



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**El Crédito y la Deuda Pública
en el Federalismo Mexicano**

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciada en Ciencias Políticas
y Administración Pública

P r e s e n t a :
MARIA ANTONIETA RASCON CORDOVA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F. Julio de 1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

EL CREDITO Y LA DEUDA PUBLICA EN EL FEDERALISMO MEXICANO.

INTRODUCCION.

CAPITULO I FUNCION FINANCIERA Y ORGANIZACION POLITICA.

| | |
|---|----|
| I.1. Generalidades, definiciones, instrumentos y fines de la actividad financiera del Estado. | 1 |
| I.1.1. Naturaleza política de la actividad financiera. | 9 |
| I.2. Peculiaridades en el federalismo mexicano. | 11 |
| I.3. El Esquema político y financiero de la -- Constitución de 1917. | 14 |
| I.3.1. Facultades o funciones públicas -- exclusivas del gobierno federal. | 19 |
| I.3.1.1. Facultades del Congreso. | 19 |
| I.3.1.2. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. | 21 |
| I.3.1.3. Facultades del presidente de la República. | 22 |
| I.3.2. Previsiones generales. | 23 |
| I.3.3. Facultades financieras y hacendarias de los estados. Garantías. | 25 |

| | |
|--|----|
| 1.3.4. Atribuciones de los municipios. Garantías. | 28 |
| 1.4. El Esquema inicial adoptado por la Constitución federalista de 1824. | 31 |

CAPITULO II EL CREDITO Y LA DEUDA LOCAL EN EL DESARROLLO DEL CREDITO NACIONAL.

| | |
|--|----|
| II.1. La transición al esquema financiero de la Constitución de 1857. | 51 |
| II.1.1. El esquema financiero de la Constitución de 1857. | 57 |
| II.2. Configuración del artículo 117 Constitucional. | 65 |
| II.2.1. Las reformas tributarias. | 67 |
| II.2.2. La reforma crediticia de 1901. | 71 |
| II.2.2.1. Antecedentes. El arreglo de la deuda exterior. | 71 |
| II.2.2.2. La prohibición del crédito externo de los estados. | 76 |
| II.3. El sistema bancario porfirista. | 83 |
| II.3.1. La Ley de Instituciones de Crédito de 1897. | 87 |

CAPITULO III INSTITUCIONALIZACION DEL CREDITO. ALCANCES DEL
CREDITO LOCAL EN EL ESTADO SURGIDO DE LA - - - -
REVOLUCION DE 1910.

| | |
|--|-----|
| III.1. El sistema bancario y financiero moderno. | 97 |
| III.1.1. Objetivos iniciales del Banco -- Nacional Urbano y de Obras Públi cas, S. A. | 105 |
| III.2. Las medidas fiscales. | 108 |
| III.2.1. El Registro de obligaciones y -- empréstitos de estados y munic pios. | 117 |
| III.3. La reforma crediticia de 1946. | 126 |
| III.3.1. Consecuencias de la reforma para el crédito y la hacienda pública local. | 135 |

CAPITULO IV LA POLITICA CREDITICIA Y DE FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y
MUNICIPIOS.

| | |
|--|-----|
| IV.1. Tendencias del endeudamiento de los estados en el período 1970-1982 | 152 |
| IV.2. La Reforma crediticia de 1981 | 161 |
| IV. 2. 1. El Registro de Obligaciones en la nueva Coordinación Fiscal | 168 |

| | |
|---|-----|
| IV.2.2. Bases locales para la contratación de empré <u>g</u> titos y control interno del endeudamiento | 176 |
| IV.3. La Política crediticia y el financiamiento del desarrollo | 183 |
| IV. 4. Resultados recientes de la oferta institu <u>ci</u> cional y la actividad crediticia garanti <u>z</u> ada con participaciones. 1976-1986 | 186 |
| IV. 4. 1. Condiciones financieras de los - créditos otorgados por el BANO-- BRAS en el período | 199 |
| IV. 4. 2. Participación de los estados en la oferta crediticia anual del BANOBRAS | 201 |

CUADROS I A XI

Bibliografía por capítulos

Otras obras y documentos consultados

Este trabajo se propone describir la relación que se establece entre los poderes públicos en el curso de la gestión financiera y la participación de los estados federativos y municipios en el crédito y la deuda pública nacionales.

La idea de que el contacto entre los poderes públicos, en los aspectos relacionados con la formación de la hacienda pública tiene por regla una expresión en la Ley, facilitó la decisión de abordar el desarrollo del tema para un largo período, relacionando el hecho jurídico a otros aspectos de la evolución histórica del Estado y teniendo siempre como referencia la gestión de los hoy Arts. 73 y 117 constitucionales y en particular los cambios en las disposiciones relativas al crédito y endeudamiento —fracción VIII en ambos artículos.—

La relación financiera se presenta a modo de concesión y ejercicio —de facultades de los órganos de gobierno, federales y federativos, que por participar de la soberanía de la nación están dotados de poder tributario y facultades crediticias, con las consecuencias de esta relación principal en el ámbito de gobierno y la hacienda municipal.

Como resultado o necesidad del análisis se tocan también aspectos de la relación financiera del Estado nacional con otras entidades en el ámbito internacional, del poder público con los intereses privados y entre los poderes federales, en particular el desplazamiento histórico de facultades al Ejecutivo.

En el primer capítulo se plantea la necesidad de definir y aclarar los conceptos indispensables para abordar el tema, lo que incluye definiciones de la ciencia que se encarga del estudio de la actividad financiera del Estado. Algunas definiciones, hoy anacrónicas, subrayan los cambios que han operado en los fines y actuación financiera, actualmente vinculados al concepto "desarrollo económico" por reformas a la Constitución en 1983.

En este capítulo se describen también las características que impone a la función financiera del Estado mexicano el modelo de gobierno federativo con las importantes aunque sutiles variantes adoptadas por los constituyentes de 1824, 1857 y 1917. Se presenta el esquema general de competencias que prevalecía en 1986, con la finalidad de resumir y presentar en forma más explícita las facultades financieras hoy vigentes, y también la capacidad del modelo federativo para asimilar los diversos cambios económicos y sociales ocurridos en ese largo período.

En el capítulo II nos proponemos distinguir el fenómeno de la deuda del crédito público nacionales y la forma en que se relacionan durante el siglo XIX con las transformaciones del liberalismo económico y político clásico. El arreglo de la deuda y el consiguiente restablecimiento del crédito nacional se asocia a la consolidación del Estado y el fortalecimiento del poder ejecutivo, con consecuencias para las facultades financieras de los estados federativos que hasta entonces ejercían con liberalidad facultades en materia financiera, patentes, inclusive, en la creación del sistema bancario y financiero.

En 1901 se localiza el hecho jurídico político más relevante para los estados federativos en materia crediticia al delimitarse restricciones y facultades en la Constitución Federal, acordes con la consolidación y -- desarrollo del crédito nacional.

En el capítulo III se consideran las facultades, implícitas y explícitas que la Constitución de 1917 concede a los estados federativos en materia de crédito y endeudamiento. Las explícitas aparecen relacionadas -- con los propósitos de justicia agraria que garantiza la nueva Constitución.

El ejercicio real de facultades crediticias y de endeudamiento in terno, contenidas también en las constituciones locales, dependerá de las características del sistema bancario y financiero que logre construir la -- Nueva Administración.

La creación de la Institución bancaria especializada en el financiamiento crediticio a los estados y municipios --antecedente del - - - -- BANOBRAS-- se presenta como parte de los logros constructivos de los años 30s., pero también como medio para hacer compatible la actividad crediticia local con la política financiera y crediticia nacional. El régimen -- cardenista intenta definir con mayor claridad la relación financiera del -- gobierno federal con los estados y municipios, pero este esfuerzo llega a manifestarse parcialmente en el texto constitucional. La política crediticia se manifiesta en disposiciones y decretos, cuya aplicación perdura hagta 1981.

La reforma constitucional sobre el crédito de los estados y municipios en 1946 aparece asociada al arreglo definitivo de la deuda nacional, y ésta con la vinculación del Estado a los organismos internacionales de estabilización monetaria y la utilización del crédito nacional para fines de fomento o desarrollo económico.

En el capítulo IV y último se presentan las características de la política de financiamiento a los gobiernos locales, que se considera equivalente a la posibilidad de gobierno federal, de coordinar y/o controlar la actividad financiera local de acuerdo con las políticas y necesidades económicas nacionales que se manifiestan claramente desde los años 50s.

La última reforma constitucional sobre el crédito a y de los estados federativos y municipios en 1981, se relaciona con un análisis sobre el endeudamiento de los estados en el período que antecede a la reforma, vinculado con la disponibilidad de fondos tributarios y provenientes del sistema de coordinación fiscal.

Se incluye por último el resultado de la actividad crediticia de los estados federativos, garantizada con participaciones en el período 1976-1986 y se desglosa, en el caso de cada estado el crédito recibido del BANOBRAS en el mismo período.

- o -

El desarrollo del trabajo requirió de una búsqueda y selección de

fuentes bibliográficas, documentales y de archivo, acordes con la orientación y propósitos de la investigación. Se analizó previamente el aspecto de la evolución constitucional, que sirvió a su vez de fuente de datos.

En el trabajo de selección bibliográfica encontramos pocos, pero importantes estudios que abordan el fenómeno crediticio y la deuda pública nacionales en una perspectiva histórica, mismos que fueron ampliamente utilizadas, en particular el estudio del maestro Ernesto Lobato López, que analiza el desarrollo del crédito hasta 1925 y el de Manuel Salas Villagómez, que aborda el estudio de la deuda pública hasta 1950. Las referencias al crédito y la deuda de los estados fueron siempre escasas en estos y otros textos consultados, por lo que el avance en la investigación se fué apoyando cada vez en mayor medida en fuentes documentales y de archivo, estudios inéditos o de difusión limitada, que se citan en las notas de cada capítulo y en la Bibliografía.

- o -

A los funcionarios de la Dirección General de Crédito y Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público agradezco su autorización para utilizar datos del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Estados y Municipios y otros materiales de archivo en esta investigación.

Al Lic. Rubén Martínez Krausa mi reconocimiento a su generosa -- transmisión de ideas y conocimientos sobre el crédito y la deuda de los --

Estados y Municipios, que representaron un punto de partida, referencia y estímulo en la investigación. Asimismo su apoyo para la localización y -- consulta de fuentes bibliográficas.

Al Lic. José Inocente Lugo agradezco su amable apoyo y facilidades para la consulta de la obra jurídica, soporte del trabajo, de su biblioteca personal y sus valiosas orientaciones en cuestiones básicas de derecho fiscal y financiero.

Al Dr. Juan Felipe Leal, director de la tesis, mi agradecimiento -- por su cabal ayuda y estímulo para el desarrollo del trabajo. Sus observa-- ciones permitieron ampliar la perspectiva inicial, encauzar las ideas cen-- trales de la investigación y equilibrar los diversos aspectos disciplina-- rios que contiene, tanto en el desarrollo general como en el trabajo de -- cada capítulo.

Al Maestro Carlos Castro O., mi gratitud por su guía y apoyo en to-- das las etapas y en especial su vigilancia del avance hasta su termina-- ción.

- o -

Mi agradecimiento a las compañeras y compañeros de la Coordinación General con Entidades Federativas, por su valioso apoyo para la elabora-- ción de este trabajo. A la Srta. Ma. de Jesús Espinoza especialmente por la mecanografía de esta presentación final.

I FUNCION FINANCIERA Y ORGANIZACION POLITICA.

I. 1. Generalidades. Definiciones, instrumentos y fines de la actividad financiera.

El Estado se manifiesta en la sociedad a través de facultades o funciones públicas exclusivas que se ejercen mediante los órganos o poderes del estado. Un conjunto de estas facultades dota al Estado de una capacidad o personalidad financiera y con ese carácter el poder público desarrolla una actividad específica destinada a allegarse los recursos (ingresos públicos) que origina el funcionamiento regular del estado (gasto público).

La actividad o gestión financiera que cumple el Estado, "para administrar el patrimonio, para determinar y recaudar los tributos, (contraer deuda), para conservar, destinar e invertir las sumas egresadas, se distingue de todas las demás en que no constituye un fin en sí misma, o sea que no atiende directamente una necesidad de la colectividad, sino que cumple una función instrumental de fundamental importancia, siendo su normal desenvolvimiento una condición indispensable para el desarrollo de todas las restantes actividades" y puede ser definida como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general la realización de sus propios fines", o bien como "la actividad del Estado relacionada con la obtención, administración y empleo de los recursos monetarios para la satisfacción de las necesidades públicas." (1)

El funcionamiento del Estado en todas sus manifestaciones requiere ineludiblemente de la contratación de servicios, la realización de -- obras y la adquisición de cosas por todo lo cual debe pagar un precio. -- Con el crecimiento de las necesidades públicas y los compromisos sociales y económicos del estado, las funciones se han multiplicado y con -- ellas los gastos. Debe pagar además las deudas contraídas. "Esto lo -- convierte, desde el punto de vista financiero en una agencia de gastos, -- la mayor en su género, pues por su conducto se distribuyen entre los diversos elementos productores de la Nación y del exterior grandes cantidades de dinero, ya que el pago de todos los servicios públicos y demás obligaciones del estado se efectúan, en la inmensa mayoría de los casos, en dinero y no en especie." (2)

Otro aspecto de la personalidad financiera del estado es el de acreedor, pues el costo de la masa de los gastos públicos lo exige a la sociedad por medio de los diferentes impuestos, las contribuciones y -- derechos por la prestación de algunos servicios. Los ingresos provenientes de la explotación del patrimonio nacional, de la operación de las -- empresas públicas, de la renta de inmuebles y venta de bienes, etc. -- representan otro aspecto de los ingresos del estado así como los provenientes de la contratación de empréstitos y la emisión de títulos de la deuda pública.

El crédito y la deuda pública representan pues un aspecto especial de la actividad financiera y del funcionamiento regular del Estado, ya que permite a los gobiernos obtener los ingresos necesarios, comple--

mentarios o extraordinarios para cubrir sus obligaciones o responsabilidades de gastos. Es decir, representan un recurso, dentro de las prerrogativas financieras del poder público para cumplir los fines que le asigna la organización constitucional. *

La deuda pública, desde el punto de vista financiero, es un -- recursos para nivelar los gastos y los ingresos gubernamentales, es decir, se relaciona primariamente con los ingresos del Estado "pues si -- bien existe un vínculo entre la deuda y el egreso del Estado, tanto en -- el orden del tiempo como en la importancia financiera de las operacio--- nes, primero es el ingreso procedente de la deuda y después el egreso -- que la misma da lugar."⁽³⁾

La diferencia fundamental que establece la deuda respecto de -- otros ingresos públicos es la forma de obtenerlos, mediante la utiliza--- ción del crédito y la obligación de reintegrarlos a un plazo futuro y -- pagando un precio por el uso de los fondos prestables. Así también, por -- diversidad -- de los fondos que provienen de otros Estados, instituciones naciona--- les o extranjeras, instituciones creadas por el propio Estado, socieda--- des o particulares de una comunidad.

* Los fines del Estado, según Andrés Serra Rojas son las metas -- o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y que se incorporan al orden jurídico general. "Estos fines --agrega-- se señalan en forma expresa en la legislación o ellos resultan del engrana--- je político administrativo." Al incorporarse a la legislación, los fi--- nes se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de la comunidad. (Serra Ro--- jas, Andrés, Ciencia Política, P. 455).

Pero no todo lo que debe el Estado es parte de la deuda pública, "el concepto del plazo, el carácter futuro de la obligación, que reviste a ésta con los atributos del crédito y su reconocimiento legal es lo que da a la propia obligación un sitio en la deuda pública." (4)

Así, "la deuda pública está constituida por la totalidad de las obligaciones insolutas a cargo de las entidades públicas, cuando esta deuda ha sido reconocida bien sea por el Congreso de la Unión o por las legislaturas locales, según el caso, y se ha mandado pagar por tales cuerpos legislativos, así como cuando la deuda se haya contratado conforme a las bases dadas por los mismos órganos colegiados." (5)

Dichas obligaciones "legales" deben satisfacerse con el producto de los impuestos y otros ingresos públicos.

La deuda pública nace pues de una decisión unilateral de los gobiernos y se define como "el conjunto deudas contraídas por el Estado, reconocidas por éste y a cuyo pago en dinero se ha obligado en forma auténtica para una época futura." (6)

El ejercicio y control del endeudamiento es parte de la soberanía nacional, depositada en el Congreso o Parlamento y las funciones de los órganos públicos en esta materia las distribuye la constitución, como se describe en el siguiente apartado.

Cabe mencionar también que las diversas circunstancias económicas y políticas -sistema económico y monetario, grado de desarrollo y

dependencia económica y política, consolidación institucional de poder político y tendencias evolutivas-, determinan las características, los motivos y el nivel de endeudamiento del Estado, así como también la transformación del Estado de simple sujeto de crédito y deudor a regulador de un sistema nacional de crédito y a asumir su control exclusivo en los tiempos más recientes.

La deuda y el crédito, son entonces también la manifestación de procesos o indicadores de ciertos logros ó cambios cualitativos en la evolución del Estado.

Los diferentes aspectos de la actividad financiera del Estado se unifican en el Presupuesto, el principal instrumento de la actividad financiera del Estado, que consiste en la aprobación previa por los representantes de la nación de los ingresos y los gastos públicos para un ejercicio. En el aspecto técnico y operativo, la función financiera se unifica mediante el funcionamiento de un organismo, dependencia del Ejecutivo, la Secretaría o Ministerio de Hacienda, en el que tradicionalmente se han delegado las siguientes funciones privadas: iniciar ante el Poder Legislativo todas las leyes hacendarias, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. 2. Percibir, en su totalidad y con exclusión absoluta de todo otro departamento público, todas las rentas nacionales, impuestos, pago de servicios y productos de las rentas administradas por el Estado. 3. Hacer el pago de todos los servicios públicos y de las obligaciones nacionales. 4. Ser instrumento exclusivo para la contratación y administración de la deuda pú-

blica.

La adecuada administración de los ingresos y gastos estatales y el eficaz funcionamiento del Estado en el aspecto financiero requiere también de un plan de Economía Financiera, que se refiere a la elaboración del plan de gastos públicos, expedición del presupuesto de egresos, la ejecución y contraloría de los gastos públicos, tanto en forma preventiva, anterior al gasto, como en forma comparativa, posterior a él. (7)

El comportamiento ideal de las finanzas del Estado es el objeto de estudio de la Economía Financiera, Ciencia de Hacienda Pública, Ciencia de las Finanzas Públicas o Economía Pública.

Diversos autores, desde diferentes enfoques disciplinarios bajo cualquiera de las anteriores denominaciones, coinciden en que esta disciplina "constituye un conjunto de ideas prácticas centradas en la economía del Estado" (Enrique Fuentes Quintana) y se ocupa "del conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado", (Musgrave, Richard) que se rige por el principio presupuestario y que su campo de análisis abarca las diferentes ciencias tradicionales. "No es simplemente una rama del prolífico árbol de la economía como se le define convencionalmente, indudablemente trasciende los límites de la economía en su más estricta definición, es una rama de la economía sólo si ésta es de nuevo definida como ciencia de la economía pública." (8) Algunas de estas definiciones son las siguientes: Gerhard Colm señala que es una "disciplina norma

tiva que estudia la forma en que se logran los objetivos del poder público, a través de las medidas de ingresos y gastos públicos, a través de las medidas de ingresos y gastos públicos, dirección de la administración de la deuda y transacciones correspondientes y, específicamente, la manera en que se toman estas decisiones." (9)

Para Sergio F. de la Garza "puede considerarse universalizada la opinión de que la Ciencia de las Finanzas Públicas, tiene carácter autónomo frente a la Economía, la Política y el Derecho, considerando los innegables elementos de esas tres ciencias, que entran a formar parte de la Ciencia de las Finanzas Públicas." (10)

Este mismo autor presenta la siguiente definición del objeto de la "Ciencia de las Finanzas Públicas", propuesta por Mario Pugliese: "...estudia los fenómenos financieros desde el punto de vista económico, político y jurídico, pues económicos son los medios — de que se sirve el estado para desarrollar su actividad financiera, — políticas son sus finalidades y los procedimientos de esta actividad (y) jurídico es el fundamento de los fenómenos estudiados." (11)

(12)
Para Maurice Duverger la Hacienda Pública se puede definir como "la ciencia que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales llamadas medidas financieras: gastos, tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestales, etc."

(13)
Harold M. Groves señala que la Hacienda Pública es — "un campo de investigación en que se estudian los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales y locales. En —

los tiempos modernos incluye este estudio cuatro divisiones principales: recaudación pública, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto, tales como la administración fiscal y la política fiscal", agrega que "la hacienda pública forma parte de las finanzas en general, y las finanzas, a su vez, forman parte de la economía, pero en un sentido más importante, se trata de una disciplina independiente o separada".

Un aspecto del estudio de la actividad financiera del Estado - consiste en el de las relaciones que se establecen entre los poderes generales o locales, en el curso de la gestión financiera. La finalidad del poder público, en este sentido, consiste en coordinar y hacer compatibles las funciones financieras locales con las del Estado como representante - del interés común nacional.

I.f.1. Naturaleza política de la actividad financiera.

(14)
 Mario Pugliese sostiene que la actividad financiera tiene -- una naturaleza política "porque políticos son el sujeto agente, los poderes de los que éste aparece investido y los fines para cuya obtención se desarrolla la actividad financiera."

En consecuencia, "todos los principios económicos, éticos, sociales, técnicos, jurídicos, que el ente público utiliza para el desarrollo de su actividad financiera, a pesar de la particular eficacia que alternativamente adquieren, quedan siempre subordinados al principio político -- que domina y endereza toda la actividad financiera del Estado."

Fernando Sáinz de Bujanda considera que el concepto de la actividad financiera "no puede andar separado del de soberanía financiera, -- pues" . . . la facultad de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de la supremacía del imperio que corresponde ab origine al ente público." (15)

Desde este punto de vista, la actividad financiera del Estado, -- esencialmente instrumental y pragmática, aparece dominada por un principio político, si bien su contenido es de carácter económico.

Esta actividad se desenvuelve, en forma jurídica porque "una reconocida exigencia del Estado moderno --Estado de Derecho-- es que todas las manifestaciones en el campo de la Administración y de las relaciones con

los particulares que ésta engendra, encuentren en la Ley su fundamental disciplina..., 1o. porque implica la administración del dinero público, que es sustraído a la economía privada para la satisfacción de las necesidades públicas; y 2o. porque la enorme masa de riqueza destinada a esos fines da origen a un complejo de relaciones, cuyo ordenado desenvolvimiento requiere un sistema de disposiciones imperativas." (16)

Siendo la actividad financiera una parte de la administración pública, integrada a su vez por un conjunto de actividades y servicios destinados al cumplimiento de fines de utilidad general, su estudio - - deberá partir, dice De la Garza, de una noción clara de la organización y los fines estatales. (17)

I. 2. Peculiaridades en el Federalismo Mexicano.

La forma de gobierno federativo ha matizado desde diferentes - aspectos la actividad financiera del Estado mexicano.

En virtud de la adopción de este modelo para la organización - política del Estado, tanto los órganos políticos federales como locales fueron dotados de competencia para obtener ingresos; las fuentes adjudicadas a la jurisdicción local habían de ser suficientes para cumplir sus fines: la satisfacción de necesidades domésticas.

Según la teoría del gobierno federativo, los poderes interio- res asumen un papel de primera importancia en la división de las funcio- nes: "establecen un límite a la acción del poder nacional, cierran el - campo jurisdiccional a cada una de las ramas que ejercen aquel y contri- buyen en esta forma al equilibrio del gobierno, añadiendo un obstáculo - (18) al peligro siempre acechado de que se erija un poder omnipotente."

La división e independencia de jurisdicciones -general y local- se fundamenta en la separación de fines que cada una debe cumplir co- rrespondiendo a la jurisdicción federal "los grandes fines del Estado - abstracto, la vida de la nación como personalidad autónoma (representa- ción y defensa contra amenazas externas) y la organización constitucio- nal interior para la existencia normal de los pueblos; a la segunda que- dan encomendadas las relaciones íntimas de la sociedad, es decir, las re- glas que aseguran el imperio del derecho: en la vida común, fin mediato

y superior en la formación de las nacionalidades y para la cual no son -- sino medios la organización política y la vida internacional." (18)

La separación de ámbitos de la actividad financiera, consecuencia de la separación (inicial) de fines generales y locales, o también, del - incipiente desarrollo del Estado, se manifiesta también en conflictos por la invasión recíproca de campos hacendarios, particularmente en los as- pectos tributarios, que perdura en sus rasgos esenciales a lo largo del - primer siglo de vida independiente (1824-1924).

En el aspecto del endeudamiento, sin embargo, los conflictos rele vantes no se presentan en la etapa inicial de formación del Estado sino - que tienen lugar con el desarrollo bancario y crediticio del último cuar- to de siglo, fenómeno que coincide con el arreglo de la deuda, la crea- ción de un mercado interno, el restablecimiento del crédito externo y los cambios en la concepción del grado "ideal" de injerencia del Estado en la actividad económica.

La intervención "activa" del estado en la actividad económica, -- con objeto de corregir las deficiencias de la iniciativa particular, acele rar el proceso formativo de capitales y aprovechar los excedentes del mer cado financiero internacional implica cambios sensibles en la concepción de la actividad financiera y en las relaciones entre los poderes públicos nacionales y generales y entre éstos y los poderes locales.

El empleo de los instrumentos fiscales, ingreso, gasto y deuda --

pública para orientar la actividad económica hacia determinados objetivos, económicos y políticos, implica necesariamente cambios en las concepciones liberales respecto al endeudamiento; éste se considera preferible a una elevada imposición; las compras, ventas e inversiones gubernamentales se multiplican, lo que se traduce en incremento del presupuesto y del aparato administrativo y con el consiguiente fortalecimiento del Ejecutivo a expensas del poder del Congreso.

La utilización de los instrumentos fiscales para intervenir la economía implica también ajustes en el marco Constitucional, en lo que se refiere a facultades de los distintos órganos, federales y locales, con tendencia a convertir en prohibiciones algunas facultades financieras que los estados se adjudicaron, en ausencia de prohibiciones expresas o con fundamento en imprecisiones de las disposiciones federales. El control de los instrumentos financieros por el gobierno federal, en ejercicio de la soberanía nacional implica necesariamente restricciones a la "soberanía" financiera de los estados.

La evolución de disposiciones restrictivas a la autonomía de los estados en materia tributaria y crediticia reflejan pues con bastante claridad la declinación del liberalismo económico y político en favor de la centralización política administrativa que permitirá la intervención activa del Estado en la economía, bien como regulador único de los procesos que afectan la actividad económica o su intervención directa en la creación de servicios e infraestructura que permitirán acelerar el proceso formativo de capitales.

1. 3. El esquema político y financiero de la Constitución de 1917.

La evolución financiera del Estado y la ampliación y concentración de facultades en los órganos federales, el Ejecutivo en particular, que conlleva esta evolución, se manifiesta en el aspecto y constitucional.

El esquema de la organización política del Estado, establecido en los artículos 40 y 41 constitucionales por el constituyente de 1857, incorporó de manera peculiar los cambios que, con motivo del auge -- económico que se acentúa en las últimas décadas del siglo XIX, operaron en el esquema de las relaciones políticas y financieras entre la federación y los estados.

Estos artículos compaginan perfectamente los imperativos políticos de reconocer simultáneamente al federalismo como forma legítima de organización del Estado y asegurar la unidad nacional mediante la supremacía jurídica del Pacto federal sobre los poderes locales.

De acuerdo con estos principios, la competencia federal queda -- establecida en la Constitución, en la forma de facultades de los órganos y funcionarios federales, y la competencia local en las facultades que las constituciones locales conceden a los funcionarios locales "que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."
(Art. 40)

En confirmación de los principios de la teoría federalista, las

facultades no concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, "se entienden reservadas a los Estados". (*) Pero también, para afirmar la superioridad del Pacto Federal sobre "los Estados" se agregó un artículo — destinado a consignar las actas públicas y honorarios que los estados no pueden realizar "en ningún caso". (**) Al establecer límites al ejercicio de facultades de los estados éstos parecen de acuerdo con la teoría jurídica la cualidad de "límites y soberanos" como los denomina el mismo artículo 41.

