago de las aportaciones de capital  
(forma y tiempo)

## Cuadro 12

Fondos no dispuestos  
por la empresa capi-  
-talizada .

a) Causarán intereses a favor de la -  
empresa capitalizada y se los acre-  
ditará la Sociedad Nacional de Cré-  
dito que la empresa capitalizada -  
haya seleccionado.

b) Se incluirán como parte de las mi-  
nistraciones del calendario del --  
proyecto, a menos que se haya se--  
leccionado el mecanismo contempla-  
do por la nota de pie de la tabla  
de condiciones y descuentos del --  
anexo C.

Las aportaciones de ca-  
pital se empiezan a pē-  
-gar :

a) Cuando se haya formalizado la emi-  
sión de acciones.

b) Cuando se expide un certificado --  
provisional de tenencia accionaria.

### 3.5. MECANISMOS OPERATIVOS DE LA CAPITALIZACION DE PASIVOS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

Los inversionistas que utilicen el mecanismo de la capitalización de pasivos se sujetarán a lo siguiente:

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público adquirirá la deuda del Gobierno Federal; de las entidades con deuda externa reestructurada y de las empresas extranjeras y subsidiarias que hayan conseguido la reestructuración de la deuda externa de entidades con FICORCA. Tratándose de la deuda de entidades o empresas diversas del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará si ellas o esta cubrirán el precio de la sustitución.

2. La empresa venderá la deuda del Gobierno Federal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y obtendrá de esta la autorización para pagar, con el producto de la referida venta, el crédito en moneda nacional. La empresa deberá acudir ante la Sociedad Nacional de Crédito que haya operado el contrato de cobertura para presentarle la autorización. La Sociedad Nacional de Crédito solicitará al FICORCA el convenio modificatorio correspondiente a la cláusula "entrega del valor rescate en pesos."

El convenio deberá ser suscrito entre la empresa y la Sociedad Nacional de Crédito actuando esta última por cuenta y orden del FICORCA.

La empresa deberá obtener autorización del acreedor para llevar a cabo las modificaciones al contrato de cobertura y habrá de indicarle a la Sociedad Nacional de Crédito con 30 días de anticipación la forma de prepago que deberá hacerse por concepto de crédito.

La aplicación de los recursos de la venta de la deuda pública debe hacerla la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Sociedad Nacional de Crédito que este operando el contrato.

El cumplimiento del compromiso que haya hecho la empresa con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será supervisado directamente por la propia Secretaría y por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

2. Los inversionistas extranjeros que deseen mejorar el perfil de sus subsidiarias, filiales o que inicien una asociación con una empresa ya existente que tenga deuda en moneda nacional con Sociedades Nacionales de Crédito, o con otros acreedores mencionados en este manual, realizarán la operación de sustitución que funcionará de la misma manera que si se tratara de una sustitución para capitalización simple; sin embargo, la única variación será que, en lugar del pago del papel de la deuda reestructurada del sector público, se entregará el finiquito de la deuda con dichas sociedades o el descargo parcial de la misma, según sea el caso, al momento de efectuar el cierre de la operación de sustitución.

Las empresas capitalizadoras podrán establecer en el contrato que las entregas de papel de la deuda pública podrán efectuarse en parcialidades, sin embargo, estas entregas parciales no podrán ser menores de una parte mensual alicuota del total de la capitalización durante el semestre siguiente al cierre de la operación, que no rebasará un mes natural a la firma del contrato de intercambio de papel.

Los descuentos del anexo C podrán ajustarse a los movimientos que registre el valor del papel en los mercados inter

nacionales y el tipo de cambio libre en el país.

3. El manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión, podrá sufrir modificaciones en el futuro.

"Mecanismo No 1. Capitalización directa simple.

Se cambia deuda por acciones de la entidad deudora del - "new restructure agreement", las que serán emitidas con las limitaciones establecidas en la sección 5.11." (115)

"Mecanismo No 2. Capitalización indirecta de entidad privada por parte de inversionista extranjero con deuda reestructurada de entidad pública o gobierno federal.

Un inversionista extranjero negocia con acreedor y con - empresa privada la capitalización de esta última con deuda -- reestructurada de una entidad pública o del gobierno federal, quien hace las aportaciones en pesos, con descuento, y da instrucciones a la empresa a capitalizar, quien se compromete a emitir acciones con las limitaciones establecidas en la sección 5.11 del "new restructure agreement". (116)

"Mecanismo No 3. Capitalización directa de entidad pública con deuda reestructurada por parte de inversionista extranjero.