Bajo este esquema la intervención del Estado en la economía se manifiesta en la ampliación y explicitación de las facultades federales — (Art. 72) así como en la ampliación de las restricciones de las facultades de los estados (Art. 111), mediante reformas a la Constitución de 1857.

Estos ajustes jurídicos, imperativos, a las facultades financieras y honorarias de los poderes públicos, conseguidas entre los años de 1873 y 1961 se incorporan íntegramente a la Constitución de 1917.

El constituyente de 1917 enfatiza y legitima la tendencia y el proceso centralizador de las facultades financieras en el poder Ejecutivo, una vez que representa el medio de hacer efectivas las garantías sociales y la justicia social, que la misma constitución establece.

(*) Art. 107 de la Constitución de 1857 y 124 de la Constitución de 1917.

(**) Art. 111 de la Constitución de 1857 y 117 de la de 1917.

Como señala el jurista Felipe Tena Ramírez, "la obra original y propia de la asamblea de Querétaro, consistió en las trascendentales novedades en las materias obrera y agraria, bastantes por sí solas - para convertir el proyecto de reformas (a la carta de 1857) del Primer - Jefe, en una nueva constitución."⁽¹⁹⁾

Las responsabilidades que la Constitución otorga al Estado - en las materias obrera y agraria, (artículos 27 y 127) se complementan - con las financieras y de regulación y control monetario del artículo 28.

Estas facultades de regulación que la Constitución otorga al Estado, con relación a su ejercicio por parte de los particulares, legitiman por lo tanto, con fines de beneficio social, la tendencia de fortalecimiento de las facultades del Poder Ejecutivo que se habían manifestado durante el régimen porfirista.

La Constitución de 1917, con respecto de la de 1857 -reformada- no introdujo cambios formales relevantes en el esquema federalista de la distribución de competencias financieras entre la federación y los estados, pero en un sentido real sí modificó estas relaciones desde dos aspectos:

1. Con el fortalecimiento de facultades del Ejecutivo, por mandato directo de la nación y en garantía del cumplimiento de los derechos sociales y,

2. El establecimiento de la libertad municipal como institución --

constitucional.

La libertad hacendaria del municipio, provocó un encendido debate del constituyente y fué considerada por la fracción abanderada de la reforma social, como elemento indispensable para concretar la libertad política del Municipio. La negativa del Constituyente para conceder facultades hacendarias al municipio puede interpretarse como concesión a los estados en aras del "equilibrio federalista", pues los estados "concedían" a su vez importantes facultades a favor del gobierno federal, a cargo del Ejecutivo. (20)

Las prerrogativas hacendarias de los municipios se establecerían entonces en las condiciones que determinarían exclusivamente las Constituciones locales.

Las garantías que otorga actualmente la Constitución a los municipios para la obtención de los recursos financieros necesarios para la atención de sus necesidades, -los tributarios en términos muy parecidos a los planteados en uno de los proyectos que discutió el Constituyente - de 17-, aunados a las garantías para la actuación del Estado sobre los bienes y patrimonio nacionales y regulación de la economía, matizan pues el esquema federalista de distribución de competencias (artículos 40 y 41) basado en facultades concedidas y reservadas, concurrentes y prohibidas, que estableció la Constitución de 1824 y refrendó la de 1857.

Las facultades de los estados para formar y administrar su hacienda resultan de aquellas materias que no están concedidas expresamente en la Constitución a los poderes federales. Pero además, de aquellas

otras que la propia Constitución les concede para organizar y administrar la hacienda municipal. Los derechos o garantías municipales dependen en tonces de esas facultades sobre las cuales corresponde legislar a los -- congresos locales.

Se consigna enseguida el listado de materias que la evolución -- constitucional asigna a los poderes federales --facultades y obligacio--- nes-, así como las facultades que la constitución concede expresamente a los estados y a los municipios. Las prohibiciones se analizan en el si-- guiente capítulo.

I. 3. 1. Facultades y obligaciones en materia financiera del Gobierno - -
Federal.

I. 3. 1. 1. Facultades del Estado.

Control y regulación de áreas estratégicas de la economía y las finanzas: (Art. 28)

- Control de Precios
- Acuñación de moneda
- Emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo des-
centralizado del gobierno federal
- Prestación del servicio público de banca y crédito
- Concesionar la prestación de servicios públicos o la explota-
ción, uso o aprovechamiento de bienes del dominio de la fede-
ración, salvo las excepciones que las mismas prevengan.
- Otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean ge-
nerales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente
las finanzas de la Nación.
- Rectoría del desarrollo nacional (Arts. 25 y 26) *
- Fomento del crecimiento económico y el empleo
- Regulación y fomento de las actividades que demande el inte-
rés general.
- Organización de un sistema de planeación democrática del desa-
rrollo nacional (cuyos objetivos son los "fines del proyecto
nacional contenidas en esta Constitución")

I. 3. 1. 2. Facultades del Congreso (Art. 73)

- Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupues-
to (fracción VII)
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar em-
préstitos sobre el crédito de la nación.

* Adicionados por reforma publicada en el Diario Oficial el 3
de febrero de 1983.

- Explotación forestal
- Producción y consumo de cerveza (fracción XIX)
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (Fracción XXIX-D)

I. 3. 1. 3. Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

- Los proyectos que versasen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. (Art. 72 h).
- Vigilar, por medio de una comisión el exacto cumplimiento de las funciones de la Contaduría Mayor. (Art. 74 frac. II).
- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio - deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la cuenta pública del año anterior. (Art. 74 IV).

I. 3. 1. 4. Facultades y Obligaciones del Presidente de la República.

- Proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes y disposiciones que (en materia financiera, haciendaria y crediticia) expida el Congreso de la Unión, conforme a la Ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. (Art. 89) *

* De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976) corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el despacho de los siguientes asuntos:

- Ejercer facultades extraordinarias para legislar en materia económica o regulación de la facultad exclusiva de la federación para gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional... Previsiones Generales. Art. 131. ("El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida").

I.- Estudiar y formular los proyectos de Leyes y disposiciones impositivas y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

IV.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieren las leyes cuan-

1. 3. 2. Prevenciones Generales

- Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficacia, honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas - mediante convocatoria pública para que libremente - se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado -- las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, - calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

do los particulares se beneficien sin derecho de su subsidio o estímulo - fiscal. (Reforma publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de -- 1983).

VI.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las Entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades de Gasto Público Federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del -- crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las -- demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de Banca y Crédito;

IX.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del --

- Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, -- eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales se sujetará a las bases () de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases () en los términos del Título -- Cuarto de esta Constitución. (Art. 134)

- No se hará pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por Ley posterior. (Artículo 126)

Crédito Público.

X.- Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

XI.- Dirigir la Política Monetaria y Crediticia.

XV.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias -- que corresponda y;

XVI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. -- El Art. 32 de la misma Ley Orgánica de la Administración señala que a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. 3. 3. Facultades financieras y hacendarias de los estados.

Garantías.

- En el artículo 27

- Emitir bonos de la deuda agraria local para garantizar - el pago de expropiaciones, previstas en las Leyes locales, que determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. (fracc. VI)

- En el artículo 73 fracción XIX

- Participar en el rendimiento de las contribuciones especiales a que se refiere la fracción XIX, 5o. incisos a) al g), en la proporción que la ley secundaria federal de termine. Fijar el porcentaje correspondiente a los municipios.

--- I.- Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente.

--- II.- Proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la ejecución de los programas especiales que le señale el Presidente de la República; (Reforma publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de - 1983).

--- III.- Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

--- IV.- Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo integral de las diversas regiones del país.

- En el artículo 115

- Organizar su régimen interior, con forma republicana, representativa popular, es decir, darse su propia constitución, (y con arreglo a éstas -y sin contravenir las estipulaciones del Pacto federal- expedir sus leyes de ingresos y presupuesto de egresos).
- Establecer anualmente las bases montos y plazos de entrega de las participaciones que correspondan a los municipios. (fracc. IV inciso b).
- Aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas (IV, c)
- Convenir con la Federación y asumir, como parte del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. (fracc. X)

— V.- Proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional.

— IX.- Verificar que se efectúe en los términos establecidos la inversión de los subsidios que otorgue la Federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de Estados, Municipios, Instituciones y particulares.

- En el artículo 117 fracción VIII (contrario sensu)

. . .

- Contraer obligaciones o contratar empréstitos cuando se -- destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraten (sus) organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legisla-- turas en una ley y por los conceptos y hasta por los mon-- tos que las mismas fijen anualmente en los respectivos pre supuestos.
- Artículo 124. Facultades Implícitas.
 - Las facultades que no están expresamente concedidas por -- la constitución general a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

I. 3. 4. Atribuciones de los Municipios.

Garantías.

- Artículo 115

- Manejar su patrimonio conforme a la ley (fracc. II)
- Tener a su cargo, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes (locales),- los siguientes servicios públicos:
 - a) Agua potable y alcantarillado
 - b) Alumbrado público
 - c) Limpia
 - d) Mercados y centrales de abasto
 - e) Panteones
 - f) Rastro
 - g) Calles, parques y jardines
 - h) Seguridad pública y tránsito
 - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los - Municipios así como su capacidad administrativa y financiera, y
- Coordinarse y asociarse con otros municipios, de un mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley (local) para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. (fracc.III)

- Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso percibir:

- las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles.

Al respecto, podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de dichas contribuciones. (Fracción IV, a).

- las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas locales. (fracción IV, b)

- los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo (fracc. IV c).

- Aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles. (fracc. IV último párrafo)

- En los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la

creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones -- territoriales; intervenir en la regulación de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar -- en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el -- párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios." (fracc. V)

- Celebrar convenios con el estado para asumir la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, "cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario." (fracc. X)*

- Artículo 117

- Contraer obligaciones y (celebrar) empréstitos cuando se destinan a inversiones públicas productivas, inclusive (avalar) los que contraigan (sus) organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales. . . (21)

¶

* Derogada por reforma publicada en el Diario Oficial de 17 de marzo de 1987.

1. 4. El Esquema inicial adoptado por la Constitución Federalista de 1824.

En el esquema original de distribución de competencias,* el ámbito local estableció límites a la acción del poder nacional, señalándole como - tareas las relaciones con el exterior, (financieras y defensa) la protección de las libertades de los estados la conservación del orden interior y la "unión federal de los estados". En materia económica reservó a los poderes federales, (Congreso General) el arreglo del comercio "entre los estados" y la habilitación de puertos; en materia monetaria la uniformación del valor tipo, ley y denominación de las monedas. En materia hacendaria, fijar los gastos generales y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlo, reconocer la deuda de la nación y contraer deudas sobre el crédito de la federación.

Otras facultades "exclusivas" del Congreso general (Art. 50),- las restringía de la siguiente manera:

I. Promover la ilustración. . . sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.

II. Fomentar la prosperidad general... decretando la apertura de caminos y canales sin impedir a los Estados la apertura o la mejora de los suyos: estableciendo postas y correos. . .

Tampoco se otorgaron al Congreso facultades implícitas señalando in fine:

* Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

XXXI Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49. "sin mezclarse en la administración interior de los Estados." (22)

Conforme a los principios del pacto federal inicial, los estados tendrían competencia plena en todas aquellas materias no concedidas expresamente a los poderes federales, es decir, las relacionadas con el gobierno interior y la atención de sus necesidades domésticas:

"No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguna ha pensado en semejante delirio, sino que respecto a su gobierno interior se han pronunciado estados soberanos, porque quieren ejercer éste sin subordinación a otra autoridad. Se independen mutuamente para administrarse y regirse por sí mismas, puesto que nadie mejor que ellas puede hacerlo con más interés, con mayor economía, ni con mejor acierto y para esto tienen un derecho incontrastable, así como lo tiene cada ciudadano para ser el Señor de su casa, y sistemar su régimen doméstico como mejor le acomode...." (23)

Bajo la firma de Prisciliano Sánchez, uno de los principales directores federalistas, el Pacto de Anáhuac establece las "Indicaciones -- Previas" y las Bases para la Constitución General. Respecto de las "Bases para las Constituciones Particulares de los Estados" el documento establece: que: "6. El objeto de la legislación particular será: primero, la seguridad interna del estado, proporcionando a los individuos por leyes justas la garantía de sus derechos sociales: exigiéndoles sus deberes con igualdad, y declarando el modo de adquirir la ciudadanía, perderla, suspenderla y reasumirla. Segundo: La protección y fomento de la pobla---

ción, comercio, agricultura y toda clase de industria, dictando cuantas - leyes sean necesarias para hacerlas progresar. Tercero: La beneficencia pública, proporcionando toda clase de establecimientos para comodidad, provecho y consuelo de la humanidad. Cuarto: la economía del estado, imponiendo contribuciones directas o indirectas para formar la hacienda pública, y decretando su inversión para cubrir los gastos particulares, y el cupo que se asigne para los generales de la nación.

"7.- Tocará también a las legislaturas particulares. Resolver - terminantemente dudas y competencias que ocurren en el gobierno de las municipalidades. Proveer por sí todos los empleos en cualquier ramo del estado previo informe del gobernador. Representar al congreso general sobre el cupo de gastos comunes que se le haya asignado si lo juzgase excesivo, y por circunstancias particulares no pueda llenarlo. Fijar anualmente los gastos del gobierno, examinar y aprobar las ordenanzas municipales de los ayuntamientos..." (24)

Respecto del crédito y la Deuda Pública, este ordenamiento disponía en el mismo artículo 50, la facultad exclusiva del Congreso para:

...

IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas. (*)

X. Reconocer la deuda nacional y señalar medios para consolidarla y amortizarla. (*)

Junto a este artículo de la Constitución Federal de 1824 se apro-

(*) El acta constitutiva de enero de 1824 se refiere al crédito de la República. Las disposiciones son similares a las de la Constitución de Cádiz (facultades de las Cortes).

hó una disposición complementaria dentro del título VI (de los Estados - de la Federación, Sección Segunda de las obligaciones de los Estados).

Artículo 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

. . .

7º de contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el Congreso General. (**)

8º De remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación al origen de unos y otros de los ramos de minería, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos o decadencias con las causas que los producen, de los nuevos ramos que pueden implantarse con expresión de los medios de alcanzarlos y de su respectiva población. . .

La contribución local a los gastos de la deuda nacional había sido establecida ya con anterioridad. El proyecto de presupuesto para 1823 presentado por la Comisión de Hacienda de la Junta Nacional Institu

(**) El dilema financiero de la Nación, al proclamar su independencia es obtener crédito del exterior, mermados sus ingresos por la guerra, la desarticulación del sistema productivo y tributario y la imposibilidad de obtener préstamos internos. Para obtener el crédito del exterior había de reconocerse asimismo la Deuda de la Nación por lo que "el 28 de junio de 1824 el Congreso Constituyente expide un decreto en el que reconoce las deudas contraídas por el Gobierno Virreinal hasta el 17 de septiembre de 1810, -27 millones- y los préstamos contraídos con mexicanos desde esa fechas a la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, "siempre que se demuestra a que estos últimos habían sido voluntarios.".../

yente el 16 de diciembre de 1822, "incluyendo gastos, intereses de la -- deuda y absorción del déficit del año anterior para el pago del último - préstamo forzoso", era de 20 millones 329 mil pesos, y "entre los distin- tos Estados (entonces provincias) se establecía una contribución directa por 6 millones de pesos, derramados conforme a un cálculo de la riqueza de las distintas provincias, obtenido mediante la ponderación de su po- blación, consumos, derechos y extensión que hacía que las contribuciones fueran desde 3 mil 334 pesos para Texas hasta 1 millón 591 mil para la - provincia de México. (25)

La etapa inicial de formación del estado se caracterizó por la - dispersión política y el desarreglo hacendario, --al que contribuye la -- deuda que asume la Nación al independizarse, y la falta de crédito como manifestación del escaso desarrollo del mercado

que se refleja en la desproporción entre los ingresos y los gastos ge- nerales.

.../ (En 1823, la deuda pública reconocida por Iturbide ascendía a 76 millones, no obstante ésta fué reclasificada, "deduciendo del mon- to los fondos remisibles a España, así como numerosos libramientos, asignaciones y adeudos del Virreinato que Iturbide pretendió recono- cer, pero que no tenían ningún efecto por la Declaración de Indepen- dencia." De acuerdo con el informe presentado por Francisco de Arti- llaga se fijó en 44 millones 717 mil pesos, incluyendo los 27 millo- nes del importe de la deuda anterior a la Independencia y 5 millones de obligaciones contraídas por los jefes insurgentes). Lobato López, Ernesto. Op. Cit. p.p. 110-111

Las obligaciones de la deuda, interna y externa y el sostenimiento del ejército representan la mayor proporción de dichos gastos generales, mientras que las rentas y productos de bienes que decreta el Congreso para formar la hacienda general resultan insuficientes para cubrir dichos gastos, por lo que los estados deberán aportar el "contingente", calculado de acuerdo a los informes que deberían remitir al gobierno federal. La composición de los gastos generales significa además para los estados una carga improductiva, por lo que tienden a demorar su aportación, lo que contribuye a identificar los problemas financieros del gobierno nacional con el sistema federalista, acentuando los conflictos políticos que terminan en 1835 con la vigencia de la constitución de 1824.

Los ingresos o "rentas generales" adjudicados por el Congreso Nacional a la jurisdicción federal para cubrir los gastos nacionales provenían de las siguientes fuentes: (*) 1.- Los derechos de importación y exportación establecidos o que se establecieran bajo cualquier denominación en los puertos y fronteras de la República. 2.- El derecho de internación del 15 por 100 que se pagará en los mismos puertos y fronteras. 3.- La renta de tabaco y pólvora.- 4.- La alcabala que paga el tabaco en los lugares de su cosecha. 5.- La renta de correos. 6.- La de lotería. 7.- La de salinas. 8.- La de los territorios de la Federación.

(*) Decreto del Soberano Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de agosto de 1824.

Los bienes nacionales comprenden los de la inquisición y temporalidades "y cualquiera otras fincas rústicas y urbanas que pertenecen o que pertenecieron en lo de adelante a la hacienda pública."

El decreto aclara que, 10.- Quedan a disposición del gobierno de la federación los edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas, que han pertenecido o pertenecen a las rentas generales, "y los que se han expensado por dos o más de las que antes eran provincias", 11.- Que las rentas que no están comprendidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados y que, 13.- En la península de Yucatán no se comprenderán en las rentas generales los derechos de exportación impuestos a los efectos del país ni se establecerá el derecho de internación.

14.- Se repartirá a los Estados de la Federación la suma de 3 millones 136 875 pesos "que se calculan deben faltar para los gastos generales." 15.- La repartición, mientras haya datos que ministren la proporción debida, se hace por ahora en los siguientes términos:

| | |
|-----------------------|----------------------|
| México debe pagar (*) | 975.000 |
| Jalisco | 365.625 |
| Puebla | 328.125 |
| Oaxaca | 272.500 |
| Guanajuato | 218.750 |
| Michoacán | 175.000 |
| Yucatán | 156.250 |
| Zacatecas | 140.625 |
| San Luis Potosí | 101.250 |
| Veracruz | 97.875 |
| Querétaro | 78.750 |
| Durango | 67.625 |
| Estado de Occidente | 53.125 |
| Tamaulipas | 24.500 |
| Tlaxcala | 21.750 |
| Tabasco | 18.750 |
| Nuevo León | 18.750 |
| Chihuahua | 16.875 |
| Coahuila | 15.625 |
| Suma: | <u>3'136,875 (*)</u> |

(*) La opción federalista representó por lo tanto una disminución de la aportación local para cubrir los gastos generales. Tan solo el Estado de México le significó un ahorro de 616 mil pesos. A esto también contribuyeron los préstamos ingleses contratados con las firmas - Goldschmidt y Cía. y Barclay, Herrung, Richardson y Cía. en 1823 y - - 1824, mediante los cuales se obtuvieron aproximadamente 12 millones de pesos (18 millones 300 mil libras) reconociendo una deuda por 32 millones de pesos, no obstante las condiciones extremadamente onerosas de - estos préstamos permitieron en lo inmediato la disminución del "deficiente" y el clima de optimismo con que se instauró el federalismo.

El decreto señalaba por último que:

16. "Los estados entregarán, cada mes o cada 15 días, contados - desde que recibieron las rentas, la parte contingente que corresponda al tiempo vencido, quedando al arbitrio del gobierno escoger cualquiera de los dos términos, y aún prolongarlos, cuando las circunstancias particulares de un estado lo requieran. (26)

Al analizar la situación de la Hacienda Pública, reflejada en el deficiente de los presupuestos de los primeros años de vigencia del sistema federalista (1824-1829), José María Luis Mora señalaba, entre los - principales problemas para concluir un plan, la falta de informes y noticias completas de los ingresos y gastos, tanto nacionales como locales, - (porque las oficinas respectivas no están arregladas ni dotadas como co- rresponde) y, "si no hay datos para saber con certeza y puntualidad nece- saria los gastos que son precisos y los que se pueden ahorrar ¿cómo se - podrán suprimir o reformar?... En cuanto a las contribuciones, "se han + ido estableciendo o arreglando según lo exijan las necesidades", (y dema- siado hizo el primer congreso, en clasificar las rentas según lo demanda- ba el sistema federal).

Los productos de las aduanas marítimas, señala, ascendieron en - el penúltimo año económico (1828-1829) a seis y medio millones de pesos, "y se puede calcular sin temor a exceso que la hacienda pública pierde - otro tanto de lo que recibe por descuido, por ineptitud, por venalidad, - por lo extenso y descubierto de las costas y por el hábito que se ha ex- tendido asombrosamente de defraudar a la nación las contribuciones o im-

(27)
puestos."

La renta del tabaco llegó a verse arruinada por el contrabando - incalculable que se hacía en muchos puntos de la República y en las villas cosecheras y que se fomentaba por la falta de pago a los dueños del tabaco que contrataba el gobierno; cooperaron a la ruina las deudas contraídas y no pagadas por algunos estados. . .

"El contingente señalado a los estados es otra de las principales contribuciones. Lo decretó el Congreso Constituyente", y lo establece en cantidad de 3'136,875 pesos con calidad de rectificación. Después de haberse aplicado a las rentas generales de la Federación las del Distrito Federal, se exoneró al Estado de México de los 975,000 pesos que se le habían asignado de contingente, hasta que se hiciese la rectificación prevenida. Hoy está en el mismo pie sin hablar del contingente - - extraordinario señalado en noviembre del año último en virtud de las facultades extraordinarias. Según la Memoria de Hacienda de este año - - año (1830) la deuda total de los estados por este ramo asciende a - - - - 2'609,013 pesos 6 reales, 4 granos. . .

"No hablamos de otros ramos, porque para nuestro objeto basta haber indicado los que forman casi el fondo total de la Hacienda Federal. Este, según el estado general de la última memoria importó en el año económico 1828-1829, cerca de trece millones de pesos y los gastos un poco menos, sin contar las deudas privadas, que sólo por los intereses y amortización de los préstamos extranjeros desde el trimestre de octubre, - -

hasta ahora, pasan ya de seis millones."

"El señor Secretario de Hacienda ha calculado los productos del presente año económico en casi doce millones y los gastos en más de dieciséis, sin comprender las deudas atrasadas. Supongamos que los ingresos y los egresos sean los mismos que en el año anterior, siempre resultará que las deudas no se pagan, y se aumentan; y de todos modos es indispensable tomar providencias que vayan corrigiendo este desorden, porque lo es, y muy grande, gastar más de lo que se adquiere, y aún la buena economía exige que los gastos sean menores que las rentas.

... como el mayor gasto consiste precisamente en el ramo de guerra es necesario que se dirija también a él la atención del cuerpo legislativo y del gobierno, para la economía de que sea susceptible. (Las comisiones de Hacienda de ambas cámaras habían propuesto ya un proyecto de ahorros consistente en "rebajar una parte de su haber a todos los que gozan sueldo o pensión de la hacienda pública... con las excepciones que parecieran justas y prudentes a favor de los necesitados," que significaba el ahorro de 500,000 y ("aunque parece poco en esta materia nada se debe despreciar").

Para el ramo de guerra el presupuesto importaba casi doce millones, es decir, poco menos de las tres cuartas partes del total de los gastos, comprendiendo en éste 2'080,000 pesos de los dividendos y amortizaciones de los préstamos extranjeros.

En este artículo, publicado en El Observador, en junio de 1830,-

Mora calcula la posible reducción del presupuesto en 6'000,000 por concepto de los gastos para el sostenimiento del ejército, y otras economías y sacrificios, aunque reconoce que por el momento no se pueden suspender -- los gastos "que no estén declarados y reconocidos por legales." "Los sacrificios serán menores si los estados, que han tenido la desgracia de -- sufrir la plaga de la disipación y el desgobierno, procuran ir corrigiendo los errores y la malversación que han agotado las rentas públicas".... "Así podrán prestar al Gobierno de la Unión los auxilios que son indispensables para la subsistencia de los estados mismos de que se forma la República. Pero si cada uno se aísla y considera los gastos interiores, aunque sean excesivos, como preferentes a lo que debe contribuir para el erario de la Unión; si se niega esta contribución a título de no estar -- arreglada la Hacienda Federal, nuestra ruina será indefectible, porque -- entrará el desorden, para el que por desgracia hay tantos elementos y se hacen tan grandes esfuerzos....

"Las autoridades de los estados saben muy bien que la objeción -- principal que se ha hecho siempre al sistema federal, es que causaba --- grandes gastos y debilitaba la acción del gobierno general privándolo de recursos. Si quieren pues vindicar al sistema de una imputación que en -- lo que tiene de cierta no es efecto de él, sino de manos imperitas, inexpertas o corrompidas que han tenido parte en su ejecución, es preciso que se dediquen por una parte a la economía en los gastos, y por otra se esfuercen en pagar lo que le toca. . . deseamos que se tenga presente que -- la forma federal se destruyó en lo que es ahora parte de la República de Colombia, por ese espíritu de disolución con que cada estado se salía de

la órbita en que debía girar y no cooperaba al sostén del poder central; - y no sólo se destruyó su gobierno, sino que aquel día fué subyugado de nuevo por los españoles, sufriendo los males de la reconquista, y teniendo -- que hacer nuevos y muy costosos esfuerzos para recobrar su independencia..." (28)

Una vez que las aportaciones decretadas para los estados nunca llegaron a cubrirse y no siendo políticamente posible tampoco aplicar las soluciones reseñadas por Mora para el arreglo financiero de la nación, que -- incluían la ocupación de los bienes del clero,* el centralismo emerge como fórmula de salvación. Los Estados --departamentos-- ceden teóricamente -- algunas libertades para organizar su régimen interior, pero no su condición de deudores del gobierno nacional. Por ley del 4 de marzo de 1835 -- el Congreso --que terminaría ese año la redacción de las Leyes Constitucionales-- acordó que, de lo que debieran los estados por concepto del "continente" sólo fuera cubierto un 25% en dinero en efectivo, y el resto "en -- créditos contra la nación por su valor nominal", o en compostura de los caminos generales, "en la parte que se halle dentro del territorio de cada --

* Los bienes eclesiásticos, de acuerdo con el informe preparado en 1833 -- por Mora a solicitud de Gómez Farías "debía destinarse exclusivamente de -- pronto al pago de los intereses de la deuda y más tarde a su amortización", sin que ninguno de los productos pudiese entrar a las arcas nacionales, ni aplicarse temporal o perpetuamente a otros objetos." Se figuraría un término para que todos los acreedores del Estado presentasen sus documentos y -- "se pagaría la renta de todo lo reconocido y admitido después de ser examinados y clasificados, así en orden al capital como a los réditos." La administración de los bienes ocupados correría a cargo de un establecimiento con sucursales en los estados. (Lobato López, op. cit. pp. 112-115).

estado deudor." El entero en efectivo se les admitiría en abonos "con tal de que fueran al menos mensuales y no bajaran de la trigésima sexta parte de lo que debían pagar." (29)

NOTAS CAPITULO I

- (1) De la Garza Sergio F., Derecho Financiero Mexicano, México, --- 1973, pp. 3-4 (cita a Giannini A.E. Definiciones de Derecho Tributario, n. 1; Ortega Joaquín B. Apuntes de Derecho Fiscal. p.1)
- (2) Martínez Sobral Enrique, Elementos de Hacienda Pública, México, 1939, pp. 8-11,13.
- (3) *Ibidem.* p. 264.
- (4) *Ibidem.*
- (5) Martínez Krauss Rubén D., Apuntes sobre Legislación Mexicana en Materia de Deuda Pública, Inédito, p.6.
- (6) Martínez Sobral Enrique.,Op. cit., p.264.
- (7) *Ibidem.*, pp. 14-17.
- (8) Lozano Irueste José María, "Economía Pública y Ciencia de la Hacienda" en: Trimestre Fiscal No. 26, Guadalajara, Jalisco, 1986. pp. 15-16 (cita a Enrique Fuentes Quintana, Hacienda Pública, - apuntes; Musgrave Richard. Teoría de la Hacienda Pública y - - - Gerhard Colm. ¿Porqué la Hacienda Pública?).
- (9) *Ibidem.*, p. 16.
- (10) De la Garza Sergio F., op. cit., p. 12.
- (11) *Ibidem.*
- (12) En: Faya Viesca Francisco. Finanzas Públicas, México, 1981,p.16.
- (13) Groves Harold M.,Finanzas Públicas, México, 1981, p. 16.
- (14) Pugliese Mario, Curso de la Ciencia de las Finanzas, México, --- 1946, p. 2. Citado por De la Garza Sergio F., op. cit., p. 5.
- (15) Sáinz de Bujanda Fernando, Hacienda y Derecho, vol. I, p. 24. Citado por De la Garza Sergio F., op. cit. p. 5.
- (16) De la Garza Sergio F., Op. cit., p. 5. Cita a Giannini A.E. Elementi di Diritto Finanziario. Milán, 1945, p. 3.
- (17) De la Garza Sergio F., op. cit., p. 4. Cita a Sáinz de Bujanda - F., op. cit. p. 31.

- (18) Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, México, 1982, - p. 222.
- (19) Tena Ramírez Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, - - 1987, p. 813.
- (20) Ver debate del dictamen de los Artículos 115 al 122, inclusive, que forman el título V del Proyecto de Reformas del C. Primer - Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación. En particular el que suscitó el proyecto de Fracción II del Artículo - 115. En: Derechos del Pueblo Mexicano. El Artículo 115 de la Constitución de 1917, Vol. VIII, México, 1967, pp. 310-371.
- (21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario - Oficial de la Federación, 15 de Julio de 1986, pp. 51-95, Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 30 de Diciembre de 1983, pp.
- (22) Derechos del Pueblo Mexicano, Vol. VI, Artículo 73 de la Constitu - ción de 1917, México, 1967, pp. 646-648.
- (23) El Pacto Federal de Anahuac, suscrito por Prisciliano Sánchez el 28 de julio de 1823, Guadalajara, 1823, En: La Independencia de México. Textos de su Historia, T. III, p. 191.
- (24) *Ibidem*, p. 205.
- (25) Reyes Heróles Jesús, El Liberalismo Mexicano. I. Los Orígenes. - México, 1974, pp. 121-122.
- (26) La Coordinación Fiscal en México. Anexos, México, 1980, pp.9-10.
- (27) Mora José María Luis, Obras Completas, Obra Política I, México, 1986, pp. 358-359.
- (28) *Ibidem*, pp. 369-384.
- (29) La Coordinación Fiscal en México. Op. cit., p. 51.

"Yo creo que esta lucha sostenida, y que se califica de terca y caprichosa en favor del sistema federal, no es precisamente porque este nombre tenga un encanto mágico, ni por que la Carta de 24 sea más antigua o tenga más o menos hojas que la de 36, sino porque en aquel sistema y su correspondiente carta ven consignados ciertos derechos que al sig no tiempo que les agradan los consideran in dispensables para su prosperidad, aunque -- (los representantes) no puedan explicar con ideas propias de un político cuales son -- esos derechos. Ciertamente no nos equivocamos si los reducimos a cuatro: la organización de su gobierno interior, 2º, de sus -- tribunales y juzgados, 3º, de su hacienda, 4º, invertir su tesoro en lo que les parezca después de contribuir a los gastos generales...

"Si se les conceden estos objetos, disfruta rán de hecho una federación en la reali-- dad... aunque a este sistema se le dé el -- nombre de monarquía absoluta, pero si se -- les quitan o se les disminuyen considerablemente, jamás quedarán satisfechos, sin em-- bargo de que al nuevo sistema de gobierno -- se le bautice con los nombres más brillan-- tes y halagueños a la libertad..."

Diputado José Fernando Ramírez en su voto -- particular al proyecto de reformas a las -- Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840.

II. EL CRÉDITO Y LA DEUDA LOCAL EN EL DESARROLLO DEL CRÉDITO NACIONAL

El modelo liberal clásico de la organización del Estado concibe -- el endeudamiento como un evento extraordinario, relacionado con necesidades imperiosas e ineludibles, tales como las calamidades públicas o las -- guerras. Ante la situación de un desnivel presupuestal imprevisto, los -- gobiernos podrían optar por el endeudamiento, entre otras alternativas, -- tales como decretar impuestos extraordinarios o modificaciones en la es-- tructura fiscal. *

La denominación de ingresos "extraordinario" al obtenido mediante préstamos o emisión de títulos de la deuda pública subraya el carácter -- ocasional, inevitable o excepcional del recurso.

En este esquema, la misión esencial del poder público consiste en dictar y aplicar la ley; es decir, proveer el marco de libertades en que puedan desarrollarse la iniciativa particular y las condiciones de la li-- bre competencia. Los servicios que debe suministrar y las necesidades --

* Las constituciones particulares de los estados, aprobadas en el -- pleno auge del liberalismo consideraban estas situaciones entre las facul-- tades de sus respectivos congresos: Durango (Artículo 64, VII) "Decretar empréstitos cuando imperiosamente lo demanden las necesidades del Estado; Chihuahua (Artículo 64, XVIII) "Imponer contribuciones extraordinarias -- cuando lo requiera las necesidades del Estado, fijando el término en el -- cual deban causarse; Veracruz (Artículo 117) "Para cubrir un déficit im-- previsto del Tesoro, reprimir insurrecciones, o para la defensa en caso -- de guerra, podrá hacerse uso del crédito del Estado; pero jamás se dele-- gará esta facultad en un individuo o corporación". (Disposiciones vigen-- tes hasta 1967. En Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano. T.VIII, pp. 787, 789-790, 828).

que debe satisfacer son aquellas que el mercado no puede proporcionar efectivamente.

El gasto, la deuda y el consumo gubernamental se presumen normalmente reducidos, a fin de evitar ingerencias indeseables y perturbadoras en la actividad económica.

El pensamiento liberal asocia la deuda a los gastos improductivos y a la intervención indeseable del Estado en la esfera privada "a la que pertenece también la esfera de producción y distribución de bienes". La economía presupone una sociedad integrada por pequeños productores o productores de pequeñas mercancías".⁽¹⁾

Puesto que toda acción arbitraria del Estado interferiría el sistema económico basado en cálculos racionales, era preciso eliminar también de la actividad estatal el factor de la decisión personal imprevisible. El poder ejecutivo solo entraría en acción como consecuencia de una ley decretada por el Congreso.⁽²⁾

Sin embargo, aún durante el mayor esplendor de los clásicos, algunos disidentes expresaron ideas sobre los efectos favorables que podrían esperarse de la expansión de la deuda pública. Entre éstos merece citarse a Bodin, Voltaire, Malthus y Alexander Hamilton. Este último, en 1781, relacionaba el crecimiento vigoroso de la economía con el incremento de la deuda pública y las necesidades de crédito, y que el logro de determinados objetivos de interés público sólo se podía obtener a través-

de un mayor gasto gubernamental. "Afirmaba, asimismo, que la economía de un país obtenía de la deuda tres beneficios: permitir a los comerciantes la inversión de una parte de sus fondos ociosos y obtener, así una fuente adicional de ingresos y créditos; fomentar el desarrollo de la agricultura y las manufacturas por el mecanismo ya citado y, contribuir al descenso de la tasa de interés, por el aumento de la oferta de activos líquidos. (3)

Para Hamilton, la deuda pública interior entrañaba simplemente una transferencia de ingresos, del grupo pagador de impuestos al grupo tenedor de valores gubernamentales.

No obstante, el pensamiento de la corriente inglesa de tipo liberal predominó en el ideal de la actuación del Estado, consagrando el dogma de que las deudas públicas son, por naturaleza perjudiciales y representan una carga para las generaciones futuras.

En el pensamiento económico alemán de la segunda mitad del siglo XIX se manifiesta en una corriente decididamente favorable a los empréstitos públicos. Dietzel, por ejemplo, expresó su convicción de que el consumo gubernamental es una forma productiva de consumo. Stein considera la deuda como un elemento orgánico de la vida del Estado, "necesario en cualquier alta economía gubernamental". (4)

En las condiciones mexicanas de atraso económico e inestabilidad política que privan hasta muy avanzado el siglo XIX, no pudo sin embargo,

desarrollarse un mercado de crédito capaz de atender las necesidades públicas o las empresas productivas particulares.

Entre los diversos obstáculos para la circulación liberal de la riqueza y el establecimiento de prácticas crediticias regulares, figura el control del clero sobre los bienes rústicos y urbanos y la preferencia de los capitales privados por los negocios del agio y la especulación, que tenían como cliente principal al gobierno nacional.

"La escasez de capitales, monopolio de la mayor parte de ellos por el clero y el gobierno, la utilización de los pocos restantes en especulaciones mercantiles y operaciones desenfrenadas de agio, explican que el crédito privado haya llevado una existencia precaria, semi-subterránea, sin posibilidades de desenvolverse, de cristalizar a través de prácticas fijas y regulares y de instituciones especializadas. Debíó funcionar en forma adventicia, como actividad colateral de empresas dedicadas preferentemente a otras ramas, o bien como gestión escondida y fraudulenta de prestamistas usureros y voraces montepíos particulares. Por ello no hubo más bancos que los dos fundados por el gobierno - Banco de Avío de Minas y de Amortización de la Moneda de Cobre-, de existencia breve e inestable, ni más establecimiento crediticio permanente que el Monte de Piedad, que por ser más una institución de beneficencia que una negociación de préstamos prendarios estuvo en condiciones de sobrellevar las vicisitudes y transtornos que en lo general aquejaron el crédito privado". (5)

Tal era la debilidad económica de los gobiernos y la audacia de

los prestamistas que con ellos hacían negocios, -dice Lobato López,- que Manuel Escandón llegó a concebir y Santa Anna a estudiar un proyecto consistente en la creación de un banco nacional, con capital de seis millones de pesos con objeto de administrar por cuenta propia las rentas federales.

El banco abriría al gobierno un crédito de nueve millones de pesos al año, mediante el cual se pagarían mensualmente las atenciones generales de la administración, pago de pensiones, réditos de la deuda interior y semestralmente réditos de la deuda exterior y créditos de las convenciones diplomáticas. El banco administraría las rentas de las aduanas marítimas, derechos de consumo, contribuciones directas en el Distrito, derechos de plata, tabaco y papel sellado; "si las rentas produjeran bajo la administración del banco más de lo que por término medio hubieran rendido únicamente en un año del último quinquenio, el exceso se repartiría por partes iguales entre el Banco y la Hacienda Pública..."⁽⁶⁾

II. 1. La transición al esquema financiero de la Constitución de 1857.

El desarrollo del crédito y la deuda de los estados se relaciona - pues, históricamente, con los medios a los que las entidades públicas pudieran recurrir para cumplir los fines asignados en la Ley. Entre estos fines se registra "la protección y fomento al comercio, la agricultura y "toda clase de industria", así como "la apertura de caminos" para lo cual el poder público local se compromete, en la Constitución de 1824, a - - - dictar todas las leyes necesarias para hacerlas progresar. Como parte de las responsabilidades públicas se asume también "el arreglo de la educación"^y la beneficencia pública. En este último caso existe el compromiso de proporcionar los establecimientos para provecho y consuelo de los desvalidos. (pág. 33)

Los objetos anteriores fueron incorporados entre las facultades de los estados, pero originalmente correspondían a los pueblos y ayuntamientos, de acuerdo con la legislación colonial y la Constitución de Cadiz.

Al respecto, los ordenamientos centralistas se ocuparon, en cambio, de deslindar las responsabilidades sobre las que correspondía intervenir, bien a las juntas departamentales o a los pueblos y ayuntamientos. La - sexta de las leyes constitucionales, de diciembre de 1836 señalaba, entre las facultades de las Juntas:

I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, - industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucio-

nales, conforme al Artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.

....

III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones - donde faltan.

IV. Disponer la apertura y mejora de los caminos interiores del departamento, estableciendo moderados peajes para cubrir sus - - costos.

V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia - pública y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y - comercio; pero si con ello se agravare de algún modo a los pueblos de departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.

....

VII. Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

nales, conforme al Artículo 26 de la Tercera Ley Constitucional.

....

III. Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones - donde falten.

IV. Disponer la apertura y mejora de los caminos interiores del departamento, estableciendo moderados peajes para cubrir sus - - costos.

V. Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia - pública y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y - comercio; pero si con ello se agravare de algún modo a los pueblos de departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso.

....

VII. Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

VIII. Examinar y aprobar las cuentas que deben rendirse de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. *

IX. Consultar al gobierno en todos los asuntos en que éste se lo exija.

....

XIV. Formar y dirigir anualmente la estadística de su departamento al gobierno general, con las observaciones que crean convenientes al bien y progresos del departamento. (7)

El proyecto de reformas a las leyes constitucionales del 9 de noviembre de 1939 fue especialmente generosa con respecto a las atribuciones municipales:

....

* Los "propios y arbitrios" fueron instituciones del derecho castellano adoptados después con sus peculiaridades por el derecho indiano. Los "propios" eran los servicios personales para la construcción de obras municipales. Los fondos colectivos administrados por las cajas de comunidad o cajas de censos se dedicaban a fines variados, generalmente de carácter civil, tales como sostenimiento de hospitales, recogimiento de ju-
 jeres, seminarios, auxilio de viudas, huérfanos inválidos y enfermos, pago de tributos, gastos de emisiones, etc., también a fines de carácter espiritual como las fiestas religiosas, que tenían además como fin proteger a los pueblos de calamidades naturales. Para atender situaciones derivadas de calamidades públicas se regularon los pósitos. Entre los "arbitrios" se contaban las sisas o impuestos excepcionales destinados a una determinada obra o servicio" (Ed. Bernal, Beatriz. "Propios y Arbitrios". Diccionario Jurídico Mexicano, op. cit., p. 286-287)

Artículo 150. Los ayuntamientos se renovarán por tercios cada dos años y estará a cargo de ellos en sus demarcaciones respectivas:

La policía de salubridad, comodidad y ornato: el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, "que no sean de fundación particular;" de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común: de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos: de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios: finalmente (sic) promover el adelantamiento de la industria y comercio; - todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos. (8)

El estatuto orgánico provisional de la República Mexicana, decretado por Comonfort el 15 de mayo de 1856, al que los opositores liberales le atribuyen "tendencias centralistas" y que algunos gobernadores se niegan a publicar, atribuye precisamente a los gobernadores las facultades - que la tradición constitucional había atribuido a las juntas o legislaturas locales y a los ayuntamientos, así como a los medios ancestrales para ejecutarlos:

"Artículo 117. Son atribuciones de los gobernadores:

....

V. Establecer los arbitrios para completar sus gastos ordinarios o para hacer los extraordinarios que crea convenientes.

VI. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad

o beneficencia públicas.

VII. Ser jefe de la hacienda pública del Estado.

VIII. Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del estado. Sobre enajenaciones de terrenos se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización.

....

IX. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Estado, - con aprobación del Gobierno General, y cuidar escrupulosamente de su conservación.

X. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos... suje-
tándose a las bases que dicere el Gobierno sobre estudios preparatorios, - cursos, exámenes y grados.

XI. Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección y seguridad.

....

XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas.

....

XV. Fomentar la agricultura, industria, y demás ramos de prosperidad, protegiendo eficazmente las fincas y establecimientos y proponiendo al gobierno general los medios más a propósito para su adelanto y mejora.

XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades.

....

XVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y - - cualquiera establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquellos acuerden y se dirijan a objetos de utilidad común. (9)

* La ley Lerdo, o de desmortización de Bienes de Corporaciones Civiles y religiosas de 25 de junio de 1856 incluyó entre las primeras a los ayuntamientos, y, con ést, sus bienes "propios" fueron desmortizados, - exceptuándose claramente solo los edificios "destinados inmediatamente al servicio de la corporación". ("Propios y Arbitrios", op. cit. p. 287)

II. 1, 1. El esquema financiero de la Constitución de 1857.

El esquema de facultades financieras y hacendarias de la Federación y los Estados aprobado en la Constitución de 1857 fue el siguiente:

Facultades federales. Artículo 72 el Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

VII. Para aprobar el presupuesto de gastos de la federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo.

VIII. Para dar bases bajo 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.

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero, y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones onerosas.

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

....

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas.

....

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (10)

Respecto a las facultades de los Estados, señaló:

Artículo 111. Los Estados no pueden, en ningún caso:

....

III. Acuña moneda, emitir papel moneda ni papel sellado. *

Artículo 112. Tampoco pueden, sin el consentimiento del Congreso de la Unión:

* "La comisión tuvo más de una vez que definir los objetos de que se trataba...por medio de los señores Mata, Guzmán y Ocampo, hubo de responder a los impugnadores Cerqueda, Ramírez (don Ignacio) que habló tres veces y García Granados, que es punto resuelto que sea facultad exclusiva del Congreso establecer casas de moneda, que el papel moneda no es lo mismo que los títulos de la deuda pública y confesó que en cuanto al papel sellado no tenía razones constitucionales para alegar y solo quería librar a los pueblos de considerables gravámenes....." (Francisco Zarco. - Historia del Congreso Constituyente. En: Derechos Fundamentales del Pueblo Mexicano. El Artículo 117 de la Constitución de 1917, op. cit. p.503)

I. Establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puerto ni imponer contribuciones ó derechos sobre importación y exportación. **⁽¹¹⁾

Previsiones generales.

Artículo 124. Para el día lo. de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la república.

Como el principal compromiso político de los liberales "puros" -- que dominaban el Constituyente-- era el restablecimiento del federalismo como sistema que garantizara la autonomía política y financiera que demandaban los jefes políticos y militares en sus respectivas localidades, no se establecieron otras bases * o prohibiciones para la formación de la hacienda local que las contenidas en las disposiciones relativas a las limitaciones tributarias, políticas y monetarias, ya consentidas por los Estados en la Constitución de 1824. (fracciones I y III del Artículo 111)

** Recoge las fracciones primera y segunda del Artículo 162 de la Constitución Federal de 1824.

* El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana decretado por Comonfort el 15 de mayo de 1856, consideraba la clasificación de los bienes, contribuciones y rentas, tanto generales de los estados y territorios y de los "comunes o municipales" como la base para un arreglo general en materia hacendaria. El estatuto había sido reprobado por varios gobernadores que se negaron a publicarlo. Meichor Ocampo, en el Congreso había señalado que la clasificación de las rentas "no podía ser un punto constitucional". (Tena Ramírez, op. cit., p. 512)

La disposición contenida en la fracción II del Artículo III era la prohibición para expedir "patentes de corso y de represalias", disposición que al discutirse coincidieron los diputados que se trataba de un mandato "obsoleto e inútil a todas luces". **

La abolición o prohibición de las alcabalas, consignada entre las "prevenciones generales" y no entre las "prohibiciones absolutas" significó otra concesión del Constituyente a los intereses locales. La disposición se aprobó en cumplimiento de las promesas del Plan de Ayutla, pero expresándose la convicción de que tal previsión podría no llevarse a cumplimiento, pues los ingresos alcabalatorios de estado a estado y los que gravaban el comercio y la industria "representaban una fuente de ingresos que por el momento no podía ser sustituida." *

La "guerra" comercial y alcabalatoria ocasionaba innumerables perjuicios al comercio y al desarrollo del mercado, a ésta se agregaban los costos e inseguridad del transporte que repercutían en el encarecimiento de los precios. Los argumentos que expresaron los Constituyentes (Payno, Prieto y Zarco) fueron a favor de la libertad de comercio y contra las -

** Derogado por reformas del año de 1965.

* El Artículo 124 se reformó en 1858 para aplazar la supresión de las alcabalas, en 1862 para reinstaurarlas y en 1882 y 1884 para prohibirlas de nuevo.

alcabalas: "impuesto odioso por mil motivos"... "la establecen los estados que no trabajan para vivir del trabajo de los demás", "recae sobre las clases más pobres del pueblo... gravitan sobre el consumo y no sobre el capital ni sobre el rédito", por su implantación "todo efecto extranjero cuesta un 30% más en el interior del país que en las costas", es relativamente improductivo "pues la mayor parte de sus frutos se invierte en gastos de administración", "introduce el desnivel en el comercio y viene acompañada de la delación, del espionaje y de las trabas más odiosas y absurdas",... "La abolición de las alcabalas es un principio de Ayutla, - tiende a dar al pueblo bienestar material y es preciso no emplazar la - cuestión..." (Zarco) (12)

En el debate no se levantó ningún argumento que justificara las alcabalas.

La Comisión señaló que "este impuesto está planteado en todas partes, hay dificultades gravísimas para reemplazarlo, y el Congreso no puede decir fiat para realizar un prodigio. Si se quiere que la Constitución contenga grandes promesas, aunque no se cumplan, póngase un artículo que diga que no habrá carreteras sino ferrocarriles y ¿qué se logrará con ésto? (Gamboa, representante de la Comisión).

Para Guillermo Prieto "la libertad de comercio no puede ser punto omiso en una Constitución que se deriva del Plan de Ayutla..." la revolución fué económica, fué social como fué política"... la agricultura, el - comercio, la industria, creyeron en aquella halagadora promesa y la fede-

ración será imposible si han de subsistir las rivalidades de Estado a Estado. Concluía en que los impuestos alcabalatorios se podían reemplazar con una contribución directa.

En el ideario liberal de la fase inicial no figuraba pues el crédito y el endeudamiento como medio para la realización de las obras y servicios relacionados con el progreso local o el fomento económico nacional.

En las condiciones precapitalistas que prevalecen en la economía, las obras públicas significaban una empresa azarosa cuya realización se proyectaba para décadas o siglos. Para las obras del desagüe del Valle de México, iniciadas a principios del siglo XVII, se estableció inicialmente una contribución a cargo de los propietarios de la ciudad y posteriormente otros "arbitrios", o impuestos extraordinarios (indirectos) - como la sisn de plata por cuartillo de vino.^{*} Las obras se suspendían durante largos períodos y se reanudaban después de que se presentaban inundaciones. Encauzándose firmemente hasta 1885.⁽¹³⁾ La utilidad de las obras correspondía decretarlas a la autoridad local, estableciéndose una Junta directiva para su administración.

La emisiones de obligaciones y la contratación de empréstitos para la realización de obras en la ciudad de México, puertos y ciudades interiores se consignan hasta la última década del siglo XIX.

* "Propios y Arbitrios". op. cit. p. 287

En tanto, un ejemplo de préstamo de una institución bancaria (hipotecaria) para un ayuntamiento -La Ciudad de México- se consigna en - - 1854, otorgado por el Banco Hipotecario Mexicano por la suma de 880 mil pesos, fué garantizado con la hipoteca de los siguientes bienes nacionales: "Cuarteles de Peralvillo, de Inválidos de Santa Teresa y de San Ildefonso; Escuelas de Artes y Oficios para Hombres, de Niñas de la Encarnación y de Bellas Artes; Aduana de Santo Domingo, Hospital de Terceros, Ferrocarril de San Martín, Observatorio Astronómico, Haciendas de la Ascención y de San Jacinto y Escuela de Agricultura". (14)

Si bien hacia la última década del siglo XIX en el país habían proliferado los bancos, estos establecimientos -privados- no se habían desarrollado como instituciones de crédito productivo sino como negocios dedicados a la emisión monetaria y a las operaciones crediticias de corto plazo, operando en condiciones más altas que las del mercado de crédito externo. Así, para cubrir el costo de obras de saneamiento, emprendidas en 1897, la ciudad de México "hizo emisiones de obligaciones"... Las obras de alcantarillado y agua potable de los puertos de Tampico y Veracruz se contrataron con dos empresas extranjeras, y se convino en pagar su importe en bonos especiales, cuyo servicio de intereses y amortización quedó garantizado con los productos de las aduanas de esos puertos... El Estado de Jalisco contrató empréstitos en el extranjero para realizar importantes obras del servicio de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Guadalajara... Las emisiones de bonos, en términos generales fueron colocados en el extranjero.. (14 bis)

II. 2 Configuración del Artículo 117 Constitucional

La transformación de los medios utilizados por los gobiernos locales para la atención de las necesidades públicas requirió de importantes cambios económicos y políticos, relacionados con la transformación capitalista de la sociedad.

En el eje de esos cambios aparece una transformación cualitativa - en la esfera del poder público, al surgir un "centro de unidad y cohesión" representado por un poder ejecutivo fuerte.

La ampliación cualitativa y cuantitativa de sus funciones incluye decididamente la promoción y el fomento económico, que se refleja en el crecimiento de sus órganos y de los presupuestos. El Estado se convierte así en el agente más importante en la compra y venta de servicios y mercancías, en la inversión y el empleo, en la actividad empresarial... (15)

Entre los cambios sensibles que tienen lugar en el esquema formal de competencias, se cuenta la delegación efectiva de facultades legislativas por tiempo impreciso y para objetos especiales y la configuración de un apartado en la Constitución destinado a consignar materias prohibidas a los estados en los aspectos fiscal y crediticio.

Este hecho significa la aparente culminación del conflicto de competencias generado por la separación inicial de las fuentes tributarias, resuelto esta vez a favor de la federación, así como la manifestación del

crédito público como una realidad que la competencia local pudiera lesionar. El crédito externo se prohíbe a los estados en 1901.

El modelo federativo y el esquema bajo el que se constituye el Estado, como formación nacional independiente, considera desde el inicio - que sólo el gobierno federal podría contraer obligaciones con el exterior, y asimismo prevé que algunas materias de naturaleza estratégica o "incompatibles" no solo deben estar reservadas a la federación sino, también - prohibidas a los estados.

La prohibición crediticia, sin embargo, anuncia el hecho de que el crédito no es una suposición teórica, sino una realidad y un logro. Pero al mismo tiempo manifiesta y reconoce la dependencia nacional de los recursos externos para incrementar la capacidad de gestión de los gobiernos, por lo que define un esquema en el cual el gobierno federal intervendrá en la concesión de préstamos a las localidades para salvaguardar dicho crédito.

Se configura así el modelo de financiamiento crediticio a los estados en el cual éstos otorgarán a su vez, como garantía de las obligaciones contraídas, sus ingresos tributarios.

La siguiente reforma a la Constitución, relativa al crédito de los estados, en el año de 1946, parece confirmar que las circunstancias de la relación financiera del Estado, al exterior, impone las pautas del financiamiento local. Paradójicamente, el marco será restrictivo cuando dichas

condiciones aparecen favorables. Es decir que en los períodos de recesión las prohibiciones resultarían ociosas, y en los de auge éstas llenan una finalidad preventiva o correctiva de supuestos o reales excesos.

El esquema habrá de complementarse con la creación de un banco central que asegure el control de los medios de cambio y las instituciones especializadas en la intermediación financiera a los estados. Esto no figura entre los logros del porfirismo, pues la organización de tal sistema bancario y el establecimiento del banco central se realiza bajo el nuevo esquema de la Constitución de 1917, precisamente en el período de consolidación institucional bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles.

No obstante, las bases y los principios de la configuración legal y las disposiciones en el aspecto administrativo no parecen registrar cambios relevantes por el proceso de la revolución. Las disposiciones sobre el crédito local de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 se trasladan sin cambios significativos a las leyes de 1924 y 1926.