Un inversionista negocia con el acreedor de una entidad con el fin de pagar (con o sin descuento) toda o parte de la deuda de esta última quien, en caso de estar de acuerdo, emitirá a nombre del inversionista y a requerimiento del banco , acciones con las limitaciones establecidas en la sección 5.11 del "new restructure agreement". (117)

---

115 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit ., supra nota 81, p. 17.

116 Idem. p. 18.

117 Idem. p. 19.

"Mecanismo No 4. Inversión en un nuevo proyecto por parte de inversionista extranjero con deuda reestructurada de entidad pública.

Un inversionista extranjero negocia con acreedor la inversión en un nuevo proyecto con deuda reestructurada de una entidad pública, quien a cambio de su deuda, hace la inversión en el nuevo proyecto. Se emiten acciones de la nueva empresa a favor del inversionista extranjero con las limitaciones establecidas en la sección 5.11 del "new restructure agreement". (118)

"Mecanismo No 5. Capitalización indirecta de entidad privada por parte de inversionista extranjero con deuda reestructurada de entidad pública para pago de adeudos de la primera con Sociedades Nacionales de Crédito o con FICORCA.

Un inversionista extranjero negocia con acreedor y entidad privada la capitalización de esta última con deuda reestructurada de una entidad pública para que con los recursos pagados por esta última, la entidad privada pague adeudos (de acuerdo a las reglas establecidas) en pesos a Sociedades Nacionales de Crédito o a FICORCA, emitiendo a favor del inversionista extranjero acciones con las limitaciones establecidas en la sección 5.11 del "new restructure agreement." (119)

"Mecanismo No 6. Capitalización indirecta de entidad privada por parte de inversionista extranjero con deuda reestructurada de entidad pública, siendo la emisora de acciones

---

118 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit ., supra nota 21, p. 20

119 Idem. p. 21

a favor del inversionista una entidad privada distinta a la - capitalizada.

Un inversionista extranjero negocia con acreedor y con 2 entidades privadas la capitalización de una de estas, emitiendo las acciones a favor del inversionista extranjero. La otra entidad privada, quien no recibirá los recursos; aun no habiendo emitido acciones la entidad capitalizada con deuda -- reestructurada de entidad pública, será la responsable ante - SHCP y CNIE del uso de los fondos a ser invertidos. Como en - todos los casos las acciones emitidas tendrán que contener - las limitaciones establecidas en la sección 5.11 del "new res-  
structure agreement."<sup>(120)</sup>

"Mecanismo No 7. Capitalización indirecta de entidad pri-  
vada por parte de inversionista extranjero con deuda reestruc-  
turada de entidad pública en virtud de adeudos internos de la  
primera con la última.

Un inversionista extranjero negocia con acreedor y enti-  
dad privada la capitalización de esta última con deuda rees-  
tructurada de una entidad pública (preferentemente una Socie-  
dad Nacional de Crédito), quien a su vez es acreedor de la en-  
tidad privada, por lo que esta hace la aportación con recur-  
sos propios y cancela o disminuye su deuda con la entidad pú-  
blica (preferentemente una Sociedad Nacional de Crédito), emi-  
tiendo acciones a favor del inversionista extranjero con las  
limitaciones establecidas en la sección 5. 11 del "new res-  
structure agreement." (121)

---

120 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Op. cit .,  
supra nota 81, p. 22.

121 Idem. p. 23.

### 3.6. IMPORTANCIA ACTUAL DE LA CAPITALIZACION DE PASIVOS DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO.

"Adolfo Hegewisch Fernández expresó que en 1986 la inversión extranjera alcanzó 2 300 millones de dólares y que el nuevo mecanismo de adquisición de deuda pública por inversión ha permitido totalizar 1 057 millones de dólares. También señaló que el monto autorizado de inversiones extranjeras en México durante 1983 y 1985, ascendió a 6 315.8 millones de dólares." (122)

La industria automotriz tradicionalmente había mostrado un déficit en su balanza de pagos, y es a partir de 1984 cuando pasa a ser superavitaria, debido principalmente tanto a una política radical de exportaciones (ante el desplome del mercado interno) como a la adquisición de deuda pública por inversión de parte de algunas empresas automotrices.

La capitalización de pasivos se instrumentó en otros sectores de la economía, dentro de esta perspectiva se crean mecanismos que permiten atraer selectivamente la inversión extranjera a México.

Algunas entidades del sector público mexicano que reestructuraron deuda externa son: el Gobierno Federal, Petróleos Mexicanos (PEMEX), siderúrgica Lázaro Cárdenas las truchas S.A., Telefonos de México S.A. (TELEMEX), Aeronaves de México (AEROMEXICO), Altos Hornos de México, Banca Serfín, Banco Internacional, Banco Mexicano (SOMEX), Comisión Federal de Electricidad, CONASUPO, Departamento del Distrito Federal, Disel Nacional (DINA), Fundidora de Monterrey S.A.

---

122 Periódico El Nacional. 5 de enero de 1987. p. 1. la sección .

## CONCLUSIONES.

1. El Gobierno Federal , a través de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público, no actúa como un simple particu-- lar al contratar empréstitos con bancos privados extranjeros.

2. La doctrina anglosajona de la diferenciación de los - actos de Estado, no es válida, igualmente la doctrina del ac- to procesal limitado debe desecharse ya que violan el princi- pio de igualdad e inmunidad soberana.

3. Los bancos privados extranjeros que otorgan préstamos al Gobierno Federal mexicano no se han convertido en sujetos\_ del moderno derecho internacional público.

4. No existe el derecho a favor de los acreedores públi- cos y privados para embargar los bienes del Estado mexicano - en el caso de una declaración de moratoria.

5. Resulta criticable que el legislador de la LGDP utili- ce la analogía para tratar de precisar lo que debe entenderse por financiamiento.

6. Constitucionalmente es válido realizar presupuestos - locales para que así las entidades federativas puedan estable- cer las bases para contratar empréstitos con gobiernos, socie\_

dades o particulares mexicanos, que sean en moneda nacional y dentro del territorio nacional, siempre y cuando se destinen a inversiones productivas.

7. El Congreso de la Unión aprobará los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual jurídicamente es correcto - ya que también existen presupuestos de egresos de las entidades federativas, sin embargo, las entidades del sector público local, necesitarán de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para recibir los beneficios derivados del endeudamiento externo.

8. La disponibilidad presupuestal no debe tomarse como - criterio para determinar la capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal.

9. Las entidades distintas del Gobierno Federal son las entidades públicas locales o de los Estados.

10. Es correcto que la LGDP utilice al Presupuesto de Egresos de la Federación como criterio para distinguir a las entidades pertenecientes al Gobierno Federal de las entidades distintas del Gobierno Federal.

11. La LGDP incurre en inconstitucionalidad al tratar de atribuir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de autorizar toda clase de financiamientos de las enti

dades del sector público, ya que mediante esta facultad se - está limitando la libertad de contratación de financiamientos que otorga la Constitución a los Estados y Municipios.

12. La operación de "cambio a monedas distintas del do-lar" permite disminuir el riesgo cambiario que representa dicha moneda ante la posibilidad de una devaluación, permitien- do así atenuar el servicio de la deuda externa.

13. Los bancos acreedores deben aceptar una reducción -- significativa de los intereses generados por concepto del ser- vicio de la deuda externa.

No es posible tratar el problema del endeudamiento exter no con una solución aislada.

Las soluciones deben basarse en las necesidades y condi- ciones específicas de cada país, sin embargo, una opción polí tica inmediata es la vigorización de los sistemas de coopera- ción regional.

14. No es posible hablar de una solución absolutamente - económica ni de una solución exclusivamente jurídica.

15. Propugnar por la total desaparición de la LIE es omí tir el importante pasado histórico de México.

16. Desde el punto de vista jurídico resulta muy intere- sante estudiar a la inversión extranjera directa como un -- instrumento enfocado a resolver el problema derivado de la in

versión extranjera indirecta, tanto oficial como privada.

17. La historia de la deuda externa de México resulta im prescindible para cualquier estudio que trate de comprender - el proceso del endeudamiento de este país, ya que así se puede conocer la explicación objetiva del pasado y los viejos y reiterados errores en las finanzas públicas.

18. Los préstamos que otorgan las instituciones oficiales de crédito, no pueden considerarse neutrales e incondicionales.