11.2.1. Las reformas tributarias a la Constitución de 1857

Para adaptar en lo posible el sistema fiscal a las necesidades de la economía y las políticas de fomento industrial, el gobierno federal emprendió una revisión de los impuestos a la importación y exportaciones, - "La política tributaria promovida por Matías Romero se orientó también al desplazamiento del peso principal de los impuestos indirectos a los directos que producirían más recursos al erario de los que estaban en vigor, y harían menos dependientes a la federación de los impuestos exteriores." Se restringió por tanto la tendencia a hacer cada vez más altos los derechos de importación y se suprimieron los derechos que gravaban las exportaciones. Se estableció también una sola contribución directa general - sobre la propiedad raíz y el capital mobiliario, aún cuando la gravaran - las distintas jurisdicciones. El impuesto del Timbre significó que, se - adoptaran los sellos movibles en lugar del papel sellado y en lugar de - las tasas o cuotas fijas se establece la proporcional . (16)

El establecimiento de "una contribución directa" había sido considerado ya por el constituyente como la base de la supresión de las alcabala, y aduanas interiores con los transtornos que ocasionaban al comercio y la industria.

Así, la aplicación de una política tributaria en el territorio nacional generó dos importantes reformas a la Constitución.

La primera, decretada el 22 de noviembre de 1886 consistió en apli-

car los principios de generalidad y uniformidad de la política en los estados y suprimir las barreras interiores a la circulación. Al mismo tiempo se conceden implícitamente derechos tributarios sobre el comercio exterior a municipios fronterizos y portuarios.

Esta reforma de fondo al Artículo 124 -Las anteriores reformas se concretaban a prohibir las alcabalas-, señaló que los estados no podían imponer ningún derecho "por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior... Sólo el Gobierno de la Unión podría decretar estos derechos, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales o interoceánicas...", asimismo que, "No prohibirán directa o indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía: ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o para otro estado".

"Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia".

"La cuota del impuesto para determinada mercancía será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que reporten los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto".

La reforma reiteraba que "La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos ni exi-

girise documento fiscal alguno para su circulación interior".

Finalmente, concedía: "Ni graverán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la Ley Federal. (17)

La segunda reforma del 10. de mayo de 1896 consistió en incorporar las anteriores disposiciones, -resumiéndose- al apartado de la Constitución -Artículo 111- destinado a consignar los actos prohibidos o que los estados no podrían realizar "en ningún caso".

Así, se adicionan como las fracciones IV a la VI de ese artículo, hoy 117 de la Constitución, que las consigna en la actualidad en los términos aprobados por esa reforma:

Artículo 111. Los Estados no pueden, en ningún caso:

....

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales-

o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe a la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. (18)

La fracción III del Artículo 111 que hasta entonces prohibía únicamente a los estados la acuñación de moneda y emisión de papel moneda y "papel sellado" adicionó, con motivo de esta misma reforma la emisión de estampillas.

II. 2. 2. La reforma crediticia de 1901

II. 2. 2. 1. Antecedentes. El arreglo de la deuda exterior.

A la deuda financiera con las Casas inglesas de los primeros años independientes y su reconversión de 1837, se agregaron a la deuda exterior, las obligaciones resultado de diversas convenciones diplomáticas -- entre 1842 y 1851 provenientes de reclamaciones de particulares extranjeros que "habían sufrido perjuicios en sus personas y propiedades durante las revueltas políticas y las acciones militares."

De tres convenciones inglesas, dos españolas, tres francesas y -- una norteamericana emanó el reconocimiento de 5.3 millones adicionales a favor de Inglaterra y 3.4 para España "cuando absurdamente se dió curso a una solicitud de reconocimiento de créditos virreinales a demanda de herederos de un súbdito español de la cual México salió deudor gratuito por esa cantidad, "protocolizada", en 1855.... (19)

En 1846 la deuda reconocida por los préstamos ingleses representaba 50.2 millones de pesos ó 10.2 millones de libras y las obligaciones de pago 3.3 millones anuales, a pagar con "los derechos de exportación por los puertos del pacífico, del 20% de los ingresos aduanales por Veracruz y Tampico y de 1.4 millones de la renta del tabaco...

No obstante, la guerra con Estados Unidos hizo que estos compromisos se vieran totalmente abandonados de 1847 a 1850. Este último año, no obstante, "se realizaron afortunadísimas negociaciones de conversión con --

Londres, por lo que los intereses de los cuatro años vencidos, que ascendía a 12.28 millones de libras quedó reducida a 7.038 y con ello la reanudación de los pagos. (20)

Santa Anna, declarado emperador, no sólo derrocha los 10 millones recibidos por la venta de la Mesilla, sino también lo que correspondía a los pagos de la deuda exterior.

"Al triunfo de la revolución de Ayutla se reanuda con esfuerzo el pago de algunos cortos abonos a los acreedores internacionales... pero la lucha de reforma impidió de nueva cuenta el pago de la deuda exterior... Como dice Manuel Payno:

Se creía vulgarmente que existía la independencia, y en la realidad estábamos sujetos a diversas voluntades extrañas... se satisfacía una reclamación injusta, se pagaba una deuda, se accedía a una convención... se hacían negocios ruinosos antes que disponer del dinero destinado a los pagos diplomáticos o a la deuda extranjera... siempre estábamos amenazados y acongojados por el enojo de Su Majestad Católica, con el disgusto de su majestad Británica o con la cólera del rey o el emperador de los franceses, y esperando ver bloqueados a nuestros puertos o bombardeado otra vez el viejo castillo de San Juan de Ulúa. No era vida, sino agonía. Ningún gobierno era posible, la nota insolente de un ministro extranjero bastaba para destruir la mejor de las combinaciones hacendarias." (21)

A la victoria liberal, el Congreso votó la ley de 17 de junio de 1861 autorizando al Ejecutivo a suspender toda clase de pagos hasta la reorganización de la hacienda pública...

Dispuesta la intervención "para poner al corriente los pagos a los

súbditos respectivos", el ministro de Relaciones Manuel Doblán pudo convenir en el retiro de tropas de los principales acreedores. La deuda -- francesa representaba apenas 2.3 millones de pesos, la inglesa 69.3 y la española 9.5.

Al triunfo de la República sobre la intervención, la deuda reconocida, en 1868 era por un total de 35.2 millones de pesos. (22)

La deuda externa entonces dejó de inquietar al gobierno. En -- 1877 el Ejecutivo formuló un proyecto de "Conversión y consolidación" pero hasta el año de 1880 el Congreso nombró una comisión para su estudio. Los acreedores, por su parte, carentes de patrocinadores habrían de esperar pacientemente por la reanudación de pagos, que dependería del interés del gobierno por establecer una política de endeudamiento.

En 1883 un decreto estableció la Junta de crédito público "con la misión de estudiar y proponer condiciones para el examen, reconocimiento, liquidación y conversión de la deuda interna" y el 22 de junio de 1885 se expidió una ley para la consolidación y conversión de la deuda nacional, -- incluyendo la exterior, fijándose un plazo de cuatro años para la presentación de créditos". (23) Otra Ley del 29 de enero de 1886 creó la dirección de Deuda Pública que se encargaría "del registro, examen, depuración y reconocimiento de las reclamaciones a cargo de la República. Hasta -- 1896 se recibieron 13,249 reclamaciones de la deuda interior, reconocíéndose 6,649 y desechándose 7,200, por un total de 43.4 millones, 36 por ca pital y 7.4 por intereses. . .

Respecto a la deuda exterior la Agencia Financiera en Londres, - para cumplir los propósitos de la Ley de 1885, quedó encargada también - de registrar, reconocer, liquidar y convertir los títulos y reclamaciones provenientes de la deuda inglesa. El 23 de junio de 1886 se concertó con los tenedores de bonos una consolidación que fijó los adeudos en 74.4 millones "con opción para el gobierno de redimir los bonos al 40% de su valor nominal hasta el 31 de diciembre de 1890." Antes de esa operación la deuda inglesa importaba unos 120 millones. Mediante la famosa conversión Dutián de 1888 la deuda inglesa se redujo a cerca de 30 millones de pesos, aplicando para ello una muy favorable contratación con la casa Bleichröder de Berlín por 10.5 millones de libras (colocado al ---- (23) 86.68%) y con garantía del 12% de los productos aduanales.

Entre 1890 y 1893 la Casa Bleichröder otorgó al gobierno porfirista también con garantía de los productos aduanales otros 9 millones de libras esterlinas, que junto a otros adeudos contraídos significaban hacia 1897, si bien un saldo de deuda de 109 millones de pesos, también, el activo de los ferrocarriles y la transformación de la imagen de la República.

La exposición de motivos del decreto que autoriza al Ejecutivo - la contratación del empréstito de 1890 con Bleichröder, para consolidar y convertir la deuda ferrocarrilera, muestra los cambios operados en el pensamiento sobre la deuda pública:

"Uno de los motivos que científicamente justifican el gravamen de un empréstito es el empleo de su producto en el trabajo público que tengan por objeto favorecer y estimular el desarrollo de la riqueza nacional, porque entonces el gravamen mismo resulta benéfico, desde el momento en -- que el gasto es productivo y viene a crear los recursos que han de servir para su pago."⁽²⁴⁾

El arreglo de la deuda, la paz interior, los cambios en las ideas sobre el endeudamiento y la vinculación del país a los mercados financieros internacionales, se da de una manera más o menos simultánea, con el -- resultado de la aparición del crédito nacional como un hecho público y notorio.

II. 2. 2. 2. La prohibición del crédito externo a los estados.

Conforme a la iniciativa de reforma presentada al Congreso el 10 de abril de 1901 por el entonces Secretario del Despacho de Hacienda y - Crédito Público, José Ives Limanteur se adicionó al artículo 111 de la - Constitución una nueva fracción, con el propósito de que los Estados "no emitan títulos de deuda pagaderos en moneda extranjera o fuera del terri-
(25)
torio nacional":

"Uno de los frutos de la gestión hacendaria del gobierno Federal en estos últimos años, es el crédito que ha conquistado - la República, merced al cual se ha levantado á nivel muy alto y firme el valor de los títulos de la Deuda de la Nación, y - está ofreciendo satisfactorio aspecto el ensanche de las empre- sas industriales, mercantiles, agrícolas y mineras, porque la confianza que inspira el Tesoro Federal se extiende y refleja sobre todos los elementos de riqueza del país, y constituye, - para ellos, un factor poderoso de prosperidad y de expansión. Estas consideraciones indican la necesidad y nos imponen el - deber de conservar incólume, en beneficio de los intereses ge- nerales de la Patria, el crédito conseguido a costa de incesan- te labor y de repetidos testimonios de honradez y de solven- cia, sin olvidar nunca que esa confianza de inestimable precio, es tan delicada y de sensibilidad tan exquisita que hasta pa- ra que se debilite, a veces para que desaparezca por completo, la intervención de cualquiera circunstancia desfavorable, - - aunque sea fútil é insignificante en apariencia. Por lo que acabo de exponer, se explica que el Ejecutivo ven- ga a someter respetuosamente al estudio y resolución del Con- greso, un pensamiento encaminado a poner el crédito del país á cubierto de ciertas eventualidades que lo pueden perjudicar de una manera seria, procedentes de actos en que la Federa- ción no interviene y que, por tanto, no puede impedir ni sub- sanar. La experiencia demuestra que el crédito de las masas que concurren con sus abonos a suscribir empréstitos públi- cos, no establece distinción entre el crédito del Gobierno ge- neral de un país formado por diversas Entidades Políticas y - municipales que gozan de cierta independencia y el crédito es- pecial y aislado, de cada circunscripción, sino que se confun- den y se tiene como deudora a la colectividad nacional, cre- yendo, acaso, que ésta garantiza todas las deudas públicas, - aún las puramente locales. La historia de varias naciones, -- nos ofrece abundantes ejemplos de la influencia que ejercen - sobre el crédito de los Gobiernos Federales ó locales las - -

vicisitudes de las entidades que componen un país, disfrutando de autonomía absoluta ó relativa en materias hacendarias. Bastaría con tales enseñanzas, para que sea cual fuere el fundamento de esa solidaridad que inexorablemente establece la opinión, se comprendiera la trascendencia que los empréstitos locales tienen sobre la Hacienda Federal y aun sobre el equilibrio económico de todo el país; pero existen además, en el propio sentido, otras consideraciones ligadas con la política internacional, sobre las cuales sería ocioso extenderse y que no ceden en fuerza a las que dejo expuestas.

Unas y otras aconsejan que el capítulo de nuestra Constitución en que se registran las restricciones a la soberanía e independencia de los Estados, se adicione con un precepto, prohibiéndoseles comprometer su crédito en operaciones que puedan originar a la federación dificultades o conflictos que afecten los intereses pecuniarios de ésta ó que sean susceptibles de menoscabar el prestigio y la dignidad de la República.

Fácil es demostrar que esa prohibición no pugna con los principios fundamentales de nuestro sistema político.

En efecto, la federación tiene por mira suprema asegurar la unidad nacional y favorecer los intereses comunes de las entidades que la forman, de suerte que éstas no pueden ejercer soberanía en asuntos en que el interés general debe sobreponerse al especial de cada una de ellas; y así sucede, no sólo cuando se trata de negocios que interesan a los Estados Unidos Mexicanos como persona de derecho internacional sino en puntos de mero régimen interior, pero que afectan el bienestar general, como, por ejemplo, los que se refieren al Ejército, la Marina, las vías y medios de comunicación, el comercio, la minería, los impuestos sobre importaciones y exportaciones, la acuñación de moneda, etc., etc.

Es indudable que la alza ó la baja de los títulos de nuestra Deuda, y la facilidad o tropiezos que encuentra el Gobierno de la Federación para obtener recursos, mediante la confianza que inspire, tienen con la suerte y el porvenir de la unidad nacional conexión tan íntima como los servicios que dejo enumerados, y como las demás atribuciones reservadas por la Constitución a los Poderes Federales.

La falta en nuestra Carta Fundamental del precepto prohibitivo que ahora se consulta al Congreso, se explica sencillamente por la circunstancia de que el crédito de México es una conquista reciente que los autores de la Constitución no podían considerar sino como eventualidad muy remota en aquella época de terribles convulsiones políticas en la que, mas que limitaciones, necesitaban los Estados facilidades para proporcionar recursos y llevar a feliz término el grandioso programa del Partido Liberal.

No es el objeto de la presente iniciativa que se reforme la Constitución en el sentido de que se prive a los Estados de llevar a efecto todo género de combinaciones hacendarias usando de su crédito particular, porque esa prohibición entorpece

ría gravemente su marcha administrativa, sin que por eso fueran más sólidas las garantías que exige la incolumidad del crédito del país. Se trata únicamente de que los Estados no puedan proporcionarse recursos, acudiendo a capitales extranjeros y en una forma que por la multiplicidad de los acreedores sea susceptible de ocasionar dificultades de carácter internacional y de perjudicar los valores públicos de la Federación. Los Estados carecen de personalidad jurídica fuera del territorio nacional y no deben por lo mismo, celebrar contratos cuyas consecuencias no recaerán sobre ellos sino sobre el Gobierno de la Unión; pero esto no impedirá que cuando las operaciones por ellos practicadas no puedan perjudicar los intereses de la Federación ni obligar a su Gobierno a defenderlos o, tal vez, a repeler agresiones, conserven aquellas Entidades su libertad de acción para procurarse los recursos que necesiten, utilizando su propio crédito, por esto, al redactar la Iniciativa de adición constitucional que hoy se somete al Congreso, se ha cuidado de no privarlas de ese arbitrio, sino de conciliar su ejercicio con las seguridades que reclama el crédito nacional.

Esta salvaguardia es tanto más imperiosa y urgente, cuando -- que el buen nombre que disfruta la Nación ha provocado constantes ofrecimientos de dinero por parte de casas e individualidades extranjeras a los gobiernos locales y aún a ciertos municipios, ofrecimientos que, de ser aceptados por las Entidades interesadas, como lo han sido ya algunas, muy posible sería que expusieran a serios trastornos no sólo a la Federación sino también a una o varias de las mismas Entidades contratantes.

Por todas esas consideraciones, el Presidente de la República se ha servido acordar me dirija, como tengo la honra de hacerlo, al Congreso de la Unión, suplicándole se sirva aprobar, -- si a bien lo tiene, la adjunta iniciativa de adición al artículo 111 de la Constitución Federal.

Iniciativa de Adición al Artículo 111 de la Constitución Federal.-- Los Estados no pueden en ningún caso: . . .

Fracción VIII.-- Emitir títulos de la Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional; contratar, directa o indirectamente, préstamos con Gobiernos extranjeros; o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares de nacionalidad extranjera cuando hayande expedirse con ese motivo, documentos de pago al portador o transmissibles por endoso.-- México, abril 10 de 1901.

El texto aprobado y publicado el 18 de diciembre de 1901 dice:

Artículo 111.-- Los estados no pueden, en ningún caso:

VIII. Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda ex---

trajera o fuera del territorio nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.

Prohibido taxativamente el crédito externo a los estados, el gobierno federal emprendería dos medidas encaminadas a ordenar la situación. La primera, recuperar y consolidar los bonos emitidos por los estados en el exterior y la segunda, establecer un mecanismo para que, por su conducto y con su intervención, se continuaran las obras e inversiones emprendidas, mediante nuevas formas y medios.

Esto último ocurre en lo inmediato. Por decreto publicado el 4 de junio de 1901, el Congreso autoriza al Ejecutivo a "prestar la ayuda del gobierno federal para fomentar las obras de saneamiento en los puertos." (26)

La exposición de los motivos de este decreto, que se refiere a las obras de saneamiento en los puertos de Veracruz, Tampico, Manzanillo, Coatzacoalcos y Salina Cruz, señala el empeño de la administración en el progreso, la legalidad y el orden:

"Nuestro régimen constitucional no permite a la Federación emprender obras de carácter local, que no sean las que directa y claramente formen parte de los servicios de los puertos o de las oficinas federales establecidas en las poblaciones marítimas y fronterizas; y como, por

otra parte, no es fácil que las municipalidades interesadas, ni aún los -
 Gobiernos de los Estados a que pertenecen, dispongan de los elementos ne-
 cesarios para ejecutar, sin pérdida de tiempo, las obras y establecer los
 servicios que demandan los principios sanitarios y de higiene a que están
 sometándose las poblaciones modernas, es indispensable buscar un medio -
que salve estas dificultades y permita tomar en nuestros principales puer-
 tos las providencias adecuadas, a fin de convertirlos dentro de pocos - -
 años, agradables y cómodos para la vida.

El Presidente de la República estima que estos objetos pueden con-
 seguirse facultando al Ejecutivo de la Unión para celebrar arreglos que -
dejen a las autoridades locales en plena libertad de contratar la ejecu-
ción de las obras a que antes se ha hecho referencia, en la forma y con --
quienes creyeran conveniente; pero que ofrezcan el estímulo de franquici-
 as, exenciones y auxilios pecuniarios, en cambio de garantías para la -
 buena ejecución de aquellos trabajos y de algunas compensaciones directas,
 (como la de agua potable) que influyen en notorio beneficio de los servi-
 cios del puerto.....

Por lo anterior, el Presidente hace saber que el Congreso "ha te-
 nido a bien decretar lo siguiente:"

"Artículo Unico. Para fomentar las obras de saneamiento en los --
 puertos de altura y de las poblaciones fronterizas donde existen aduanas
 de importación, se autoriza al Ejecutivo para que preste con ese objeto -
 la ayuda del Gobierno Federal, celebrando contratos y otorgando franqui-

cias con sujeción a las prevenciones siguientes: ..."

Las medidas fiscales consisten en:

- Incrementar el derecho municipal del 1.5 a 2% sobre derechos de importación, ("conforme al decreto de 4 de junio de 1896") durante "todo el tiempo que sea necesario para hacer el pago de lo que importen las -- obras o la amortización de la deuda que contraigan."

- Otorgar exenciones y franquicias a la maquinaria y los materiales extranjeros "destinados exclusivamente a las obras que se trata" así como otras exenciones establecidas en "el contrato de obras del puerto de Veracruz de fecha 26 de abril de 1895."

Para el otorgamiento de la garantía federal se señala como "condición indispensable" que:

- El plano de las obras y las estipulaciones del contrato para ejecutarlas "se sometan a la probación de las Secretarías de Comunicaciones y Obras Públicas y de Hacienda y Crédito Público."

- La inspección y recepción de las obras corresponda a la Secretaría de Comunicaciones.

- Los compromisos a contraer por la federación "no sean indefinidos en duración ni en cantidad."

- La federación quede libre de toda responsabilidad que no se desprenda "directa y legalmente de las obligaciones que asuma".

La última prevención consiste en que el decreto relativo al aumento del derecho municipal de importación se expida "después de firmados y - requisitados todos los contratos y arreglos que aseguren la ejecución de-- las obras".

En base a la reforma constitucional y el Decreto de 4 de junio, se expidieron decretos para la celebración de diversos contratos. Se cuenta con noticias acerca de la publicación de los siguientes:

- Contrato celebrado por la federación con el Gobierno del Estado de Tamaulipas y el Ayuntamiento de la Ciudad de Tampico para llevar a término las obras de saneamiento y previsión de aguas en dicha -- ciudad y,
Contrato para la compra-venta en firme de los bonos del Estado de Tamaulipas. (15 de agosto de 1902)
- Contrato para la compraventa en firme de los bonos del Estado de - Sinaloa. (13 de octubre de 1906)
- Contrato para la compra-venta en firme de los bonos que emitirá el Estado de Veracruz, para el saneamiento e introducción de aguas po tables (sic) del puerto de Coatzacoalcos. (2 de octubre de 1906)⁽²⁷⁾

11. 3 El sistema bancario

Con la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito, el 19 de marzo de 1897, el gobierno asegura el control federal sobre el establecimiento de instituciones bancarias y su funcionamiento, pues si bien el artículo 72 fracción X había sido reformado el 14 de diciembre de 1883 — para consignar la facultad exclusiva federal; para . . .

"X expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y de comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias," previamente "El Gobierno del Estado de Chihuahua, haciendo uso de su soberanía extendió diversas concesiones, que ratificó la legislatura local, — para autorizar a Francisco Mc Manus* la fundación del Banco de Santa Eulalia, el 25 de noviembre de 1875, con facultad de emitir billetes reembolsables a la vista. El 8 de marzo de 1878 se permite el establecimiento del Banco Mexicano, con derecho, asimismo de hacer circular billetes. El 31 de julio de 1882 ** se otorga la concesión para el funcionamiento del Banco Minero Chihuahuense, también la emisión. Fueron los primeros bancos que nacieron en el interior de la república." (28)

*En: El Sistema Financiero Mexicano, Villegas Eduardo y Ortega Rosa Ma. México, 1985, P. 3

** Luis Terrazas, gobernador, encabezaba el grupo de accionistas al que pertenecía Pedro Zuloaga, renombrado santanista y conservador, así como su yerno Enrique Creel. El Banco Minero, capitalizaría un millón de pesos, llegando a ser el "más poderoso en México." (En: Lister, Florence C., Chihuahua, storehouse of storms, New México 1966, p. 153)

Si bien los Estados tenían prohibido emitir papel moneda de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución, en el caso de las concesiones chihuahuenses, el gobierno no sería el emisor directo sino una institución bancaria con concesión local para operar.

Las operaciones de los bancos, evidentemente, no se restringirían al territorio de esa entidad, por lo que la unidad e integración nacional representada en el control y la emisión monetaria requería de la acción del gobierno.

En tanto, la reforma a la constitución en materia bancaria tenía como propósito garantizar la generosa concesión que el gobierno federal otorgaría en mayo de 1884 al capital franco español para el establecimiento del Banco Nacional Mexicano. Díaz preparaba su segunda reelección, -- encontrándose a cargo de la Presidencia Manuel González.

La cuenta corriente "estilo comercio" que en esa institución tendría el gobierno sería de seis a ocho millones de pesos anuales. . . "En compensación de dicha cuenta y las demás ventajas que el Banco proporcionaría al gobierno, éste se obligaba a no conceder autorización para el establecimiento de nuevos bancos de emisión en la república y a evitar que los ya establecidos continuaran sus operaciones sin concesión federal", -- y sin sujetarse a las condiciones que el nuevo Código de Comercio, próximo a promulgarse había de consignar." (29)

"Se convino también que el nuevo banco sería el encargado de los

depósitos constituidos por títulos de crédito, metales preciosos y numera-
rio, que se hubieren de hacer en virtud de leyes federales, de órdenes de
las autoridades o de contratos con el gobierno. El banco atenderá el —
servicio de la deuda interior y exterior, así como el movimiento y giro de
los fondos públicos, dentro y fuera del país." Las oficinas federales no
podrían recibir en pago de impuestos o rentas de la federación, billetes
de "ningún establecimiento creado o por crear", distinto del Banco Nacio-
nal, ni papel moneda de ninguna clase... De hecho, se creaba en la Repú-
blica el monopolio de la emisión de billetes de banco."

"A poco de otorgarse dicha concesión (cuyas exenciones y franqui-
cias se estipulaban por cincuenta años-) sus disposiciones transformaban
en la primera ley bancaria promulgada en México, al quedar comprendidos —
en el Código de Comercio de 20 de junio de 1884." (30)

Las disposiciones de Código de Comercio "acentuaban con demasiado
rigor" una situación excepcional para el Banco Nacional frente a los esta-
blecidos previamente —Banco de Londres y los Mexicano y Minero de Chihua-
hua,* por lo que surgen, del lado de estos últimos, defensores de la "li-
bertad bancaria", quienes argumentan —en un encendido debate público— que
la concesión al Nacional significaba un monopolio "prohibido por la Cons-
titución." Los sostenedores de la posición del gobierno señalaban que la
facultad del Congreso para legislar sobre comercio, incluyendo el comer-
cio de la banca, eran también las de establecer cualquier sistema banca-
rio, inclusive el "Banco Unico" (31)

* En 1895 se fusionarían para formar el Banco Minero de Chihuahua.

El conflicto de intereses se soluciona con reformas al Código de Comercio, en 1899, que anuncian que "las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y, en tanto esta se expida, ninguna otra institución podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión." ⁽³²⁾ (*)

El 3 de junio de 1896 se expidió un decreto que facultaba al Ejecutivo para "expedir la ley general por la que deberán regirse la concesión, el establecimiento, y las operaciones de los bancos de emisión en los Estados de la República, y en los Territorios Federales." El mismo decreto autorizaba al Ejecutivo para convenir con el Banco Nacional de México en que éste retirara su oposición a las concesiones de otros bancos de emisión en la República, fuera del Distrito Federal, y "que consintiera en ciertas modificaciones a su concesión, en obsequio del Fisco, y especialmente de los intereses generales del Comercio". Traspuerto el obstáculo que significaba el Banco Nacional para la formulación de una Ley Bancaria, fué posible ultimar el proyecto de la misma y turnarlo al Congreso. ⁽³³⁾

* Se extendieron así concesiones para fundar bancos en otros estados de la República, pero éstas se concretaron sólo en los casos de Yucatán para el establecimiento del Banco Mercantil en 1889 con concesión por cincuenta años, para los Bancos de Durango (1890, 25 años), de Zacatecas, (1891, 25 años), los tres últimos con capital de \$600,000. Todos con facultades por el monto de su capital y con garantía de un depósito en bonos de la Deuda pública del 33% o fianza del 66%. (Lobato López, op. cit., pp. 177-178)

II. 3. 1. La Ley de Instituciones de Crédito de 1897

El proyecto de esta primera ley federal de instituciones de crédito hacía referencia a la operación de bancos de emisión, hipotecarios y - refaccionarios así como a los agrícolas y prendarios, a las cajas de ahorros y a los almacenes generales de depósito, pero este ordenamiento sólo se ocupó de los tres primeros. Los demás establecimientos seguirían sujetos a "las leyes generales o a las concesiones que otorgue el poder público, mientras no se expidan las leyes especiales que deban regirlos."