19. El interés de las instituciones oficiales de crédito, en el comportamiento general de la economía del país al cual destinan sus recursos, significa una intromisión en los asuntos políticos de la nación prestataria, y constituye una violación de su soberanía.

20. La deuda que interesa es la que constituye un compromiso real financiero, es decir, es aquella que está pendiente de amortización y pago de intereses.

21. La capitalización de pasivos es una medida que soluciona parcialmente el problema del endeudamiento público externo mexicano, no obstante que es un instrumento muy técnico, resulta ser una opción adecuada para permitir a un buen número de empresas que paguen los intereses y el principal de su deuda externa.

22. Descubrir una solución fáctica que permita pagar la deuda externa en su totalidad, y que evite en un futuro que los países se conviertan de nuevo en deudores, resulta ser un verdadero desafío a la inteligencia humana.

23. Hoy el mundo parece resultar extraño, nunca ha existido una solución definitiva que organice armónicamente a la sociedad humana, por consiguiente, afirmar que la capitalización de pasivos del endeudamiento externo resulta ser una medida adecuada y bien instrumentada, es ubicarse en el ámbito de la realidad.

## B I B L I O G R A F I A

## Libros y publicaciones oficiales:

- Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. México, Porrúa, 1983.
- Alcocer, Mariano. Economía social. Curso general. México, Amé-rica, 1954.
- Anuario jurídico. Inversión extranjera, deuda externa y comer-  
-cio exterior : notas sobre el orden jurídico mexicano .  
Tomo VII. México, UNAM, 1980.
- Arellano García, Carlos. Derecho internacional privado. Méxi-  
-co, Porrúa, 1974.
- Barrera Graf, Jorge. Estudios de derecho mercantil. México, -  
Porrúa, 1958.
- Barrera Graf, Jorge. La regulación jurídica de las inversio-  
-nes extranjeras en México. México, UNAM, 1981.
- Barrera Graf, Jorge. Tratado de derecho mercantil vol. I. Mé-  
-xico, Porrúa, 1957.
- Bazant, Jan. Historia de la deuda exterior de México (1823 -  
1946). México, Colegio de México, 1981.
- Burgoa, Ignacio. El juicio de amparo. México, Porrúa, 1984.
- Burgoa, Ignacio. La deuda externa y el derecho a la informa-  
-ción y la Suprema Corte. (no tiene editorial ni fecha),  
biblioteca del Archivo General de la Nación, ubicación -  
343. 037. B. 957. d.

- Burgoa, Ignacio. Las garantías individuales. México, Porrúa , 1986.
- Casasús, Joaquín D. Historia de la deuda contraída en Londres. México, Imprenta del gobierno en palacio, 1885.
- Castro, Juventino V. Garantías y amparo. México, Porrúa , -- 1983.
- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y operaciones de crédito. México, Herrero, 1984.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia moderna de México. El porfiriato. La vida social v. IV. México Buenos Aires. Hermes, 1957.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior, primera parte, v. 8. México Buenos Aires, Hermes, 1970.
- Cosío Villegas, Daniel. Historia moderna de México. La republica restaurada. La vida económica, v. 2. México Buenos Aires, Hermes, 1955.
- Chávez Orozco, Luis. El presidente López Mateos visto por unhistoriador. México, Patria, 1962.
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. México, Porrúa, 1978.
- García Moreno, Victor Carlos. Apuntes de la cátedra de derecho internacional privado. UNAM, 1984.
- García Moreno, Victor Carlos. Apuntes de la cátedra de derecho internacional público. UNAM, 1983.
- Garrigues, Joaquín. Curso de derecho mercantil. México, Porrúa, 1979.
- Gómez Palacio, Ignacio y Gutiérrez Zamora. Inversión extranjera directa. México, Porrúa, 1985.