Asimismo señalaba que los bancos que se establecieran en los Estados y territorios no podrían tener sucursales o agencias destinadas a efectuar el cambio de billetes fuera del territorio de los mismos, sino con especial permiso de la Secretaría de Hacienda, que únicamente lo concedería "cuando hubiera estrecha liga de intereses comerciales entre el Estado donde radicara la matriz del Banco y aquel en el que se tratara de establecer la sucursal o agencia. En el Distrito Federal por ningún motivo se permitiría el establecimiento de esas sucursales o agencias. Las amplias y liberales franquicias que se concedía a los bancos incluían la prohibición a los Estados de gravar con impuesto alguno las operaciones - propiamente bancarias de las instituciones, excepto los préstamos con garantía hipotecaria en los que el impuesto no excedería del 0.25% sobre el importe de la operación. Asimismo quedaban exentos de toda clase de impuestos de la federación de los estados y de los municipios, tanto el capital de las instituciones, las acciones que lo representaran, los dividendos que repartiesen y los diversos títulos de crédito que existieran. -

No obstante estas exenciones sólo serían aplicables al primer banco que se estableciera en los estados. Los que se fundaran después estarían sujetos al pago de impuestos. (34)

Al promulgarse la ley bancaria existían en el país diez bancos de los cuales uno era hipotecario -el Banco Internacional e Hipotecario- y nueve de emisión, el Nacional de México, el de Londres y México, el Minero de Chihuahua, el Yucateco, el Mercantil de Yucatán y los de Zacatecas, Durango, Nuevo León y el Comercial de Chihuahua. (35)

De 1897 a 1903 se otorgaron veinticuatro concesiones. Con excepción de Colima y Tlaxcala en todas las capitales de los Estados y en los puertos de Mazatlán y Veracruz se establecen bancos de emisión.

Antes de la expedición de esta ley, la Concesión del banco Hipotecario Mexicano * fué reformada para incluir como parte de su objeto:

Hacer préstamos o adelantos sobre trabajos y obras de mejoramiento, públicos y particulares, celebrando con el gobierno y con los particulares los contratos convenientes para asegurar debidamente los intereses del banco, con la garantía de bienes, o de los valores que se emitan con motivo de estas obras. (36)

* ó Internacional e Hipotecario (según Lobato López, quien consigna que sólo existía una institución hipotecaria a la promulgación de la ley bancaria)

Así también, en la ley de 1897 figuran algunos preceptos que se relacionaban con préstamos a entidades públicas. El artículo 48 prohíbe a "los bancos hipotecarios" aceptar como garantía muebles inmovilizados o templos, ni las fincas destinadas especialmente a servicios públicos de la federación, los estados o municipios. (37)

El artículo 73, fracción VIII dispuso lo adicionado a la concesión del Banco Hipotecario Mexicano, precisando:

... Hacer préstamos o anticipos para trabajos y obras de mejora—
miento público, celebrando al efecto con el Gobierno Federal con el de los Estados o con los Ayuntamientos, los contratos respectivos.

Respecto a estos créditos el artículo 76 disponía que se aseguraran "por medio de hipoteca de bienes de los no comprendidos en el artículo 48, o bien, con garantía de de impuestos afectos especialmente al pago.."

Estas disposiciones de la Ley de 1897 correspondieron a los artículos 29, 54 y 56 de la Ley de Instituciones de Crédito de diciembre de 1924.

NOTAS CAPITULO II

- (1) Kühnl Reinhard, "El Liberalismo", pp. 66-80, En: Introducción a La Ciencia Política, Barcelona, 1971.
- (2) *Ibidem*, p. 68
- (3) Salas Villagómez Manuel, La Deuda Pública. Un Estudio General.- Exámen del Caso de México, México, 1950, pp. 40-41.
- (4) *Ibidem*, pp. 41-43.
- (5) Lobato López Ernesto, op. cit., p.155.
- (6) *Ibidem*, pp. 117-118.
- (7) Tena Ramírez Felipe, op. cit., pp. 241-242.
- (8) *Ibidem*, pp. 283-284.
- (9) *Ibidem*, pp. 492, 514-516.
- (10) Derechos del Pueblo Mexicano, Vol. VI, op. cit., pp. 659-660.
- (11) Derechos del Pueblo Mexicano, Vol. VIII, op. cit., pp. 500,551.
- (12) *Ibidem*, pp. 504-508.
- (13) Sánchez Cuen Manuel, El Crédito a Largo Plazo en México, Reseña Histórica, México, 1950, p. 209.
- (14) *Ibidem*, p. 211.
- (14 bis) *Ibidem* p.
- (15) Leal Juan Felipe, La Burguesía y el Estado Mexicano, México, -- 1981, pp. 22-24.
- (16) Iturriaga de la Fuente José, La Revolución Hacendaria, México, -- 1976, pp. 15-16.
- (17) Derechos del Pueblo Mexicano, Vol. VIII, op. cit., pp. 500-501.
- (18) *Ibidem*, p. 501.
- (19) Lobato López Ernasto, op. cit., p. 129.
- (20) *Ibidem*, p. 132.

- (21) *Ibídem*, p. 131.
- (22) *Ibídem*, pp. 132-134.
- (23) *Ibídem*, pp. 179-182.
- (24) Colección Legislativa Completa de la República Mexicana... Continuación de la Legislación Mexicana de Dublán y Lozano, - - - - Vol. XXXIII, México, 1907, p. 739.
- (25) Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico de lo. de julio de 1900 a 30 de junio de 1901 presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión, México, - 1904, pp. 289-291.
- (26) Colección Legislativa Completa de la República Mexicana, op. - - cit., pp. 888-888.
- (27) Martínez Vera Rogelio, "La Deuda Pública de las Entidades Federa-
tivas en la Legislación Mexicana"
- (28) Lobato López Ernesto, op. cit., p. 161.
- (29) *Ibídem*, p. 169.
- (30) *Ibídem*, pp. 169-170.
- (31) *Ibídem*, pp. 173-174.
- (32) *Ibídem*, p. 177.
- (33) *Ibídem*, pp. 183-185.

III. INSTITUCIONALIZACION DEL CREDITO. ALCANCES DEL CREDITO LOCAL
EN EL ESTADO SURGIDO DE LA REVOLUCION DE 1910.

Al promulgarse la constitución de 1917 se consignan expresamente sólo dos disposiciones en materia de crédito y deuda pública local: la -- prohibición para contraer deuda externa, en los términos de la fracción - VIII del artículo 117, y, de acuerdo con los fines sociales, garantizados en el artículo 27 la facultad -atribuida- de crear un tipo de deuda social, -agraria.

La facultad que concede el artículo 27 a la jurisdicción local pa ra determinar los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, en la fracción VI, reconoce asimismo los derechos originales de los gobiernos locales para legislar sobre la propiedad raíz, - rural y urbana.

Para el ejercicio de facultades en materia agraria, las le-- yes deberían aplicar las bases establecidas en el mismo artículo 27 frac-- ción XVII, consistentes en:

- a). Fijar la extensión máxima de la propiedad rural.
- b). Fijar los plazos para el fraccionamiento y venta de las frac-- ciones excedentes.

De oponerse el propietario al fraccionamiento, el gobierno podría decretar la expropiación, quedando obligados los propietarios a recibir -- bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad -- expropiada, pagado en anualidades "que amorticen capital y réditos, a un -- tipo de interés que no exceda de 3% anual, (fracciones c), d) y e). Con es -- te objeto, se añade en el inciso e) "El Congreso de la Unión expedirá una -- ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.*"

Los estados que incorporaron estas disposiciones entre las faculta -- des de sus respectivos gobiernos fueron: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Mo -- relos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La Constitución de Morelos facultaba al Congreso para "crear la -- deuda agraria del Estado, con arreglo a la Constitución Federal (Art. 40, -- XVII). Nuevo León, por el contrario, faculta al congreso a "vigilar la -- constitución y las leyes, especialmente las que garantizan la seguridad de -- las personas y propiedades" (63, IV). Puebla, señala que son facultades -- del Congreso (artículo 49). 6). Creación de la Deuda Agraria, con arreglo -- a la Constitución Federal. 7). Expropiación por causa de utilidad pública. -- En los mismos términos fueron aprobadas disposiciones para el Estado de --

* En 1920 la deuda pública agraria fué "reconocida y mandada pagar ley -- del Congreso, que facultó al Ejecutivo Federal para emitir los bonos corres -- pondientes. En 1926, 1928 y 1930 se pusieron en circulación emisiones de -- estos valores de aceptación obligatoria para los acreedores afectados con -- resoluciones dotatorias o restitutorias de Tierras. . . En 1934 se suspen -- dió la emisión de estos bonos al quedar abrogadas todas las disposiciones -- que los regulaban, según lo establecido por el artículo 7o. transitorio -- del Código Agrario expedido el 6 de abril de ese año. (Za: Martínez Krauss -- Rubén, op. cit., p.34)

Tabasco en las fracciones F., G., y H., del artículo 68 de su Constitución y en Veracruz en el artículo 68 fracción XXXVI; Yucatán por último, facultaba al Congreso (Art. 80 XXXVIII) para "fijar las modalidades que a la propiedad privada deban imponerse para beneficio público, y ejercer -- los derechos que le confieren los artículos 27 y 28 de la Constitución -- (1)
Federal.*

Hasta 1946, cuando se reforma nuevamente la Constitución Federal para incluir otro concepto prohibitivo en materia crediticia a los estados, estos podrían ejercer libremente facultades con respecto a su endeudamiento, siempre que éste fuera interno. Sus límites estaban regulados -- por disposiciones locales.

Entre los motivos para la creación de deuda pública, se podría -- contar la cobertura de desniveles presupuestales "imprevistos", la deuda social, derivada de expropiaciones por causas de utilidad pública, inclusive la que hubiera derivado de gastos de guerra, a cargo de los gobiernos locales, como lo había dispuesto el Plan de San Luis Potosí el 15 de octubre de 1910:

"11º Las nuevas autoridades dispondrán de todos los fondos que -- se encuentren en las oficinas públicas, para los gastos de guerra, llevan do las cuentas con toda escrupulosidad. En caso de que estos fondos no -- sean suficientes... contratarán empréstitos, ya sean voluntarios o forzosos. Estos últimos solo con ciudadanos o instituciones nacionales. De és-

* Estas disposiciones se encontraban vigentes en el año de 1967.

tos empréstitos se llevará cuenta también escrupulosa y se otorgarán recibos en debida forma a los interesados a fin de que al triunfar la revolución se restituya lo prestado." (2)

El Plan de Ayala de noviembre 28 de 1911, igualmente señala que -- "los gastos de guerra serán tomados conforme el artículo XI del Plan de -- San Luis Potosí..." (En: Tena Ramírez, op. cit., p. 743)

No obstante, los adeudos que por estos motivos hubieran resultado, fueron asumidos por la federación. Mediante decreto de 24 de noviembre de 1917, publicado el 28 del mismo mes y año se estableció una comisión, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conocer de reclamaciones que se fundaran en daños "causados por fuerzas revolucionarias o tenidas como tales por los gobiernos legítimos establecidos en la República al triunfo de la revolución respectiva; los causados por las -- fuerzas de esos mismos gobiernos en ejercicio de sus funciones y durante -- la lucha con los rebeldes, así como los causados por las fuerzas dependientes del llamado ejército federal hasta su disolución. . ."

"...los créditos internos por este concepto que depuró la Comisión -- Ajustadora de la Deuda Pública, creada por ley del congreso de 1929, quedaron sujetos a la obligación de canjearse por bonos de la Deuda Pública Interior, 40 años, conforme al decreto de 29 de diciembre de 1932, relativo a la expedición de estos valores, dentro de un plazo perentorio." (3)

En el periodo siguiente al triunfo constitucionalista la deuda de los estados había desaparecido. Su deuda externa había sido consolidada - por la administración porfirista y formaba ya parte de la deuda exterior directa y las deudas internas también se habían pulverizado pues la ley - que creó la Comisión Reguladora e Instructora de Instituciones de Crédito en 1915, dispuso la intervención de los bancos y aún cuando Obregón decreta su devolución a sus antiguos propietarios en 1921, la Comisión no - - había definido cuales de ellos serían liquidados o continuarían funcio- -
 (4)
 nando.

La deuda pública, como al principio de la constitución del Estado como entidad independiente, era de nuevo nacional, tanto la deuda directa o financiera, como la que resultara de indemnizaciones por daños que re- clamaran tanto nacionales como extranjeros.

Las definiciones del alcance del crédito y la deuda local depen- - derían por tanto de la forma en que el Estado surgido de la revolución -- social resolviera el arreglo de la deuda exterior, principalmente la fi- - nanciera, lo que dependía de las características del nuevo esquema finan- - ciero y crediticio que adoptara la Nación.

En ambos casos era crucial el origen de los medios o recursos ne- cesarios para su realización: obtenerlos del exterior o recurrir a "arbi- - trios" internos.

Inclusive, para deslindar internamente las prerrogativas para el

... tendrían que definirse las responsabilidades de ingreso y -
- parte de las respectivas jurisdicciones al refrendarse, como lo hizo la -
- constitución de 1917, el sistema federalista, como modelo de la organiza-
- ción del Estado.

III. 1. EL SISTEMA BANCARIO MODERNO

El 4 de septiembre de 1913, en el Salón de Cabildos de Hermosillo, Venustiano Carranza asume, a nombre del Constitucionalista el siguiente -- compromiso:

"Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopo-- lio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las ri-- quezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel -- moneda por bancos particulares. Al triunfo de la Revolución se establece-- rá el Banco Único de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser -- preciso, por la desaparición de toda institución bancaria que no sea con-- trolada por el Gobierno". (5)

Este pronunciamiento, fué refrendado, en lo relativo a la emisión de billetes "por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal" en la iniciativa que presentó al congreso constituyente Rafael Nieto, sub-- secretario de hacienda y crédito público del gobierno provisional y diputa-- do.

"La opción era entre establecer un banco privado o un banco bajo -- el control gubernamental.* ...

* Nieto, aclarando en el debate: "Se asentó aquí la aserción de que se tra-- taba de un banco de Estado fundado con fondos del Estado; no se trata de -- un banco propiamente del Estado: Se trata de un banco único de emisión con-- trolado por el Estado." (En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo V, México, 1985, pp. 22)

En favor de esta última alternativa, aceptada por el Constituyente estaba la actitud en general adversa de los legisladores por el poderío que habían alcanzado en la economía del país los bancos privados, y de la cual hay muestras muy claras en el artículo 27. Sin embargo, también entró en juego una razón de más peso que hizo valer el subsecretario de Hacienda: la necesidad de que el Estado contase con un instrumento compensatorio -- que permitiera atender las necesidades de la agricultura, del comercio y la industria, si en el futuro la situación adversa de la "balanza de cuents" producía la exportación de signos metálicos, dentro de la mecánica -- conocida del patrón oro". . . El constituyente no pretendió excluir al -- capital y a la iniciativa privados de la función bancaria, aunque sí se -- propuso someterlos a un mayor control gubernamental.... No podría esperarse que en materia tan compleja el Congreso extraordinario fuese más -- allá de donde llegó.* Pero lo que hizo fué suficiente para definir que -- en adelante las atribuciones del Estado en materia monetaria no se limita rían ya a la simple función de acuñar piezas metálicas y a delegar al ca pital privado, nacional y extranjero la facultad de crear moneda banca--- ria..." (6)

* Mújica había expuesto en el debate: "Veo, pues, en el establecimiento -- de este banco controlado por el gobierno, algo muy inmediato: la muerte -- de los demás bancos que son enemigos jurados del pueblo mexicano, porque hemos visto que todos los bancos funcionando en la república, ya no cuando se trata de combatir a la revolución, sino cuando se ha tratado de esa intención de favorecer al propietario, los hemos visto hacer operaciones desastrosas y producir la ruina de los ciudadanos en unos cuantos me--- ses..." (En: Derechos del Pueblo Mexicano, T. V., p. 26)

En agosto de 1917 el Ejecutivo solicitó y recibió autorización -- del Congreso para contratar, "ya fuera en el interior o en el exterior" - un empréstito hasta por la cantidad de 100 millones destinados a la fundación del Banco Único de Emisión de la República Mexicana. El proyecto -- fué votado favorablemente, pero ni en el exterior ni en el interior pudo concretarse dicho empréstito. En realidad no había coincidencia entre el Ejecutivo y el Congreso sobre la operación del banco. Carranza se inclinaba en el proyecto de Ley Orgánica, por "adoptar resueltamente una organización en la que, ofreciendo ventajas de consideración a los particulares que aporten elementos para la formación del banco, sea este manejado exclusivamente por conducto del Gobierno de la República, y la Nación -- quede responsable de todas las operaciones que el Banco realice". La oposición obregonista, en cambio, proponía organizar el banco en forma de -- sociedad anónima, pues "es sin duda esta organización la que más se ajusta al espíritu democrático de nuestro país y está más en consonancia con la orientación que la revolución ha querido dar a nuestras instituciones". Así lo asentaron las comisiones dictaminadoras. (7)

En septiembre de 1919 Carranza retira todas sus iniciativas en materia bancaria.

A los proyectos para la fundación del banco central de Obregón se opone su Secretario de Hacienda, De la Huerta, obsesionado por obtener -- recursos para este fin de los banqueros internacionales, que condicionaba el empréstito a su participación y opinión sobre los estatutos. (8)

"El General Calles y su ministro de Hacienda, don Alberto Pani - tomaron desde su inauguración en el gobierno medidas eficaces para convertir en realidad la ansiada reforma revolucionaria y su primera medida -- digna de todo elogio no fué barrer por consideraciones de orden político y personal con todo lo existente y promovido por otras personas... sino - que aprovecharon todos los trabajos iniciados y con resolución, vigor e - inteligencia inauguraron el Banco de México, empezando por decretar su -- ley fundamental sobre las facultades extraordinarias de que gozaba el eje cutivo." (9)

El propio Secretario de Hacienda Pani, que ocupó también ese cargo en el último año del régimen de Alvaro Obregón, resume su participación en los acontecimientos quedan vida tanto al banco central como a las instituciones que apoyarán el proyecto social y económico de la fase inicial del Estado moderno:

"Mi labor en la Secretaría de Hacienda se caracterizó principalmente por dos hechos: primero, haber resuelto la grave crisis presupuestal que determinó la gestión de despilfarro de mi antecesor (Adolfo de la - - Huerta) agravada dicha crisis por la rebelión a que concurrieron, él y sus partidarios, al quedar inhabilitado como candidato a la presidencia de la República por el informe de dicha gestión que rendí al presidente y al -- país; (sobre las concesiones del tratado que suscribió con Thomas W. ----- Lamont para el arreglo de la deuda exterior) y segundo, haber iniciado en los campos fiscal y bancario la política que me atrevo a denominar del -- "Nuevo Régimen", no por presunción, sino porque en dichos campos se ten--

da a la redistribución equitativa de los gravámenes y la democratización del crédito, oponiéndolos, por primera vez, a la tendencia porfiriana que favorecía a un pequeño grupo de ricos en detrimento de la inmensa mayoría de los pobres."

La reforma bancaria así concebida se concentró en cuatro objetivos: expedir una legislación adecuada e integral; reanimar los bancos -- existentes susceptibles de seguir operando; fundar el Banco Único de Emisión y fundar otras instituciones de acción bancaria social. (9 bis)

En febrero de 1924 se convocó a la primera Convención Nacional Bancaria a la que siguió ese año una intensa actividad legislativa encaminada hacia el primer objetivo, que culminó en diciembre de ese año con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos bancarios, que "unificó y modernizó técnica y constitucionalmente la anterior Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1887."-- Ese ordenamiento hace mención de la ley especial que regiría el banco único de emisión, en sustitución de los bancos emisores, amplia las tres categorías de las antiguas instituciones de concesión federal, bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios, con las de bancos industriales e instituciones de crédito agrícola, que incluyó en los refaccionarios, y "con las categorías adicionales de bancos de depósito y descuento, bancos de fideicomiso, bancos o cajas de ahorros, almacenes generales de depósito." (10)

En ejercicio de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo

vo del 10 de enero al 31 de agosto de 1925, (prorrogadas en 1926 y 1927) fué reformada la Ley de Instituciones de Crédito para eliminar contradicciones con la ley que creó el Banco de México el 25 de agosto de 1925. El 30 de junio se había promulgado un ordenamiento especializado para ampliar lo que la Ley (del Banco de México) decía acerca de los bancos de fideicomiso. (12)

Los recursos para la fundación del Banco de México, los 100 millones, provinieron de las medidas de austeridad propuestas por Alberto J. Pani en el último año de la gestión del presidente Obregón, tales como -- reducción de los sueldos de los empleados públicos, anticipos de diversos causantes por cantidades considerables, equivalentes a más del 15% de los egresos normales del erario. "Fué también indispensable suspender, a mediados de 1924, los pagos de la deuda exterior, cuya reanudación se había pactado en el convenio Huerta Lamont dos años antes. Según el informe -- presidencial de septiembre de 1924, el presidente Obregón había autorizado el convenio de 1922 en el entendido --cuya existencia negó el Comité de Banqueros con negocios en México-- de que reanudado el servicio de la deuda, nuestro país recibiría un crédito que se pensaba destinar a la formación del capital del Banco de México y a obras de riego. La suspensión -- permitió disponer de los impuestos creados especialmente para atender -- estos servicios: uno sobre el petróleo y otro sobre los ingresos brutos -- de los ferrocarriles. (13)

"El programa de austeridad financiera dió buenos frutos y permitió al presidente Calles iniciar, en diciembre de 1924 uno de los períodos

más fecundos en la historia de México, tanto en lo que hace a poner en --
marcha e intensificar las reformas sociales, anunciadas en la constitu--
ción de 1917, como a promover el desarrollo económico, iniciando las gran--
des obras de riego y de caminos y a renovar el vetusto sistema fiscal, --
(14)
bancario y monetario.

Suspendida unos años la Reforma por efectos de la crisis política
en febrero de 1932 es llamado nuevamente Pani a hacerse cargo de la Secre-
taría de Hacienda.

El 9 de marzo decreta la reforma monetaria que permite la estabi-
lización del peso-plata "poniendo en manos de las autoridades monetarias
los instrumentos necesarios para una intervención eficaz en el mercado --
financiero de divisas." La medida logró contrarrestar también los "fluc-
tuantes descensos de la moneda que siguieron "a la infortunada aparición
de extrañas causas depresivas tan poderosas como las leyes expropiatorias
promulgadas por los gobiernos de Hidalgo y Veracruz, el 10 de mayo y 2 --
de junio del mismo año." (15)

La reforma monetaria había de complementarse con la reorganiza--
ción del sistema bancario "en punible abandono desde 1927", con el fin de
revivir, y volver a encausar de modo adecuado las operaciones de crédito,
... casi paralizadas y caóticamente dispersas." (16)

Para tales fines se reforma la Ley de Instituciones de Crédito el
28 de junio de 1932, apareciendo por primera vez en esta categoría las --

instituciones nacionales de crédito, en la que el gobierno federal, bien - habrá de suscribir la mayoría del capital o se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la Junta directiva, o, de aprobar o votar las resoluciones que tomaran la asamblea o el consejo.

El artículo 50 transitorio de este ordenamiento autoriza la aportación del capital social para establecer el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. La suscripción de acciones por cuenta del gobierno federal sería hasta por la cantidad de 26 millones de pesos. (17)

Si una ley especial que rigiera su operación, le serían aplicables las normas de la Ley General de Instituciones de Crédito.

III. 1. 1. Objetos iniciales del Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas.

La escritura otorgada el 23 de febrero de 1933 faculta a esta institución para actuar como Banco Hipotecario, emitir bonos de acuerdo con las normas aplicables de la Ley, que permitían destinar el importe de los bonos a operaciones de crédito inmobiliario, urbano y rural, así como a fi nes de fomento industrial.

Estos fines fueron expuestos por el Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, durante la firma de la escritura constitutiva,

"... El nuevo Banco no es un brote esporádico en el conjunto de -- instituciones de crédito del país; su creación ha sido meditada desde hace mucho tiempo con el fin de llenar una parte muy importante de la política económica de la República: la que se refiere a ciertos aspectos del crédito a largo plazo y a la formación del mercado de valores... (18)

Las finalidades del banco comprenderían en principio todas las operaciones de crédito inmobiliario, tanto para construcciones o mejoras "que tuvieran una orientación social manifiesta, tales como la formación de núcleos nuevos de población y la construcción de viviendas baratas, confortables e higiénicas". Con relación a las instalaciones industriales, señaló que estas inversiones deberían dedicarse a la creación de nuevas empresas industriales, al desarrollo de las ya establecidas, o a la renovación de su maquinaria y equipo, es decir "siempre con propósito de aumentar o mejo

rar la producción en condiciones de absoluta seguridad y de ninguna manera para pagar deudas antiguas o de incorporarse a negocios comprometidos."

Por cuanto a las obras de servicio público el Secretario Pani precisó que éstas debían de tratarse de servicios "que pudieran ser garantizados no sólo por las comunidades administrativas o políticas correspondientes, sino por los usuarios mismos del servicio, aprovechando al efecto el nuevo concepto que la ley de Instituciones de Crédito ratifica en nuestro Derecho y que hace de las cuotas o tasas establecidas para los servicios públicos, de su fijación, de su percepción, de su inversión, no actos de soberanía, sino actos de gerencia eficaz de un servicio que la comunidad necesita." (19)

La obra pública, agregó, en muchas partes una de las inversiones más seguras "y así debería ocurrir en México cuando se realicen de un modo orgánico, disciplinado y técnico, de manera que el tenedor de bonos — que entregará el Banco Nacional Hipotecario los elementos para ejecutar el vasto programa pendiente de esas obras, tendría su capital perfectamente asegurado y su retribución "no será solamente el interés de los bonos sino el mejoramiento general..."

Consideró por último, que el capital autorizado de \$25 millones, era suficiente para iniciar la operación del banco, pues actuaría ágilmente en la canalización del ahorro público hacia inversiones que producirían su propia fuente de pago, es decir, que la institución tendría el carácter de instrumento para seleccionar las operaciones, administrar y recuperar

las inversiones realizadas y actuar como vínculo entre las necesidades de crédito y el mercado de capitales, al que llegarán el banco a través de - la emisión de bonos hipotecarios doblemente garantizados -por el conjunto de las operaciones mismas y por el capital social, mantenida siempre en - forma líquida y de fácil disponibilidad, como reserva subsidiada para seguridad completa de los tenedores de bonos.

Del acierto con que fuera aplicado el capital inicial dependería el acrecentamiento de la fuerza financiera y la multiplicación de las ope raciones de la nueva institución.

Respecto de la organización administrativa, anunció que aunque la aportación del Gobierno Federal formaba la mayor parte del capital social, correspondería al Estado una minoría en el Consejo de Administración; el grupo de accionistas privados ejercería la acción directiva y las principales responsabilidades en la marcha de la institución, reservándose el Gobierno Federal el derecho ilimitado de vigilancia y veto definitivo en -- contra de aquellas operaciones que se apartaran al programa general del - banco y/o constituyeran un riesgo especialmente grave para su trabajo, o que en cualquier forma pudieran poner en peligro el debido funcionamiento del mercado monetario y de valores. (20)

III. 2. LAS MEDIDAS FISCALES

Con relación al esquema de las relaciones fiscales o hacendarias, la Constitución de 1917 incorporó las definiciones e indefiniciones que contenía la Constitución de 1857, reformada, respecto a los campos de imposición, endeudamiento y gasto de la federación y los estados. Al re-
frendar ese esquema, al municipio sólo se le conceden derechos políticos. Respecto a los ingresos fiscales mantiene el esquema de "conurrencia" en el que tanto la federación como los estados podrían gravar actividades si
milares, principalmente comerciales e industriales.

No obstante, con motivo de los fines sociales que el nuevo Estado garantiza, las facultades financieras federales y del Ejecutivo en particular, se fortalecen notablemente, especialmente por el control monetario y del crédito. Lo anterior permite también al Estado una utilización ba
tante flexible de los llamados instrumentos fiscales, ingresos tribufa-
rios y gasto y endeudamiento, a fin de orientar posteriormente la "políti
ca económica."

Entre los cambios, apenas perceptibles que se registran en el tex
to constitucional, se tiene la supresión del concepto federal del presu-
puesto. Así, el Congreso tiene facultad:

• • •

VI. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presu-
puesto.

En resumen, las garantías sociales se traducen en obligaciones de gasto y justifican la utilización de todos los arbitrios estatales.