- Green, Rosario. El endeudamiento público externo de México - (1940-1973), México, Colegio de México, 1976.
- Green, Rosario. Los organismos financieros internacionales. - México, UNAM, 1986.
- López Gallo, Manuel. Economía y política en la historia de Mé<sub>u</sub>xico. México, El caballito, 1978.
- Mantilla Molina, Roberto L. Derecho mercantil. México, Porrúa 1984.
- Méndez Silva, Ricardo. El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México. México, UNAM, 1969.
- Ovalle Fabela, José. Derecho procesal civil. México, Harla, - 1980.
- Payno, Manuel. México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra la España y la Francia. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1862.
- Pereznieto Castro, Leonel. Derecho internacional privado. Mé<sub>u</sub>xico, Harla, 1984.
- Quevedo y Zubieta, Salvador. El general González y su gobierno en México. Anticipo a la historia. México, Establecimiento tipográfico de Patoni 4, 1884.
- Rangel Couto, Hugo. La teoría económica y el derecho. México, Porrúa, 1980.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín. Derecho mercantil vol I y II. - México, Porrúa, 1983.
- Rojina Villegas, Rafael. Compendio de derecho civil. Bienes , derechos reales y sucesiones, tomo II. México, Porrúa, - 1981.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comparecencia ante la LIII legislatura del C. secretario de hacienda y cré-

- dito público Jesús Silva-Herzog P. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1985.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los recientes acuerdos sobre la deuda externa de México. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1987.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Notas sobre algunas interrogantes de la deuda externa de México. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1980.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Notas sobre la reestructuración de la deuda externa de México. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1985.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Nueva estrategia de negociación de la deuda externa de México. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1986.
- Sepúlveda, César. Derecho internacional. México, Porrúa, 1983 .
- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. México, Porrúa , 1961.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. México, Porrúa 1949.
- Trigueros, Eduardo. Evolución doctrinal del derecho internacional privado. México, Polis, 1938.
- Turlington, Edgar. México and her foreign creditors. New York, Columbia university press, 1930.
- Vásquez del Mercado, Oscar. Contratos mercantiles. México, Porrúa, 1982.

Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho administrativo. Buenos Aires Argentina, Tipográfica editora, 1949.

Legislación mexicana.

Código civil para el Distrito y territorios federales, Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1928.

Código de comercio, Diario Oficial de la Federación del 7 al 13 de octubre de 1889.

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

Decreto para el fomento de la industria automotriz, Diario Oficial de la Federación de 20 de junio de 1977.

Decreto para la racionalización de la industria automotriz, Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 1983.

Decreto por el que se reforma el artículo 19 del decreto para la racionalización de la industria automotriz, Diario Oficial de la Federación de 3 de octubre de 1984.

Ley del presupuesto, contabilidad y gasto público, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.

Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1941.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985.

- Ley General de Población, Diario Oficial de la Federación de 7 de enero de 1974.
- Ley General de Sociedades Mercantiles, Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1934.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1932.
- Ley organica de la fracción I del artículo 27 de la Constitución, Diario Oficial de la Federación de 21 de enero de 1926.
- Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 1973.
- Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, Diario Oficial de la Federación de 22 de diciembre de 1975.
- Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 1958.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito , - Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1982.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito , - Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985.
- Ley de Nacionalidad y Naturalización, Diario Oficial de la Federación de 20 de enero de 1934.
- Ley Organica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976.
- Resolución general No 1 de la Comisión Nacional de Inversio--

nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 30 - de agosto de 1984.

Resolución general No 2 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 30 - de agosto de 1984.

Resolución general No 3 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 30 - de agosto de 1984.

Resolución general No 4 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 15 - de enero de 1976, 27 de agosto de 1981 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 5 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 1975.

Resolución general No 6 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 1975 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 7 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 1975 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 8 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 5 de noviembre de 1975 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 9 de la Comisión Nacional de Inversio-- nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 30 - de agosto de 1984.

Resolución general No 10 de la Comisión Nacional de Inversio--

nes Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 30 - de agosto de 1984.

Resolución general No 11 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 27 - de julio de 1977 , 15 de noviembre de 1979 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 12 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 19 - de noviembre de 1981 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 13 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de 1977 y 30 de agosto de 1984.

Resolución general No 14 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Diario Oficial de la Federación del 2 - de septiembre de 1986.

Resolución general No 15 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Diario Oficial de la Federación del 2 - de septiembre de 1986.

#### Legislación extranjera.

Ley canadiense de 1982 sobre la inmunidad del Estado.

Ley de Estados Unidos de 1976 sobre inmunidades de los soberanos extranjeros.

Ley del Reino Unido de 1978 sobre la inmunidad del Estado.

Publicaciones periódicas.

Periódico El Nacional, México, 5 de enero y 3, 6, 10, 16, 21\_  
y 22 de febrero de 1987.

Periódico Excelsior, México, 23 de enero de 1987.