Pero también, el federalismo era un supuesto político real que la actividad financiera no podría desdeñar. La base para una futura solución a los problemas derivados de la múltiple concurrencia se establece con la generalización del concepto de participación en el rendimiento de los impuestos, regla que se había adoptado respecto de la participación de los municipios portuarios de los impuestos a la exportación décadas atrás.

Así, a convocatoria de la Secretaría de Hacienda, se realizó en el 11 de agosto de 1925 la Primera Convención Nacional Fiscal.

Esta reunión no tuvo carácter resolutivo pero acordó algunas "recomendaciones" de carácter general y específico. Entre las primeras: ...

- a) Que cada cuatro años se reuniese una convención, cuya tarea sería la de establecer impuestos que deban causarse en toda la república, uniformar sistemas impositivos y delimitar competencias de las distintas actividades fiscales, b) Es facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre la propiedad raíz, sobre actos no comerciales realizados dentro de la propia jurisdicción y sobre sucesiones y donaciones. c) Es facultad privativa de la federación establecer impuestos generales sobre el comercio y la industria, pero las autoridades locales tendrán participación en los rendimientos de estos impuestos y en la fijación de coeficientes y tasas que se establezcan. d) Solo podrán establecerse im-

puestos especiales cuando los productos gravados representen una porción considerable de la riqueza pública o sean de consumo perjudicial." (21)

Un proyecto de reformas constitucionales elaborado en 1936, durante la gestión del Presidente Cárdenas, pretendió delimitar Constitucionalmente los campos impositivos de la federación, de los Estados y de los Municipios. Este proyecto fué sometido a la consideración de los gobernadores de los estados y aunque no fué aprobado, refleja el panorama que prevalecía en el aspecto tributario y las fórmulas concebidas entonces para armonizar el esquema constitucional con los nuevos fines del Estado.

"La urgencia de corregir los vicios hacendarios, sentida en el país desde hace mucho tiempo se ha destaca o más aún en las actuales heras porque las entidades federativas, que tienen los más fuertes ingresos para la satisfacción de sus necesidades públicas del impuesto territorial rústico, se encontrarán en cada renglón de arbitrios extraordinariamente mermado por el incontenible y generoso impulso agrarista de la Revolución... Al tratar de substituir ese ingreso, los Estados, que por otros conceptos se han venido debatiendo en una penuria corregible con el perfeccionamiento y coordinación de sus sistemas fiscales... necesitarán de una orientación adecuada de sus finanzas, y aún de una ayuda eficaz de la Federación." (22)

"Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la orga-

nización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México..." (23)

"Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios participaciones y contribuciones exclusivas, que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provoca la inproductividad de los gravámenes fiscales."

Esta iniciativa de reforma, señala que "en la iniciativa de 1926", "por considerarse peligroso atribuir exclusivamente y en normas inflexibles, algunos impuestos a la federación y otros a los estados y a los municipios", se propuso una delimitación "susceptible de modificarse en el futuro."

"Con el criterio diverso, en la iniciativa que somete al examen -- del Congreso de la Unión propongo la atribución definitiva de algunas contribuciones... porque considero que determinados impuestos, "por tener ya en estos momentos un destino exclusivo al Gobierno de la República, que -- deriva de la Constitución misma, no deben dejar de ser privativamente federales, y porque otros por su propia naturaleza como después lo demostraré, deben ser sólo de la Federación o de los Estados o de los Municipios." (24)

A continuación expone a los gobernadores el contenido de la iniciativa y las bases de la delimitación de fuentes propuestas, que en síntesis consistía en lo siguiente:

Privativas de la Federación:

- 1.- Comercio exterior "que han sido siempre y no podrán dejar de serlo, objeto privativo de imposición por el órgano legislativo de la República, además necesarios para la "visión de conjunto de la economía financiera del país y la definición de la política de protección o de libre cambio que convenga seguir."
 - 2.- Impuesto sobre la Renta. Desde su establecimiento en 1924 había sido objeto de concurrente imposición. "Por fuertes y definitivas razones debe ser asignado a la federación, entre otras su elasticidad, que permitiría en el caso de "un aumento inesperado de necesidades públicas" cubrir el desnivel presupuestal por medio de un aumento en las cuotas de sus tarifas."
 - 3.- Sobre los recursos naturales que pertenecen a la Nación: "Si el dominio de los recursos naturales es federal, también debe serlo privativamente la legislación que los grava."
- En los dos últimos impuestos mencionados se señalaría la participación que correspondiera a los Estados y Municipios.
- 4.- Contribuciones sobre instituciones de crédito, al igual que los de Sociedades de Seguros, ambos regidos por la legislación federal.

5.- Tributos especiales que gravan la producción industrial, que requiere una legislación homogénea, "que sólo puede expedir con -- efectos saludables el Congreso de la Unión, para impedir que la industria quede mas gravada en unos Estados y en otros, lo que - origina su emigración artificial de los primeros hacia los segun dos. Se ofrecen participaciones en sus rendimientos a Estados y Municipios a cambio de que no impongan cargas fiscales sobre las mismas fuentes. Los impuestos de que se trata y que conviene fe deralizar, son:

"Los ya establecidos sobre energía eléctrica, gasolina y otros - productos derivados del petróleo, ferrocarriles y empresas de -- transporte de jurisdicción federal, hilados y tejidos, azúcar, - cerillos y fósforos, tabacos, alcoholes, aguardientes y mieles - incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación y cer veza." "Sobre ninguno de ellos podrán en consecuencia legislar los Congresos de los Estados, aún cuando por razones notorias de equidad se hace participar en los mismos a las entidades federa tivas y a los ayuntamientos, con excepción del impuesto que gra va los ferrocarriles y empresas de transporte de jurisdicción fe deral."

Por último, se incluyen dentro de la competencia federal los im puestos sobre juegos, loterías y rifas, maderas y bosques, servi cios públicos federales y concesiones federales, lo que se justi fica también en base a consideraciones de tipo social y político.

"Los impuestos sobre maderas y bosques son también en el proyecto de reformas a la Constitución Política del país objeto de privativa imposición por parte de la autoridad federal. Se funda este precepto en la necesidad de proteger con medidas generales y dáciles las riquezas forestales de la Nación."

"Finalmente, se cierra la enumeración de contribuciones asignadas exclusivamente a la Federación, con los derechos sobre servicios públicos federales y concesiones federales, que por destacadas razones que omito -- expresar, no pueden ser objeto de exacción local." (25)

Privativas de los Estados.

- 1.- Impuesto sobre la propiedad territorial, que "no obstante el régimen de concurrencia tributaria ha sido siempre local. El Congreso de la Unión no ha establecido gravámenes sobre la tierra a pesar de que no existe un obstáculo constitucional para hacerlo."

Este hecho demuestra en forma inequívoca que a la naturaleza de ese arbitrio conviene una administración regional que lo maneje -- prudentemente con un exacto conocimiento del valor y de la productividad de la tierra". Tendencia torpemente centralizadora sería la de desconocer en el proyecto la fuerza de la tradición y las -- razones que conducen a su subsistencia."

- 2.- Impuesto general al Comercio y la Industria. Correspondería su -- administración a los Estados para evitar su exención y hacer fá--

cil su cobro. A través de la acción unificadora prevista en el - proyecto de reformas -órganos y representatividad de la Coordinación, Convención Nacional Fiscal y Comisión Permanente-, se logrará mantener un invariable paralelismo entre la necesidad de legislar con tendencias coordinadoras y la de poner en juego los elementos regionales del gobierno que aseguren el éxito financiero - del gravamen, que sustituiría al Impuesto del Timbre. Dado que - el erario nacional perdería ingresos por la sustitución, la federación participaría del rendimiento de este impuesto, al igual -- que los municipios.

Para la hacienda municipal, la reforma pretendía ser "extraordinariamente ventajosa, pues hasta hoy los Ayuntamientos sólo han disfrutado de los ingresos que las Legislaturas de los Estados les asignan y en numerosas entidades, con una lamentable incomprensión de las necesidades - municipales, no se les han fijado los arbitrios indispensables para la - satisfacción de los servicios de la localidad. Si la iniciativa es aprobada, los Municipios contarán con participaciones en impuestos que antes no tenían, tendrán asegurado su pago por el Erario Nacional y gozarán de determinados ingresos sustraídos de la competencia del Estado."

"Espero que al asegurar en forma importantes arbitrios a los Municipios, -concluía-, se logre mejorar hasta su nivel humano, que hoy -- por desgracia frecuentemente no se alcanza en las condiciones de vida de las más apartadas y modestas poblaciones rurales del país." (26)

No obstante, e independientemente del acuerdo a que se pudo llegar con los estados para llevar en forma ordenada a la Constitución un arreglo general en materia tributaria, desde 1929 se habían efectuado reformas al artículo 73 que hacían exclusiva la legislación federal en minería, leyes del trabajo, hidrocarburos, trabajos ejecutados en el mar y zonas marítimas, y, por tanto federales los impuestos correspondientes. (reformas a la fracción X del 6 de septiembre de 1929) En abril de 1933 se incluye, en la misma fracción X, entre las facultades federales, la legislación sobre energía eléctrica, disponiéndose también que "en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia federal establece esta fracción, participarán los Estados y Municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden." (27)

Así, el artículo 73 continuó reformándose en el sentido de hacer exclusivos los impuestos en actividades o materias estratégicas, incluyendo algunos al comercio y a la industria. Para tal efecto se adicionó la fracción XXIX el 24 de octubre de 1942.

Por otra parte, la concurrencia implícita en algunos impuestos, no constituyó un obstáculo para la implantación de medidas encaminadas a coordinar el endeudamiento.

III.2.1. EL REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRESTITOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS.

El Ejecutivo Federal, en uso de las facultades extraordinarias en materia de deuda pública, concedidas por el Congreso del 10. de enero al 31 de agosto de 1935, expide un decreto "que previene se lleve un registro de los compromisos de los estados, municipios, distrito y Territorios, si se afectan sus participaciones." (28)

El decreto, de fecha 20 de junio de 1935, publicado en el Diario Oficial el 4 de julio del mismo año, hace mención en sus consideraciones iniciales a la "participación" o tanto por ciento que corresponde "a los Estados de la federación, Municipios, Distrito y Territorios federales" en los impuestos federales que gravan algunos ramos de la industria, "tales como impuestos sobre gasolina, energía eléctrica, metales, maderas y bosques, sal, caza, pesca, buceo y similares, fondos petroleros, cerillos, -- petróleo y expendios de bebidas alcohólicas"; que "las entidades beneficiadas con estas participaciones las comprometen frecuentemente con terceras personas, públicas y privadas, mediante la celebración de convenios o contratos, sin que la Federación tenga conocimiento de estos compromisos, -- pues los interesados se abstienen de dar aviso de ellos, pudiendo suceder el caso de que una misma participación se comprometa simultánea y sucesivamente con personas distintas"; que esta situación irregular implica un grave trastorno en las cuentas de la Federación, pues queda imposibilitada -- para llevar el control riguroso de las participaciones y para saber quiénes son sus acreedores por este concepto, o bien, a quien dar preferencia cuando dos o más reclaman el pago de la misma participación"... De la si--

tuación expuesta se derivan perjuicios para quienes adquieren derechos sobre las participaciones, pues puede acontecer que los adquieran sobre las que ya hayan sido comprometidas con otras personas..."

"En esta virtud -agrega- es urgente poner remedio a este estado de cosas, estableciendo un registro conológico de los compromisos que contraigan o hayn contraído los Estados, Municipios, Distrito y Territorios Federales, en sus participaciones, el cual será llevado por la Oficina de Deuda Pública, dependiente de la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "por ser aquella oficina la capacitada para saber si se han hecho anticipos a cuenta de esas participaciones..."

Agrega que "para la eficacia del registro es indispensable que los Estados, Municipios, Distrito y Territorio Federales y las personas que -- con ellos contraten, den aviso, a la Federación de los compromisos que -- contraigan y de los derechos que adquieren respectivamente, aportando los mayores datos, especialmente lo relativo a fecha, naturaleza y monto del -- compromiso, nombre de la persona o personas interesadas y términos y forma de pago... Con estas notificaciones, la oficina de Deuda Pública estará -- capacitada para dar aviso a la Tesorería de la Federación a fin de que retenga las cantidades importe de los créditos que hayan sido inscritos en -- el registro y sólo entregue al excedente libre.

En base a lo anteriormente expuesto, se formula el reglamento que normará el registro de obligaciones de las entidades antes mencionadas, es decir, en el caso que se afecten como garantía o fuente de pago, sus "par-

ticipaciones" en los impuestos mencionados. Las disposiciones, conforme las consideraciones previas se concretan en la forma siguiente:

- 1º La oficina de deuda pública será la encargada de llevar el registro de los compromisos "de todo género" que contraigan dichas entidades "con cualesquiera personas" si se afectan las participaciones en los impuestos mencionados "así como cualesquiera otras que en lo futuro concedan nuevas participaciones a dichas entidades o municipios."

- 2º Las entidades y las personas que con ellos contraten, deberán dar aviso de sus compromisos "dentro de un plazo de quince -- días, a partir de la fecha en la que contraten, adjuntando para su inscripción en el registro, los contratos, convenios o cualesquiera otros documentos en que consten las condiciones del compromiso.

- 3º La inscripción que se haga en el registro expresará:
 1. La naturaleza o concepto del compromiso.
 2. El monto del mismo.
 3. Fecha de celebración.
 4. El anticipo o anticipos que se hayan hecho a cuenta de -- participaciones, importe y fechas de los mismos anticipos.
 5. Los términos y forma de pago estipulados.
 6. El día y hora de presentación o recibo de los documentos correspondientes en el registro.

- 4º La inscripción podrá solicitarse por todo el que tenga interés legítimo en asegurar el derecho que se va a inscribir.
- 5º Sólo se tomará en consideración por el Gobierno federal los compromisos que aparezcan inscritos en el registro y el pago de éstos se hará siguiendo el orden cronológico de su inscripción.
- 6º Hecho el registro serán devueltos los documentos con la nota de haber quedado registrados.
- 7º De no encontrarse completa la documentación, se devolverá a los interesados "con la anotación que corresponda para que subsanen la omisión" y la presenten "dentro de un término que no exceda de quince días contados desde la fecha de su devolución."
- 8º Deberá notificarse en los mismos términos la cancelación, -- traspaso o extinción total o parcial de algún compromiso.
- 9º El encargado del Registro que dejare de hacer alguna inscripción o la hiciere sin los requisitos debidos, será responsable de los daños y perjuicios que se causen a los interesados.
- 10º Se concede un plazo de treinta días, a contar de la fecha en que empiece a surtir efectos este decreto, para que queden ins

critos en el registro que se establecen todos los compromi--
 sos que existan con anterioridad, afectando las participacio
 nes señaladas.

- 11º Los encargados del registro proporcionarán, previa autoriza--
 ción del Jefe de la Oficina de Deuda Pública, los informes y
 certificaciones que soliciten las personas que comprueben te
 ner interés legítimo. (29)

Este decreto fué adicionado por iniciativa del Ejecutivo presen--
 tada a la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1940, aprobada y publi--
 cada el 7 de diciembre de ese mismo año. La iniciativa formulada por la
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público se fundamenta en que "al sobre--
 venir los cambios de gobierno en las entidades, los nuevos titulares - -
tienden a desconocer esos actos -registro de compromisos- de las adminis--
 traciones anteriores, conducta que menoscaba el crédito, tanto de la fe--
 deración como de los Estados mismos." Por otra parte, también se consi--
 dera que la reforma que se solicita "podría acarrear el abuso de las au--
 toridades locales entrantes, lo que podrá impedirse "facultando al Secre--
 tario de Hacienda discrecionalmente en cada caso para rechazar la ins--
 cripción, si considera que la obligación que pretende contraer es motiva--
 da por el fin antes señalado ..." (30)

En consecuencia, se modifica el artículo segundo del decreto de
 20 de junio de 1935 en los siguientes términos:

"Artículo 2o. Los Estados, Municipios, distrito y territorio Federales, y las personas que con ellos contraten, deberán dar aviso a la -- Oficina de Deuda Pública de los compromisos que contraigan afectando las -- participaciones mencionadas en el artículo 1º dentro de un plazo de quince días a partir de la fecha en que los contraten, adjuntando para su inscripción en el registro los contratos, convenios o cualquier otros documentos en que consten las condiciones del compromiso, así como un ejemplar del -- "Diario Oficial" en que se publique el Decreto de la legislatura local, -- autorizando el registro de la obligación con la declaración de aceptar particularmente los efectos del artículo 5o. siguiente, en caso de tratarse -- de los Estados de la Unión y de los Municipios, y en caso de tratarse de -- los Territorios, el acuerdo del Presidente de la República para que la -- obligación sea registrada. En cada solicitud se expresará el motivo de la obligación y la forma de satisfacerla."

Asimismo, mediante esta reforma, se adicionan al reglamento -- del Registro los artículos 12 y 13:

Artículo 12o. Una vez hecho el registro, sólo podrá modificarse -- con las mismas formalidades de inscripción y especialmente con la declaración expresa de todas las partes interesadas para que tal modificación se haga. También se modificará en los términos términos de las sentencias -- que las autoridades judiciales dicten al respecto.

Artículo 13o. Queda facultado el C. Secretario de Hacienda y Crédito Público para rehusarse a inscribir un crédito que afecte las partici-

paciones de algunas de las Entidades mencionadas, exceptuando sólo las -- inscripciones ordenadas por acuerdo presidencial expedido con todos los --
(31)
requisitos legales.

El decreto de 20 de junio y sus reformas, las antes mencionadas y otras posteriores que se comentan enseguida, adquirió importancia para la actividad crediticia de los estados, en la medida, que estableció un sistema de garantías en apoyo del crédito local que avanzaría con el desarrollo del sistema de coordinación fiscal.

Hasta el año de 1940, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, el registro de obligaciones no se condiciona al motivo del endeudamiento.

No obstante, por decreto de 24 de junio de 1944 publicado el 13 - de julio del mismo año se adiciona al mencionado decreto el siguiente y - último artículo:

"14. Para que la Oficina de Deuda Pública pueda llevar a cabo el registro de los compromisos a que se refiere el artículo 10. del presente decreto, son necesarios los siguientes requisitos:

- I. Que el plazo de amortización del compromiso no sea mayor del tiempo que falta al Gobierno Local o Municipal para la terminación del período constitucional respectivo, y que las participaciones que les correspondan en impuestos federales, alcancen a cubrir su importe; salvo que si exceden de este plazo, exista acuerdo -

expreso del Presidente de la República que autorice la operación.

II. Que la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas emitan su --
opinión favorable en el sentido de que las obras por ejecutar, son
de inmediata utilidad y necesarias.

III. Que la Nacional Financiera, S. A., emita su opinión favorable si
media emisión de bonos.

Esta modificación resulta contradictoria con la reforma de 1940 -
antes mencionada, que, al disponer que las obligaciones contraí--
das y la afectación respectiva fueran autorizadas por las legisla
turas locales reconoce el margen de autonomía financiera de los -
estados, consecuente con los principios federalista. La aproba--
ción del órgano legislativo local confiere a las obligaciones lo-
cales un carácter legal, independientemente de la administración
que las hubiera contraído. En cambio, el artículo 14 adicionado
en 1944 significa la negación de estas facultades en materia cre-
diticia. El acuerdo presidencial para el registro de obligacio--
nes de los territorios, según la reforma de 1940, se hace exten-
sivo a los estados.

Una última reforma al Decreto, de fecha 18 de julio de 1944,* --

* El Decreto de 20 de junio, sus reformas y adiciones se abrogó el año de 1982 en "el artículo tercero transitorio que reforma, adiciona o deroga -
diversas disposiciones fiscales" y que dispuso continuarían aplicándose -
sus disposiciones en tanto se expidiera el Reglamento del artículo 9o. de
la Ley de Coordinación Fiscal, (Diario Oficial de la Federación, miérco--
les 7 de julio de 1982)

complementa las disposiciones de la reforma de 24 de junio y explica los propósitos y verdadera dimensión de dicha disposición.

- IV. Quedan exceptuados de los requisitos previstos por este artículo, los compromisos que contraigan los Estados, Municipios y Territorios Federales, a favor o con intervención del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., y con la anuencia -- del Ejecutivo Federal expresadas por conducto de la Secretaría --
(32)
de Hacienda y Crédito Público.

En tanto, la primera ley orgánica del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, discutida y aprobada en la Cámara de Diputados el 28 de diciembre de 1942, había incluido este precepto:

"Artículo 22. Los contratos que consignent obligaciones de cuyo cumplimiento se afecten participaciones en impuestos federales deberán inscribirse en el registro que lleva la Oficina de la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la forma prevista por los decretos de 20 de junio de 1935 y de 7 de diciembre de 1940 o las disposiciones que los substituyan".
(33)

III. 3. LA REFORMA CREDITICIA DE 1946.

Esta medida impone nuevas pautas al endeudamiento, tanto federal como local, en forma hasta cierto punto contradictoria con el esquema constitucional y la distribución de facultades que en él se consignan.

La soberanía financiera y crediticia de la nación y la autonomía crediticia de los estados se autolimitan o restringen a consecuencia de esta reforma iniciada con fecha 9 de octubre de 1945. Los motivos que expone la iniciativa presidencial son los siguientes:

"CC. Secretarios de la Cámara de Diputados.

Presentes.

Ruego a ustedes se sirvan dar cuenta a esa H. Cámara con la iniciativa que formula mediante esta nota el Ejecutivo de mi cargo para que se reformen los artículos 73, fracción VIII y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que recojan el principio de que el crédito público, lo mismo el Federal que el Local o el Municipal, no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito. Se exceptúan solamente, por razones obvias, los empréstitos que el Gobierno Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional declarada así por el Presidente de la República conforme al artículo 29 constitucional o las operaciones de conversión — así como las emisiones que tengan que hacerse con propósitos de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional. Este proyecto se funda, principalmente, en la consideración de que una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del crédito público, tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen, pues de ese modo no solamente se evitará que sobre las generaciones futuras se haga caer un peso no compensado

con un aumento correlativo de riqueza, sino que además se --
 sentará una base sólida para que los compromisos que se con--
 traigan puedan satisfacer.....(ilegible).... - - - - -
 No significa lo anterior que el Estado deba abandonar
 la realización de obras útiles y a veces indispensables para
 la comunidad por el solo hecho de que su ejecución no provo--
 que un aumento en los ingresos públicos. Esas obras se han
 hecho y deben seguirse haciendo, pero no con recursos obteni--
 dos mediante crédito, sino con los derivados de los impues--
 tos. En realidad la presente iniciativa no hace sino reco--
 ger, elevándola a la norma constitucional, una regla de sana
 política que desde el año de 1934 ha inspirado a los Gobier--
 nos nacionales. En efecto, los empréstitos de caminos, de --
 riego, de ferrocarriles, de electricidad, de puertos libres,
 de obras públicas han tenido siempre un destino de la natura--
 leza indicada en párrafos anteriores; en cuanto a los empré--
 stitos locales en su casi totalidad han obedecido a fines se--
 mejantes. Por el contrario, varios de los empréstitos con--
 tratados durante el siglo pasado no tendían sino a cubrir de
 deficiencias presupuestales y eso explica muchas de las difi--
 cultades que de ellos derivaron para el país.

Como es lógico, el Gobierno no piensa que en esta materia --
 sea posible ir más allá que a la determinación de ciertas no--
 tas generales. No puede pensarse en una correspondencia --
 exacta ni en cuanto al monto de los ingresos frente a las --
 obligaciones contraídas, ni menos aún en los plazos en que --
 los incrementos de rentas se esperan, respecto a los que fi--
 jen los compromisos. Mucho quedará confiado en consecuencia
 a la discreción del Gobierno, como debe ser para que la ac--
 ción pública pueda ajustarse a las diversas situaciones de --
 la economía nacional y el crédito público pueda jugar el pa--
 pel que todos le reconocen hoy. Naturalmente, también, y --
 así quiere dejarlo dicho el Gobierno en forma muy clara, el
 control del cumplimiento de las normas que se proponen será
 de orden exclusivamente político y estará por entero confia--
 do al Congreso respectivo. Nunca podrá darse por ello, el --
 caso de que discuta la legalidad de títulos de deudas públi--
 cas mexicanas invocando el destino dado a los fondos obteni--
 dos por el Estado.

Por lo expuesto, he tenido a bien formular la siguiente INI--
 CIATIVA DE LEY.- ..." (34)

Proyecto de Ley que Reforma la fracción VIII del artículo 73 y --
 adiciona la fracción VIII del artículo 117 constitucionales.

Artículo 1o.- Se reforma la fracción VIII del artículo 73 de la

Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos; para quedar 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 propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

Artículo 2o.- Se adiciona la fracción VIII del artículo 117 constitucional, con el siguiente párrafo:

Artículo 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso. . .

VIII.-

Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que están destinadas producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Transitorio. - Artículo Unico.- Este Decreto entrará en vigor --

tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federa—
 ción. (35)

La reforma exalta la ejecución de obras públicas como causa o mo
 tivo del endeudamiento del Estado, de tal suerte que se establece, como
 principio, que el crédito público, lo mismo el federal que el local no -
 podrá comprometerse sino para la ejecución de obras, y de aquel tipo que
 provoque un incremento en los respectivos ingresos. No obstante, se - -
 aceptan algunas excepciones "obvias" para el gobierno federal -que por -
 lo mismo la reforma parece innecesaria- aunque explicables en el clima -
 de la postguerra: los empréstitos para hacer frente a emergencias decla-
 radas: invasiones, perturbaciones graves de la paz pública o alguna - -
 otra que ponga a la sociedad en grave peligro y conflicto. También, las
 "operaciones de conversión", así como las emisiones con propósitos de re
 gulación monetaria.

Al señalar las salvedades, el endeudamiento se restringe para --
 aquellos motivos no considerados, tales como la deuda que podría crear-
 se con motivo de expropiaciones (artículo 27) o la destinada a cubrir --
 deficiencias presupuestales. Sobre este inclusive se hacen cargos al --
 gobierno porfirista.

Frente al endeudamiento se manifiesta pues una actitud divergen-
 te; aceptable para la realización de obras públicas, de fomento económico
 "conforme a una regla de sana política que desde el año de 1934 ha inspi
 rado a los Gobiernos nacionales." No obstante se asume que "no puede --

pensarse" en una correspondencia exacta en el monto de los ingresos que generarán las inversiones con respecto de los pagos que fijen los compromisos. No se acepta el endeudamiento que se destine a cubrir deficiencias presupuestales y se asume el compromiso de realizar otras obras "útiles y a veces indispensables", no con recursos obtenidos del crédito sino con los derivados de los impuestos.

Con estos señalamientos el Estado parece garantizar que los recursos del crédito externo se aplicarán en exclusiva a los fines para los que se contrataran. Se subraya, además, que "nunca podrá darse el caso de que se discuta la legalidad de la deuda invocando el destino dado a los fondos obtenidos por el Estado", es decir, se garantiza también el pago de los compromisos, situación que parece redundante en el marco de la teoría y la práctica hacendaria tradicional.

La iniciativa se funda, principalmente, en que, conseguida la rehabilitación del crédito público "tanto dentro como fuera del país", conviene que el Estado se impongan un límite, tan saludable como el que derivará de los textos que se proponen.

En esta ocasión, el restablecimiento del crédito se había logrado en circunstancias especiales, en el marco de la guerra fría y las nuevas pautas de la reproducción internacional del capital, bajo la hegemonía estadounidense. "Como símbolos de esta nueva configuración se crearon en 1944 dos organismos financieros internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

(36)
 también conocido como Banco Mundial". Estos organismos, creados por convenios, imponían nuevas modalidades en la contratación de empréstitos.

"Hasta antes de la primera guerra mundial los capitales se movieron en busca de altos rendimientos. En el período de interguerras el móvil principal estuvo dado por motivos de seguridad y, por último, después de la segunda guerra mundial, una gran masa de capitales se desplaza geográficamente por razones de carácter político... (37)

"Los empréstitos intergubernamentales a países poco desarrollados han estado regidos por lo general por dos circunstancias plenamente comprobadas, por lo menos en el caso de México: el fortalecimiento del comercio exterior norteamericano y la flotación de proyectos propiedad de los grandes trusts norteamericanos." (38)

El crédito público había sido rehabilitado como consecuencia del arreglo de la deuda financiera exterior que se concretó en el convenio resolutorio celebrado entre el gobierno mexicano y el Comité internacional de banqueros con negocios en México, suscrito con fecha 5 de noviembre de 1942 "que estipuló las mayores concesiones logradas hasta entonces por México" * El 19 de noviembre de 1941 se había concluido la - -

* El convenio de 1942 consolidó y redujo la deuda contraída y reconocida hasta 1914, consistente en 15 emisiones. 14 contratadas durante el período porfirista, cinco de éstas emitidas directamente por el gobierno federal, de las cuales tres eran conversiones de deudas anteriores, inclusive de la antigua deuda inglesa de 1824 y 1827, fundida en la Deuda Interior Consolidada del 3% de 1883. En la Deuda Exterior Consolidada del

convención de reclamaciones por daños y expropiaciones causados a particulares durante la revolución y con motivo de la expropiación petrolera.

Además de las ventajas financieras logradas en el Convenio de 1942, desapareció la distinción entre deudas garantizadas y no garantizadas. Algunas de las emisiones consolidadas, al ser contratadas, habían afectado un porcentaje de los impuestos totales al comercio exterior, siendo el caso de la Deuda Consolidada exterior Oro, 1899 y la Deuda exterior Oro 1910 de la República de México. Los tenedores de estas deudas conservaron el derecho de ser reembolsados en primer término, pero, "en las operaciones restantes no se estipuló ninguna garantía específica, reconociendo únicamente el gobierno de México las obligaciones que representaban. . . Para cubrir las anualidades de intereses, "el Gobierno convino en pagar cantidades suficientes para cubrirlos, aceptando una anualidad máxima de 10 millones de pesos." (39)

5% de 1899 se convirtieron empréstitos contratados en 1888, 1890 y 1893 y la Deuda Exterior del 5% de 1910 que tuvo por objeto convertir la del 5% de 1899, finalidad que se logró en aproximadamente un 50%. (En Martínez Krauss, op. cit., p. 41) Las restantes emisiones estuvieron originalmente a cargo del Ayuntamiento de la Ciudad de México, y de los Estados de Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz (cinco emisiones) de la Caja de Préstamos para obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura (una) y el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec (dos emisiones). A las deudas anteriores se había sumado, en los convenios de 1922, los Bonos del Tesoro "A" emitidos por Victoriano Huerta en 1913. De las anteriores emisiones solo una, la de la caja de Préstamos había sido contratada originalmente en dólares. (En Salas Villagómez, op. cit., p. 92) Esta deuda ascendía en 1942 a dólares 275 millones a la cotización de dólares 4.85 por libra, base de los convenios de 1922, 1925 y 1930, pero fué convertida en la misma moneda a una cotización menor, lo que significó una reducción de -

"Quizás la consecuencia más importante del convenio de 1942 fué el inicio del restablecimiento del crédito de México, empezando a recibirse el mismo año los primeros préstamos del banco de exportaciones e importaciones de Washinton, base e inicio de una nueva fase, desarrollada en la postguerra, de financiamiento externo para programas y proyectos específicos de desarrollo económico y social."⁽⁴⁰⁾

Por lo anterior, las definiciones legales que se expresan en la reforma constitucional de 1946 respecto del endeudamiento, no responden al imperativo tradicional de hacer expresas facultades federales para acotar los campos de intervención de los estados en las mismas materias, pues el crédito de los estados de la etapa postrevolucionaria nace controlado, sino asegurar a los acreedores internos y externos del Estado un régimen de garantías acorde a una nueva política económica de endeudamiento nacional.*

dólares 44 millones, pero México no pagaría sino un peso por cada dólar, obligándose a pagar el capital reducido a elección de los tenedores, en pesos o en dólares a una paridad de 4.85 independientemente de que la cotización variara en el futuro. Los intereses adeudados durante los periodos 1914-1922 y 1923-42 que ascendían a dólares 279 millones fueron prácticamente condonados, reduciéndose a menos de dls. 9 millones o pesos, por lo que la deuda financiera se redujo, como consecuencia de las diferentes concesiones a dls. 49.6 millones. (En Bazant, Jan. Historia de la Deuda - Externa de México, México, 1981 pp. 217-221)

* "Actualmente las deudas públicas son garantizadas por la ley, la confianza y los ingresos presupuestales totales. Estas circunstancias hacen de los valores gubernamentales títulos de franca aceptación por parte de aquellos inversionistas que desean máxima seguridad, ya que a la suerte del Estado emisor va ligada la suerte de toda la nación." (En: Salas Villagómez, - op. cit. p. 69)

Los textos modificados de los artículos 73 y 117 constitucionales, propuestos en la iniciativa presidencial, fueron aprobados por las Cámaras de Diputados y Senadores el 7 y 21 de enero de 1946, respectivamente. Aprobados después por la mayoría de las legislaturas de los Estados, la reforma fué publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946. La fracción VIII del artículo 73 es la vigente a la fecha. El segundo párrafo adicionado a la fracción VIII del 117, fué modificado por reforma publicada el 21 de abril de 1981.

Los textos modificados de los artículos 73 y 117 constitucionales, propuestos en la iniciativa presidencial, fueron aprobados por las Cámaras de Diputados y Senadores el 7 y 21 de enero de 1946, respectivamente. Aprobados después por la mayoría de las legislaturas de los Estados, la reforma fué publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1946. La fracción VIII del artículo 73 es la vigente a la fecha. El segundo párrafo adicionado a la fracción VIII del 117, fué modificado por reforma publicada el 21 de abril de 1981.

III. 3. 1. CONSECUENCIAS DE LA REFORMA PARA EL CREDITO LOCAL.

La modificación del texto de la fracción VIII del artículo 117 -- elevó a norma constitucional las disposiciones y cambios que comenzaron a operarse desde 1942 en el esquema de financiamiento a los gobiernos locales para orientar su crédito a determinadas inversiones.

Es decir que las disposiciones y orientación del sistema financiero se imponen y rebasan al esquema de organización política, al señalar -- que el crédito local sólo podrá destinarse a la realización de obras, y -- entre éstas sólo a aquellas que les produzcan un incremento en sus ingresos.

En la perspectiva histórica constitucional la medida representa -- pues un buen indicio del avance centralizador respecto del esquema federalista que se caracteriza en el aspecto financiero por el sacrificio hacendario local en aras del "desarrollo económico" y la industrialización del país.

En esta nueva etapa del desarrollo crediticio, las restricciones se fundamentan en criterios de rentabilidad que prevalecerán sobre las necesidades que los estados y municipios pretendieran satisfacer mediante -- la utilización de su crédito.

Así, al reseñar la operación inicial del BANHURBANO, Manuel Sánchez Cuen señala que "frecuentemente eran presentadas por las autoridades

de los Estados y Municipios solicitudes de crédito a fin de aplicar su -
 importe a obras no productivas, como edificios públicos, escuelas, hoapi
 tales, cárceles, parques públicos, etc." (41)

También, la iniciativa para decretar la primera Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de diciembre 28 de 1942, ha ce mención del destino diverso de los créditos otorgados durante el primer decenio de operación, que se cumpliría en febrero de 1943. De un mon to total de aproximadamente \$62 millones, se habían destinado a caminos \$31 millones, para agua potable y saneamiento \$17.7 millones, a pavimentación, drenaje, mercados y rastros \$3.3 millones. Los restantes \$10 mi llones se aplicaron a diversos destinos, tales como habilitación y refac ción, centros escolares, estudios y proyectos, casas para obreros y pago de pasivos.

Para hacer rentable la operación del banco la iniciativa propone orientar el destino de los créditos:

"Los hechos han revelado que el Banco debía orientar decididamen te sus operaciones activas hacia el financiamiento de obras y servicios públicos, especialmente los de carácter municipal. Otras actividades — que inicialmente se consideraron como igualmente importantes para el — Banco han debido, o dejarse a la iniciativa privada, o a la de otras ins tituciones nacionales de crédito, o colocarse pura y llanamente en plano de segunda necesidad respecto de aquellas inversiones." (42)

"Esa etapa inicial ha llegado, pues, a su fin. En diez años de vi

da, la dirección del Banco y el Gobierno Federal han conseguido forjarse una clara idea de cuales son las necesidades financieras que la Institución ha de llenar preferentemente y de cuales han de ser los lineamientos de su política crediticia, si se quiere garantizar, por una parte, - un abastecimiento adecuado de fondos para obras y servicios públicos y - por la otra, una firme cobertura de los bonos hipotecarios que constituyen la principal fuente de disponibilidades para la institución.

"A esas ideas corresponde el proyecto de ley que me ocupa. Todo él está estructurado sobre las siguientes bases:

"1. Los bonos hipotecarios del Banco son su operación pasiva típica. Es preciso dar seguridad a su cobertura y amplitud al mercado en el que hayan de colocarse.

"2. Los préstamos para obras y servicios públicos son la operación activa típica del banco. Constituyen a la vez la principal cobertura de los bonos. Requieren, por lo tanto, el mayor volumen de garantías reales y de seguras fuentes de pago que sea posible otorgar por los acre⁽⁴³⁾ ditados, que casi siempre habrán de ser entidades públicas..."

En consecuencia, a partir de 1944 las operaciones del Banco con las entidades y municipios tienden a incrementarse. En el año de 1945 - se otorgan créditos por un importe total de \$55.4 millones y en el año - de 1948 otorga \$119.3 millones, mayor que el del decenio 1933-1943 en el que se otorgaron créditos por \$84 millones. Para 1953 las operaciones -

representan \$140 millones, el monto mayor alcanzado en el período 1944-57. A partir de 1947 había aparecido el rubro de préstamos inmobiliarios para el apoyo de programas de habitaciones populares.

En los años inmediatos a la reforma constitucional la deuda pública interior titulada de los estados tiende a declinar, de acuerdo con --
(44)
datos que consigna Manuel Salas Villagómez:

| Años | Bonos en circulación * |
|------|------------------------|
| 1940 | 23.5 |
| 1941 | 40.8 |
| 1942 | 56.1 |
| 1943 | 59.5 |
| 1944 | 62.3 |
| 1945 | 63.3. |
| 1946 | 69.4 |
| 1947 | 58.2 |
| 1948 | 44.4 |
| 1949 | 30.3 |

* Millones de pesos, incluye al Distrito Federal. Las emisiones de los -- estados representan aproximadamente el 75%.

Finalmente, la política crediticia hacia los gobiernos locales - se subordina a otros fines de la política fiscal, al establecerse, tanto el otorgamiento de créditos como la condonación de adeudos, como un elemento de compensación para atraer a los estados hacia una mayor coordinación fiscal.

La Ley de Coordinación fiscal promulgada en 1953, entre otras medidas o recomendaciones encaminadas a favorecer la coordinación fiscal - entre la Federación y los estados, ofrece, en su artículo 6o. el "otorgamiento de créditos a largo plazo a través del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, para el establecimiento o mejoría de los servicios públicos o para la ejecución de obras productivas de fomento económico."⁽⁴⁵⁾

Al enviar al Congreso la iniciativa de dicha ley, en una diversa el Ejecutivo solicita autorización para "acorder la cancelación de adeudos municipales", por cuenta del erario federal, pues:

"Como lo anuncié al dar lectura a mi primer informe de gobierno el Poder Ejecutivo tienen el propósito de fortalecer la estructura económica y política de la Nación, mediante un apoyo definido a los Estados, Territorios y a los Municipios, que les permita resolver sus más apremiantes necesidades y superar así su penuria económica."

"El primer paso en esta tarea consiste en sanear las finanzas municipales, liberando de deudas a un gran número de municipalidades cuya manifiesta incapacidad económica les ha impedido cumplir con diversos compromisos."⁽⁴⁶⁾

El decreto de fecha diciembre 21 de 1953 otorga las facultades solicitadas para acordar la cancelación de adeudos municipales con el Banco hasta por \$300 millones. Para la atención de solicitudes la cancelación de adeudos se expide el 28 de enero de 1954 un reglamento de aquel en el que se señala el procedimiento y la información que deberá acompañar la solicitud. Entre otros elementos de comprobación de las razones en que fundaran su solicitud, se requieren los presupuestos de ingresos y egresos públicos de los tres últimos ejercicios. (47)

El mismo Decreto se adiciona el 17 de diciembre de 1954 para incluir en el programa de cancelación los adeudos "que se hubieren consolidado en una emisión de bonos a cargo de los ayuntamientos o de los gobiernos estatales respectivos, siempre que se trate de financiamientos para obras que hubieren sido concedidos originalmente a los municipios por alguna institución de nacional de crédito, y que cualquiera de éstas fungiere como fiduciario o representante común de los tenedores de bonos; o adeudos no consolidados contraídos con alguna otra institución nacional de crédito." (48)

Otro decreto de fecha octubre 31 de 1956 solicita autorización para cancelar adeudos de los gobiernos de los Estados, hasta por un total de cien millones de pesos. Los motivos se fundan en que:

"La continuación de esta política reclama que se preste ayuda, por el mismo procedimiento, a aquellos gobiernos de los estados (sic) cuya capacidad económica limitada, no les ha permitido cumplir ciertas - -

obligaciones contraídas a favor del gobierno federal y de instituciones nacionales de crédito, o bien que se han documentado mediante emisiones de bonos, con la intervención de alguna de dichas instituciones." Estas facultades se autorizan en decreto de fecha 31 de octubre de 1956, publicado en el Diario Oficial el 28 de noviembre de 1956, en el que se señalan las bases y procedimiento para dichas cancelaciones, entre otras se señala la siguiente:

"Artículo 6o. La condonación total o parcial de un adeudo, quedará sujeta a la derogación previa de todas las disposiciones contrarias a la Ley de Coordinación Fiscal entre la federación y los Estados, que hubiere en la legislación local del Gobierno peticionario." (49)

Para la cancelación de los adeudos estatales y municipales antes señalados se autoriza al Ejecutivo para contratar empréstitos interiores. Se emiten así los "Bonos de Obras municipales, 1954 y los "Bonos de Cooperación Federal con los Estados, 1957, ambos con tasa de 2.5% semestral -- amortizables a un plazo de 20 años mediante pagos semestrales que comprendan capital e intereses."

NOTAS CAPITULO III

- (1) "Artículo 73 de la Constitución de 1917" En: Derechos del pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones, T.VI, op. cit., pp.757-760.
- (2) Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 737.
- (3) Martínez Krauss Rubén, op. cit., pp. 32-33.
- (4) Iturriaga de la Fuente José, op. cit., p. 30 (sobre datos relativos a la instalación de la Comisión Reguladora e Instructora..)
- (5) Sánchez Cuen Manuel, op. cit., pp. 174-175.
- (6) Carrillo Flores Antonio, "Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México". En: Cincuenta Años de Banca Central. Ensayos Conmemorativos, México, 1981, pp.27-28.
- (7) Lobato López Ernesto, op. cit., pp. 287-288.
- (8) *Ibidem*, p. 293.
- (9) *Ibidem*, p. 246 (Cita a Manero, Antonio. El Banco de México, - - s.d.p., p. 203.
- (9 bis) Iturriaga de la Fuente José, op. cit., p. 43, (Cita a Pani - J. Alberto. Apuntes Autobiográficos, México, Ed. Porrúa, 1950).
- (10) Iturriaga de la Fuente José, op. cit., p. 129.
- (11) *Ibidem*, p. 133.
- (12) *Ibidem*, p. 134.
- (13) Carrillo Flores Antonio, op. cit., pp. 29-30.
- (14) *Ibidem*, p. 30.
- (15) Pani Alberto J., El problema supremo de México. Ensayo de Crítica constructiva de la política financiera, México, 1955, pp.47-48.
- (16) *Ibidem*, p. 49.
- (17) SánchezCuen Manuel, op. cit., pp. 178, 179, 185.
- (18) *Ibidem*, p. 186.
- (19) *Ibidem*, pp. 186-187.

- (20) *Ibidem*, pp. 187-190.
- (21) Iturriaga de la Fuente José, op. cit., pp. 88-89.
- (22) La Coordinación Fiscal en México, T. I, México, 1980, p. 21.
- (23) *Ibidem*, p. 22.
- (24) *Ibidem*.
- (25) *Ibidem*, pp. 23-26.
- (26) *Ibidem*, pp. 26-33.
- (27) "El Artículo 73 de la Constitución de 1917" pp. 843-847, En: - Derechos del Pueblo Mexicano, T. VI, op. cit.
- (28) Boletín de Impuestos Interiores. Año de 1935, julio, México, - p. 21.
- (29) *Ibidem*, pp. 21-24.
- (30) Iniciativa del Ejecutivo para modificar el Artículo 2o. del Decreto de 20 de junio de 1935 relacionado con las obligaciones - que contraigan los Estados. (Diario de los Debates, 4 de octubre de 1940, p. 6 y 7). En: Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1963, p. 325.
- (31) *Ibidem*, pp. 326-327.
- (32) Decreto de 20 de junio de 1935, sus adiciones y reformas relativo al registro de compromisos que contraigan los estados, municipios, distrito y territorios federales. Nota mimeogr., pp. 3-4.
- (33) Discusión y aprobación de una iniciativa de Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A. (Diario de los debates, lunes 28 de diciembre de 1942, pp. 23 a 27). En: Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. lo. de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946, Vol. I, México, 1966, pp. 449-457.
- (34) Proyecto de la Ley que reforma la fracción VIII del Artículo 73 y adiciona la fracción VIII 117 de la Constitución que aprobó la H. Cámara de Diputados a Iniciativa del Ejecutivo. En: Archivo de la Cámara de Senadores. Expediente de la XI Legislatura. Libro 169-9, pp. 1-2.
- (35) *Ibidem*, p. 5.
- (36) Leal Juan Felipe, La Burguesía y el Estado Mexicano, op. cit., - pp. 188-189.
- (37) *Ibidem*, p. 188.

- (38) Salas Villagómez, La Deuda Pública. Un estudio general, op. - cit., p. 79.
- (39) *Ibidem*, pp. 93-94.
- (40) Bazant Jan, Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946), México, 1981, p. 222.
- (41) Sánchez Cuen Manuel, op. cit., p. 219.
- (42) Discusión y Aprobación de una iniciativa de Ley Orgánica del -- Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas,... En: Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit., - - pp. 450-451.
- (43) *Ibidem*, p. 451.
- (44) Salas Villagómez, op. cit., p. 108. (Cita datos del Anuario Financiero Vols. 1943-1949. Banco de México.
- (45) De Teresa y Polignac Joaquín, Inconstitucionalidad de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, Tesis - profesional, 1959, p. 71.
- (46) Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para acordar la cancelación de adeudos municipales. En: Legislación sobre Deuda Pública. Tomo II, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 305.
- (47) *Ibidem*, pp. 311-312.
- (48) Legislación sobre Deuda Pública, Tomo II, op. cit., pp. 319-320.
- (49) *Ibidem*, pp. 323-326.

IV. LA POLÍTICA CREDITICIA Y DE FINANCIAMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS.

En el marco de las condiciones históricas antes reseñadas, relativas al restablecimiento del crédito nacional y la vinculación del sistema financiero nacional al internacional mediante los organismos financieros de estabilización monetaria, se define una política centralizada de financiamiento crediticio que tiene como uno de sus propósitos orientar en forma ordenada y selectiva el ahorro interno y externo a los fines y actividades prioritarias del desarrollo económico.

Dentro de este esquema se crea la institución especializada en el financiamiento de obras y servicios a cargo de las entidades públicas, y se tratan además constitucionalmente, los límites de la actividad crediticia de los estados y municipios* para que, en todo caso su intervención y participación en el mercado del crédito se orientara exclusivamente al ahorro interno y a las inversiones rentables.

* La reforma de 1946 otorga al municipio personalidad jurídica como sujeto de crédito. Hasta entonces, la Constitución lo había dotado de facultades para administrar "libremente su hacienda local se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales." (Art. 115) Y para obtener contribuciones de los ciudadanos para sus gastos "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." (Art. 31, IV).

"Consolidada la confianza interna y reafirmadas las enormes posibilidades del desarrollo del país, el sistema bancario y financiero registra un crecimiento espectacular, sobre todo a partir de la década de los cincuenta. Los hábitos de ahorro cambian radicalmente y los recursos se canalizan hacia la banca que puede, entonces, facilitar el financiamiento destinado al sector privado, así como transferir fondos importantes al sector gubernamental."

"La política colectiva de crédito y el inicio de fondos especiales de redescuento, junto con el fomento directivo de las instituciones financieras nacionales, introducen elementos de prelación a los sectores y actividades que se desca promover..." (1)

El crédito de los estados y municipios y el funcionamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos* se vinculan a los propósitos de urbanización y aliento a la industria de la construcción. Además de los objetos iniciales del BANHURBANO: financiamiento de obras de introducción de agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, pavimentación, caminos, etc. a partir de 1949 el BANOBRAS incluye la construcción de habitaciones populares.

*En febrero 8 de 1949, al decretarse la Ley Orgánica del BANHURBANO, esta institución se transforma en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

La política centralizada de financiamiento, se facilita también -- por las facultades federales para decretar "las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto" que no se señala explícitamente federal, a las que se suman facultades extraordinarias al ejecutivo para legislar en materia de regulación económica, comercio internacional "y cualquier otro propósito en beneficio del país" según reforma al artículo 131 constitucional en marzo 28 de 1951, lo que permite a este poder la flexible utilización -- de los instrumentos fiscales, monetarios y crediticios para estimular los sectores y las inversiones favorecidas por la política económica. Entre -- otras cuestiones "de interés nacional" el gobierno federal por conducto de los órganos del poder ejecutivo puede apoyar a las haciendas locales con -- aportaciones subsidios, apoyos crediticios especiales e inclusive la consolidación de sus adeudos que ocurre los años de 1953, 1954 y 1956.

En el aspecto tributario, sin embargo, los poderes locales tam--- bién se encuentran facultados historicamente para decretar los ingresos -- necesarios para cubrir sus presupuestos, por lo que la fase inicial de im--- plantación del centralismo financiero moderno coexiste con el efectivo -- ejercicio de estas facultades por parte de los Estados. La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados de 1953 pretende limitar, -- más que coordinar, estas facultades, estableciendo inclusive apoyos finan--- ciosos y/o castigos a los gobiernos locales a cambio de que suspendan acti

*La supresión del término "federal" al presupuesto (frac. VI del Art. 73 -- Constitucional) se originó en el proyecto de reformas a la constitución de 1857 presentado por V. Carranza al Congreso en 1916.

vidades impositivas autónomas, particularmente a la industria y el comercio. Sin embargo, estos impuestos representan la principal fuente de ingresos tributarios de los estados hasta 1973 como se expresa en el cuadro 1. ⁽²⁾

En este contexto, la restricción de facultades crediticias se compensa con el ejercicio autónomo de facultades tributarias. Los ingresos por "participaciones" de los estados, con relación a sus ingresos brutos o ingresos totales refleja también los reducidos alcances de la coordinación fiscal establecida en base a la ley de 1953. Esta situación se refleja tanto en el cuadro 1 como en el cuadro 2.

En el cuadro 2 se aprecia asimismo una reducida y fluctuante participación de los empréstitos en los ingresos totales de los estados y el Distrito Federal. La presencia de las "aportaciones federales" y "subsidi--"os" indica también que el esquema de financiamiento, con apoyos complementarios a los estados se encuentra ya configurado en la década de los años 50. El cuadro fuente (3) no consigna el monto de los ingresos tributarios autónomos y los denominados "no tributarios", término con el que la estadística financiera y hacendaria se refiere al conjunto de ingresos proveniente de "derechos", "productos" y "aprovechamientos", pero estos resultan de la diferencia entre los conceptos consignados, aportaciones federales, subsidios, empréstitos y participaciones, con relación a los ingresos totales. La estructura de los "ingresos totales" en el cuadro 3, con base en las cifras del cuadro 2 confirma la tendencia al crecimiento de los ingresos autónomos "tributarios y no tributarios" en relación con las aportaciones federales, las participaciones y los empréstitos, que muestran una cla

ra tendencia a decrecer en el mismo período.

La estructura de los ingresos estatales mostrará cambios importantes con la evolución de la relación financiera entre la federación con los estados. A partir de 1973 se advierte la inversión de la tendencia antes señalada y las "participaciones" constituyen el principal componente de los ingresos ordinarios locales, es decir, de los tributarios y "no tributarios" a partir de 1978.

El proceso de desarrollo de la relación financiera entre los poderes federales y locales, sin embargo, no se manifiesta claramente en la estadística nacional y en la bibliografía disponible, lo que dificulta obtener información completa de la evolución de los ingresos estatales con participación del endeudamiento para el período 1950-1969.

Los problemas para la reunión de datos se refieren tanto a aspectos de metodología como de información. Se detecta por ejemplo que la Dirección General de Estadística no advierte al usuario cuando incluye en los ingresos de las entidades federativas los del Distrito Federal. Esto propicia que otras publicaciones oficiales y académicas apoyadas en dicha información asuman las cifras como "ingresos de los Estados." En la estadística financiera nacional también se manifiesta la tradicional reserva de los estados para aportar en forma completa y ordenada su información financiera al gobierno federal.

Así, las cifras de los cuadros 1 y 2 relativas en las fuentes citadas a la "estructura tributaria de los gobiernos estatales" y a los "in---

gresos totales de los estados y aportaciones de la federación" incluyen, por basarse en los datos de la Dirección de Estadística, los ingresos del Distrito Federal, decretados por el legislativo federal.

La información del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en 1971, consignado como fuente de los datos del cuadro 4, relativo a los "ingresos brutos estatales" para el período 1959-1969⁽⁴⁾ permite confrontar el supuesto de inclusión los ingresos del Distrito Federal en los de los estados. Los datos de "ingresos totales" coinciden -- del cuadro 4 con los del período 1959-1963 del cuadro 2 y los relativos a "impuestos" con el total de ingresos tributarios de los años 1961-1969 -- consignados en el cuadro 1. Los datos sobre "deuda pública" del mismo cuadro 4 coinciden con los del cuadro 2 los años de 1961, 1962 y 1963 y difieren sensiblemente para los años 1959 y 1960.

Los ingresos brutos totales de los estados para 1969, según esta fuente son del orden de \$28,700 millones, mientras la Secretaría de Programación y Presupuesto* señala como total de ingresos brutos de los estados para 1970, incluyendo los mismos conceptos,** la cantidad de \$7,719 millones, debiendo descartarse un decrecimiento de esta magnitud en los ingresos de uno a otro ejercicio, inclusive, considerando la posibilidad de subestimación de cifras de esta última fuente.

*Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, noviembre 1984.

** Impuestos -directos y participaciones-, derechos, productos, aprovechamientos, deuda pública, resultado de operaciones, disponibilidad del ejercicio anterior y "cuentas de orden."

ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LOS GOBIERNOS ESTATALES*
1961 - 1975

CUADRO 1

| Año | Total 100% | Impuestos Directos (1) | % | Participaciones | % | Impuestos Indirectos (2) | % | Adicionales (3) |
|------|------------|------------------------|-------|-----------------|-------|--------------------------|-------|-----------------|
| 1961 | 2,571 | 622 | 24.19 | 440 | 17.11 | 795 | 30.92 | 714 |
| 1962 | 2,879 | 733 | 25.46 | 501 | 17.40 | 958 | 33.27 | 687 |
| 1963 | 3,221 | 803 | 24.93 | 525 | 16.30 | 1,611 | 50.01 | 282 |
| 1964 | 3,551 | 830 | 23.37 | 535 | 15.23 | 1,869 | 52.63 | 277 |
| 1965 | 3,820 | 951 | 24.89 | 553 | 14.47 | 2,040 | 53.40 | 276 |
| 1966 | 4,232 | 1,045 | 24.69 | 571 | 13.49 | 2,278 | 53.82 | 389 |
| 1967 | 4,652 | 1,185 | 25.47 | 644 | 13.84 | 2,434 | 52.32 | 244 |
| 1968 | 5,419 | 1,373 | 25.33 | 731 | 13.48 | 2,871 | 52.98 | 473 |
| 1969 | 6,063 | 1,527 | 25.18 | 812 | 13.39 | 3,251 | 53.62 | 505 |
| 1970 | 6,662 | 1,762 | 26.44 | 899 | 13.49 | 3,476 | 52.17 | 503 |
| 1971 | 7,901 | 2,152 | 27.23 | 1,249 | 15.80 | 3,917 | 49.57 | 716 |
| 1972 | 9,282 | 2,520 | 26.29 | 1,440 | 15.51 | 4,606 | 49.62 | 765 |
| 1973 | 13,204 | 2,988 | 22.62 | 1,879 | 14.23 | 7,572 | 57.34 | 765 |
| 1974 | 15,791 | 3,595 | 22.76 | 6,767 | 42.85 | 4,473 | 28.32 | 956 |
| 1975 | 20,745 | 5,091 | 24.54 | 5,768 | 27.80 | 8,938 | 43.08 | 948 |

* Título original

- (1) A la propiedad raíz, ingresos personales, capitales, (intereses, rentas y transferencias)
- (2) Especiales y generales a la agricultura, ganadería, comercio, industria y servicios. Los impuestos al comercio y a la industria representan en este concepto una participación de 78.5% en promedio de 1963 a 1975. El año de 1968 es de 85.85%.
- (3) A los generales sobre importación y exportación y para municipios portuarios y fronterizos.

Elaborado con base en el cuadro 13 del apéndice estadístico en: Padilla Sánchez Mario, La estrategia de la -- 149 --
imposición indirecta en los tres niveles de gobierno. Tesis profesional, Esc. Economía U.A.P., Puebla 1979.

Fuente citada: Dirección General de Estadística.

INGRESOS DE LOS ESTADOS CON APORTACIONES DIVERSAS DEL GOBIERNO FEDERAL Y EMPRESTITOS. 1950 - 1963
(millones de pesos)

CUADRO 2

| AÑO | 1 Total de Ingresos* | 2 Aportaciones de la Federación | 2/1 | 3 Participación en Imp.Fed. | 3/1 | 4 Subsidios Federación | 4/1 | 5 Empréstitos* | 5/1 | 6 Diferencias(1) 2+3-4+5-1 | 6/1 |
|------|-------------------------|------------------------------------|-------|--------------------------------|-------|---------------------------|------|-------------------|------|----------------------------------|-------|
| 1950 | 967.6 | 268.4 | 27.73 | 235.7 | 24.36 | 4.1 | 0.43 | 28.6 | 2.96 | 430.8 | 44.52 |
| 1951 | 1,149.0 | 332.2 | 28.90 | 276.3 | 24.05 | 6.1 | 0.53 | 49.8 | 4.34 | 484.8 | 42.19 |
| 1952 | 1,349.1 | 458.6 | 33.98 | 331.0 | 24.54 | 17.5 | 1.30 | 110.1 | 8.16 | 431.9 | 32.01 |
| 1953 | 1,302.1 | 284.3 | 21.82 | 208.5 | 16.02 | 14.7 | 1.13 | 61.1 | 4.70 | 733.5 | 56.33 |
| 1954 | 1,605.8 | 376.6 | 23.57 | 246.8 | 15.37 | 25.4 | 1.59 | 106.4 | 6.63 | 848.6 | 52.84 |
| 1955 | 2,003.4 | 496.1 | 24.76 | 314.1 | 15.68 | 33.7 | 1.69 | 148.3 | 7.41 | 1,011.2 | 50.47 |
| 1956 | 2,481.6 | 590.7 | 23.80 | 368.9 | 14.87 | 34.2 | 1.38 | 187.6 | 7.56 | 1,300.2 | 52.39 |
| 1957 | 5,001.7(2) | 578.1 | 11.55 | 372.7 | 7.46 | 33.8 | 0.68 | 171.7 | 3.44 | 3,978.8(2) | 79.54 |
| 1958 | 2,957.6 | 469.1 | 15.85 | 392.6 | 13.28 | 38.2 | 1.30 | 38.3 | 1.30 | 2,019.4 | 68.28 |
| 1959 | 5,528.2 | 507.9 | 9.18 | 435.2 | 7.88 | 46.0 | 0.84 | 26.7 | 0.49 | 4,512.4 | 81.63 |
| 1960 | 7,187.7 | 565.7 | 7.87 | 491.7 | 6.84 | 31.8 | 0.45 | 42.3 | 0.59 | 6,056.2 | 84.26 |
| 1961 | 7,671.9 | 699.0 | 9.11 | 440.8 | 4.58 | 44.4 | 0.58 | 294.9 | 3.85 | 6,282.8 | 81.89 |
| 1962 | 9,198.1 | 835.4 | 9.08 | 508.3 | 5.53 | 45.7 | 0.50 | 281.4 | 3.06 | 7,527.3 | 81.83 |
| 1963 | 10,347.2 | 1,024.7 | 9.90 | 575.2 | 5.41 | 67.6 | 0.66 | 391.9 | 3.79 | 8,303.8 | 80.25 |

* Posiblemente incluye ingresos del D.F. a partir de 1957

** Comprende préstamos y anticipos del gobierno federal, de instituciones bancarias oficiales y de instituciones oficiales (del original)

(1) Equivalente a ingresos tributarios "no coordinados" o autónomos y "no tributarios".

(2) A partir de este año las cifras y su porcentaje de participación en el "total de ingresos" muestran un crecimiento distinto a la tendencia del período anterior.

Elaborado con base en el cuadro X del apéndice en: González Casanova Pablo. La Democracia en México, México, 1978, p. 245

Fuente citada: Dirección General de Estadística.

INGRESOS TOTALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS*
1950 - 1963

CUADRO 3

| A ñ o | Total de Ingresos | Participaciones | % | Ingresos Autónomos Tributarios y "no tributarios" | | Apoyos Federales, Aportaciones, Subsidios y Empréstitos | |
|-------|-------------------|-----------------|-------|--|-------|--|-------|
| | | | | | | | |
| 1950 | 967.6 | 235.7 | 24.36 | 430.8 | 44.52 | 301.1 | 31.12 |
| 1951 | 1,149.0 | 276.3 | 24.05 | 484.6 | 42.17 | 388.1 | 33.78 |
| 1952 | 1,349.1 | 331.0 | 24.53 | 431.9 | 32.01 | 586.2 | 43.45 |
| 1953 | 1,302.1 | 208.5 | 16.01 | 733.5 | 56.33 | 360.1 | 27.65 |
| 1954 | 1,605.8 | 246.8 | 15.37 | 848.6 | 52.84 | 510.4 | 31.78 |
| 1955 | 2,003.4 | 314.1 | 15.67 | 1,011.2 | 50.47 | 678.1 | 33.85 |
| 1956 | 2,481.6 | 368.9 | 14.86 | 1,300.2 | 62.39 | 812.5 | 32.74 |
| 1957 | 5,001.7 | 372.7 | 7.45 | 3,846.3 | 76.90 | 782.7 | 15.65 |
| 1958 | 2,957.6 | 392.6 | 13.27 | 2,019.4 | 68.28 | 545.6 | 18.44 |
| 1959 | 5,528.2 | 435.2 | 7.87 | 4,512.4 | 81.62 | 580.6 | 10.50 |
| 1960 | 7,187.7 | 491.7 | 6.84 | 6,056.2 | 84.25 | 639.8 | 8.90 |
| 1961 | 7,671.9 | 350.8 | 4.57 | 6,282.8 | 81.89 | 1,038.3 | 13.53 |
| 1962 | 9,198.1 | 508.3 | 5.53 | 7,527.3 | 81.83 | 1,162.5 | 12.64 |
| 1963 | 10,347.2 | 559.2 | 5.40 | 8,379.8 | 80.99 | 1,408.2 | 13.60 |

* Comprende ingresos tributarios, coordinados y no coordinados, "no tributarios : Derechos, productos y aprovechamientos, Apoyos Federales y Empréstitos.

Fuente de datos: La Democracia en México. Cuadro X del apéndice op. cit.

Fuente original: Dirección General de Estadística.

Anexo 4*

INGRESOS FISCALES EFECTIVOS DEL PAÍS, 1959-1969

Millares de pesos

CUADRO 4.

| Año | Total | Impuestos | Derechos | Productos | Deuda pública | Resultado de operaciones | Disponibilidades | Cuentas de orden |
|------|------------|-----------|----------|-----------|---------------|--------------------------|------------------|------------------|
| 1959 | 5 028 221 | 1 991 122 | 119 777 | 130 075 | 337 711 | 244 023 | 879 205 | 63 326 |
| 1960 | 7 187 671 | 2 355 787 | 222 819 | 240 132 | 377 462 | 318 613 | 1 062 310 | 24 818 |
| 1961 | 7 071 868 | 2 371 356 | 171 746 | 249 228 | 461 333 | 294 620 | 1 233 011 | 41 441 |
| 1962 | 9 198 143 | 2 878 771 | 262 731 | 259 227 | 340 482 | 281 431 | 1 353 657 | 10 653 |
| 1963 | 10 396 110 | 3 221 080 | 212 613 | 226 919 | 633 113 | 398 951 | 1 537 152 | 19 767 |
| 1964 | 13 874 700 | 3 310 311 | 374 233 | 323 132 | 770 620 | 776 106 | 1 727 393 | 24 056 |
| 1965 | 12 019 807 | 3 819 405 | 309 763 | 319 474 | 734 724 | 337 093 | 1 913 381 | 61 034 |
| 1966 | 14 104 638 | 4 232 031 | 344 973 | 374 281 | 829 128 | 347 240 | 2 160 340 | 286 630 |
| 1967 | 10 104 084 | 4 051 106 | 432 283 | 416 633 | 909 380 | 688 633 | 2 596 850 | 398 617 |
| 1968 | 21 080 150 | 5 418 720 | 639 648 | 441 308 | 1 089 339 | 794 769 | 2 624 654 | 859 674 |
| 1969 | 28 700 212 | 6 002 700 | 869 057 | 303 522 | 1 368 094 | 13 426 813 | 3 223 619 | 633 882 |

* Los ingresos netos se obtienen deduciendo del total lo correspondiente a disponibilidades y cuentas de orden. El gobierno de Guanajuato no proporcionó datos.

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1971.

* Reproducción del original.

IV. 1. TENDENCIAS DEL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS EN EL PERIODO
1970-1982.

El análisis de la actividad crediticia de los estados, de manera de obtener una explicación financiera de la última reforma constitucional sobre el crédito de los estados, que culminó en 1981, se realiza a partir de los datos consignados en el informe de la Secretaría de Programación y Presupuesto antes citado pues el desglose de cifras permite descartar la inclusión de aquellas relativas a otras entidades "federativas" como el - Distrito Federal. La publicación incluye asimismo desglose de los ingresos estatales y la participación en ellos del endeudamiento. El glosario de términos define este concepto en la siguiente forma: "Cuando los - ingresos efectivos ordinarios resultan insuficiente para sufragar los gastos a los que se enfrentan las entidades, éstas se ven obligadas a la prática del endeudamiento con particulares o con instituciones públicas o privadas." (5)

(6)

A su vez, el desglose de los ingresos "por deuda pública de los - estados" (7) permite conocer el origen de estos ingresos, préstamos y anticipos, por fuentes de apoyo y financiamiento, siendo estos, el gobierno federal, instituciones bancarias oficiales, instituciones bancarias privadas* y particulares.

* De 1970 a 1975.

Este desglose permite una aproximación a las condiciones en que se realizó la actividad crediticia de los estados en el período 1970-1982, ya que los empréstitos* otorgados por instituciones bancarias privadas y particulares normalmente reflejan en su costo las condiciones que prevalecen en el mercado, mientras que los otorgados por instituciones oficiales de crédito o con intervención directa del gobierno federal contienen un subsidio implícito con cargo al presupuesto federal.

Los datos por fuentes de financiamiento y relación de las mismas - con el total de "ingresos por Deuda Pública de los Estados" se presenta, - por períodos, en los cuadros 5 y 6. En el primero se cuenta con cifras completas de la Secretaría de Programación y Presupuesto mientras que en el - segundo faltan las relativas a crédito otorgado por instituciones privadas en el período 1976-1982, y de instituciones oficiales de crédito los años de 1980 y 1982. No obstante, la relación que guardó el crédito institucional con el privado se refleja en el mismo cuadro 6.

En el cuadro 5 se advierte que los empréstitos** y apoyos federales con relación a los de las instituciones privadas y particulares fueron muy reducidos el año de 1971. Sobresale también el monto de crédito otorgado por las instituciones privadas en 1972.

* Préstamo en dinero hecho al Estado por cuya virtud una de las partes se obliga a transferir una suma de dinero al Estado, obligándose este último a devolver otro de la misma especie y calidad con el interés que se haya - estipulado, cualquiera que sea su forma de documentación. (Martínez Kraus, Op. cit. pp 9-10)

** El concepto incluye "anticipo de participaciones."

CREDITO RECIBIDO POR LOS ESTADOS POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO, 1970 - 1975

(millones de pesos)

CUADRO 5

| Empréstitos y anticipos otorgados por el Gobierno Federal | | | | | | Empréstitos otorgados por Instituciones Privadas | | | |
|--|--------------------|------------------|------------------------------------|--------------|----------|---|----------------|--------------|----------|
| <u>Año</u> | <u>Empréstitos</u> | <u>Anticipos</u> | <u>Instituciones Oficiales</u> | <u>Total</u> | <u>%</u> | <u>Instituciones Privadas</u> | <u>Partic.</u> | <u>Total</u> | <u>%</u> |
| 1970 | 16 | 34 | 28 | 78 | 34.21 | 65 | 85 | 150 | 65.78 |
| 1971 | 12 | 6 | 34 | 52 | 8.12 | 420 | 168 | 588 | 91.88 |
| 1972 | 55 | 90 | 76 | 221 | 15.67 | 1,134 | 55 | 1,189 | 84.33 |
| 1973 | 145 | 88 | 539 | 772 | 78.86 | 117 | 90 | 207 | 21.14 |
| 1974 | 318 | 19 | 234 | 571 | 68.71 | 151 | 109 | 260 | 31.29 |
| 1975 | 312 | 138 | 783 | 1,233 | 81.60 | 59 | 219 | 278 | 18.40 |

Elaborado con base en datos en: Finanzas Públicas Estatales y Municipales, 1970-1982, México, S.P.P., 1984 Cuadro 1.2.7

Fuente: Coordinación de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.

CREDITO RECIBIDO POR LOS ESTADOS SEGUN FUENTES DE FINANCIAMIENTO, 1976 - 1982

| 1 | | | | | | 2 | | | |
|---|-------------|-----------|-------------------------------|----------|-------|---|--------------|-------|---|
| Empréstitos y Anticipos del Gobierno Federal | | | | | | Empréstitos otorgados por Instituciones Privadas | | | |
| Año | Empréstitos | Anticipos | Créditos Instit. Oficiales | Subtotal | 1/3 | Instituciones Privadas | Particulares | Total | % |
| 1976 | 170 | 155 | 425 | 750 | 42.58 | - | 1011 | 1761 | |
| 1977 | 1301 | 31 | 312 | 1644 | 55.76 | - | 1304 | 2948 | |
| 1978 | 4321 | 191 | 294 | 4806 | 63.52 | - | 1547 | 7565 | |
| 1979 | 6725 | 205 | 309 | 7239 | 64.74 | - | 4793 | 11181 | |
| 1980 | 8525 | 806 | - | 9331 | 65.02 | - | 8691 | 14350 | |
| 1981 | 23434 | 1610 | 116 | 25160 | 79.61 | - | 11065 | 31604 | |
| 1982 | 17071 | 2175 | - | 19246 | 65.74 | - | 17272 | 29274 | |

Elaborado con base en:

Finanzas Estatales y Municipales 1970 - 1982. México S.P.P., 1984. Cuadro 1.2.7

Fuente: Coordinación Nacional de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.

La tendencia de incremento del endeudamiento de las entidades en el período inmediato anterior se advierte también en el cuadro 4, en el que la "deuda pública" en 1969 registra un incremento de 1,589% con relación al año de 1968.

El incremento notable del endeudamiento de los estados con instituciones privadas el año de 1972 tiene diversas explicaciones políticas y financieras. En primer lugar el anuncio de insuficiencias o demostración de insuficiencias de los ingresos corrientes de los estados y, ante esto, la menor posibilidad o disponibilidad del gobierno federal para apoyarlos directamente o por conducto de las instituciones oficiales de crédito. Este año, además, el gobierno federal se encuentra implicado en una "crisis de confianza" con el sector privado de la economía.

Las deficiencias presupuestales de los estados no debían cubrirse con recursos crediticios de acuerdo con el marco legal sobre la actividad crediticia local en vigor. La disposición de las instituciones privadas para conceder recursos crediticios, destinados posiblemente a complementar su gasto corriente, sin atender su capacidad real de pago es otro aspecto a considerar.

La tendencia del endeudamiento de los estados, en relación a su situación presupuestal se presenta en el cuadro 7, relacionando los datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre endeudamiento, amortización de la deuda y déficit presupuestal, con información del Banco de México, analizada por la Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (8) Primero, las cifras de endeudamiento se -

relacionan con las de "amortización" consignadas por la publicación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la parte relativa a egresos de los estados * ⁽⁹⁾ y con el resultado fiscal procesado por la misma Secretaría de Programación y Presupuesto en base a la información proporcionada por los estados. Según advierte la publicación:

"Las fuentes básicas de las cifras contenidas en este trabajo son los cortes de caja de las tesorerías estatales, en el caso de las entidades federativas... No obstante, para presentar la información de manera uniforme entre todas las entidades, estas cifras sufren un detallado proceso de crítica que incluye confrontación con fuentes complementarias, -- como son las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y los informes de gobierno de los estados." ⁽¹⁰⁾

Como se advierte en el cuadro 7 el déficit presupuestal de los estados, procesado como se señala anteriormente, aparece en todo el período, con incremento de 351% de 1970 a 1971 y de 243% de 1971 a 1972. El déficit no muestra crecimiento en 1972 como resultado del endeudamiento efectivo. Sólo en este año, considerando el período 1970-1977 existe también un saldo favorable de crédito contra amortización de la deuda. En el resto la relación muestra un "desendeudamiento" o mayor amortización que el crédito recibido. ⁽¹¹⁾

* De acuerdo con el glosario de términos de este informe el concepto "amortización de la deuda" corresponde a "pagos de capital o principal. En ningún caso las amortizaciones deben incluir el pago de intereses o gastos de la deuda. (Op. cit., p. 104)

| A ñ o | S.P.P. (1) | | | | BANCO DE MEXICO (2) | | |
|-------|---------------------------------|----------------------------------|-----------|---------------------------|--|--------------------|--|
| | 1 Empréstitos y Anticipos | 2 Amortización de la deuda | 3 Dif. | 4 Resultado Fiscal* | 5 Saldo de Crédito recibido del Sistema Bancario | 6 Flujo Neto | 7 Flujo Neto real (Precios 1970) |
| 1970 | 241 | 504 | -263 | -60 | | | |
| 1971 | 674 | 670 | 4 | -271 | 3,478 | 750 | 556.2 |
| 1972 | 1,451 | 1,010 | 441 | -932 | 5,079 | 1,601 | 1,270.5 |
| 1973 | 979 | 999 | - 20 | -915 | 5,324 | 245 | -359.3 |
| 1974 | 863 | 1,216 | -624 | -2,894 | 6,338 | 1,014 | -127.4 |
| 1975 | 1,747 | 1,647 | 100 | -4,602 | 4,448 | -1,640 | -1,573.3 |
| 1976 | 1,904 | 2,253 | -349 | -3,753 | 5,216 | 718 | -75.0 |
| 1977 | 3,021 | 3,305 | -284 | -5,569 | 5,771 | 555 | -367.0 |
| 1978 | 7,707 | 5,864 | 1,845 | -8,049 | 8,099 | 2,328 | 415.4 |
| 1979 | 12,038 | 8,094 | 3,944 | -11,239 | 13,157 | 5,058 | 873.3 |
| 1980 | 15,302 | 13,574 | 1,374 | -12,828 | 19,203 | 6,046 | 416.2 |
| 1981 | 34,402 | 19,817 | 14,585 | -33,096 | 30,147 | 10,944 | 825.8 |
| 1982 | 32,606 | 29,592 | 3,016 | -36,601 | 61,878 | 31,731 | 148.5 |

Elaborado con base en datos de:

(1) Finanzas Estatales y Municipales 1970-1982, México, SPP., 1984, Cuadros 1.2.1, 1.2.7 y 1.3.5
Fuente: Coord. de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática.

(2) La Actividad Crediticia de las Entidades Federativas y el financiamiento para el desarrollo. Dirección de Deuda Pública
S.H.C.P., Cuadro 3.
Fuente: Informes anuales del Banco de México.

* Ingresos efectivos ordinarios menos egresos efectivos ordinarios.

Comparados estos datos con las cifras de saldos de crédito otorgado a los prestatarios "Estados y Municipios" registradas en los informes - anuales del Banco de México y el flujo neto de dichos saldos (12) se aprecia también que esta institución reporta también el mayor saldo de crédito recibido por los estados el año de 1972. Considerando el flujo neto real - de crédito a precios de 1970, el otorgado este año es mayor al de todo el período, apreciándose también un saldo negativo a precios constantes de - 1973 a 1977.

Es posible que el fenómeno del endeudamiento de 1972, influyera en las acciones de una coordinación fiscal favorable a los estados, que se -- aceleran en el año de 1973, en el que la mayoría de los estados suscribe - convenios de coordinación para la recaudación y participación en el rendimiento del impuesto sobre Ingresos Mercantiles. La participación se esta-- blece entre el 40% y 45%. Hasta entonces, los estados con mayor potencial económico no se habían coordinado sosteniendo que el porcentaje de partici-- pación no podía ser menor al del rendimiento de sus respectivos impuestos locales y además, que el sistema entrañaba "un cierto grado de pérdida de (13) autonomía."

Los efectos de estas acciones de coordinación se muestran en el -- cuadro 1 en el crecimiento de las "participaciones" en 1974 con relación - al año de 1973 y el consiguiente decrecimiento de los impuestos indirectos decretados en base a facultades autónomas de los estados. Sin embargo, se aprecia también en el cuadro 1 que el éxito de estas acciones es relativa

mente efímero pues para el año de 1975 vuelven a incrementarse los impuestos autónomos y a decrecer las participaciones.

Este mismo año se manifiesta también en el cuadro 7 la mayor disminución del flujo neto de recursos crediticios aportados por el sistema bancario, estatal y privado a los gobiernos estatales y municipios, por lo que -- algunos estados recurren al endeudamiento externo.

La devaluación de 1976 parece complicar su situación financiera por lo que el gobierno federal despliega una nueva estrategia de financiamiento a los estados, con el fin, entre otros, de proteger el crédito nacional.

En precios corrientes los mayores incrementos interanuales de los saldos de crédito se registran de 1977 a 1978 con un 62.45% y de un 105.25% de 1981 a 1982, pero se muestran incrementos menores en todo el período -- 1978-1982. El menor crecimiento de los saldos de crédito corresponde a mayor crecimiento de las participaciones, aunque este fenómeno ya no se registra en el cuadro 7. Mientras que las participaciones registran de 1979 a -- 1980 un crecimiento, también en precios corrientes de 107.8%, los saldos de crédito crecen en sólo 45.95%. De 1981 a 1982 las participaciones crecen -- sólo en 56.4%.

IV. 2. LA REFORMA CREDITICIA DE 1981

En el marco de las reformas Política y Administrativa y la perspectiva de abatir los signos de la crisis financiera con la explotación de los recursos petroleros, el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convoca, en diferentes foros al establecimiento de nuevas pautas en el esquema de la relación financiera, con los estados. Las líneas de acción trazadas por las reformas eran el fortalecimiento del federalismo y de las haciendas públicas locales:

"... se quiere que el crecimiento de la provincia deje de ser subproducto de políticas económicas de carácter global o sectorial, que omiten considerar, en forma explícita, los costos de la concentración excesiva o el desperdicio asociado al abandono de recursos de un alto potencial productivo." (14)

"... los planteamientos de orden general se complementan con disposiciones y medidas específicas, que ya contribuyen al cambio deseado en la fisonomía económica nacional. En el campo de las haciendas públicas dicho proceso ya está en marcha y persigue objetivos de: perfeccionar la política impositiva en los tres niveles de gobierno; crear un sistema más equitativo de participaciones entre federación, estados y municipios; mejorar condiciones de acceso al crédito de gobiernos estatales; avanzar en la coordinación técnica en materia hacendaria y financiera..." (15)

"Los programas estatales y municipales que apoya el grupo Banobras significan la canalización de más de 15 mil millones de pesos, al desarrollo

urbano, a los sistemas de transporte y de obras e inversiones o programas-paquete de fomento municipal. Conviene, ya rebasada una primera etapa, revisar esos programas y sus modalidades, a fin de hacerlos más eficaces y mejor -- adaptados a las necesidades de las entidades federativas.

"También se han abordado cuestiones relacionadas con la reestructuración de la deuda de varios estados; se han abierto nuevas fuentes de crédito bancario y se rescataron empréstitos flotantes de otros, que indebidamente -- se habían colocado en el extranjero entre tenedores extranjeros. En este terreno, acaso lo más importante resida en los estudios económicos y jurídicos encaminados a establecer normas uniformes sobre el uso y manejo de la deuda pública de las entidades federativas. Con ello, se desea modernizar las legislaciones vigentes, para armonizarlas y adecuarlas a las necesidades de la programación financiera. (16)

"Como complemento a lo anterior, se estudia reestructurar el Registro de obligaciones contraídas por los gobiernos estatales y municipios con afectación de sus participaciones en impuestos federales. Aquí, el propósito es el acceso ordenado al crédito institucional por parte de las entidades federativas." (17)

Para el estudio y mejoramiento de las condiciones de acceso al crédito de los gobiernos estatales y municipios se creó, por acuerdo de la XI Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 10. de junio de 1978, la Comisión de Crédito -- de los Estados constituyéndose dicha Comisión el 22 de septiembre de 1978.

Este organismo informal de la Coordinación Fiscal surge "como una -- respuesta a la preocupación, tanto de la Federación como de las Entidades -- federativas, para satisfacer necesidades de coordinación, a fin de analizar la problemática que afrontan las entidades federativas en materia de crédito; ... proponer alternativas, criterios, políticas y mecanismos de solución ten dientes a fortalecer la capacidad financiera de los estados y plantearlos, - para su aprobación y solución al pleno de la Reunión Nacional de Tesoreros.- De igual manera, "para proveer lo necesario para la implementación de las -- mismas en la esfera de competencia de cada entidad." ⁽¹⁸⁾ Puestos los anterio res objetivos a consideración del pleno de los integrantes de la sesión cons titutiva, se aprobó la integración de tres subcomisiones: la Jurídica, con ob jeto de estudiar las disposiciones legales vigentes en materia de crédito, - tanto federal como local, "con objeto de uniformar las disposiciones locales en esta materia", la de Difusión e Información, encargada de diseñar los me canismos permanentes de información de la Federación a las entidades, así -- como la información que requiere la propia Federación de las Entidades, que permitan conocer la situación crediticia de éstas, y, apoyarlas en sus reque rimientos y, diseñar mecanismos de difusión de estos apoyos en el nivel de - competencia y jurisdicción de cada Estado." Los estados -se señaló-no aprovechan o emplean cabalmente los mecanismos de financiamiento del gobierno fe deral "debido a falta de conocimiento, de información o de capacidad adminis trativa". Finalmente, la subcomisión de Criterios y Mecanismos "tendría a su cargo el establecimiento de criterios o parámetros para el sano manejo de -- las finanzas estatales", hacerun inventario de lo que hoy en día existe, - - cuestionar y reflexionar sobre esos mecanismos y sugerir los que sean procedentes." ⁽¹⁹⁾

Durante la III Reunión de la República, el 5 de febrero de 1980 el gobernador del estado de Guanajuato, Enrique Velasco Ibarra a nombre de los gobernadores de los estados planteó al presidente de la República "la necesidad de ampliar las posibilidades crediticias de los estados y municipios."

El proyecto de reforma del Ejecutivo, de fecha 24 de noviembre de -- 1980* se refiere asimismo a la política y estrategias para el fortalecimiento del federalismo en su vertiente económica:

.....

"El objetivo de esta política es propiciar, respetando la autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno, el desarrollo cabal y libre de los estados y municipios, para proveer el cumplimiento eficiente de las tareas que la Constitución les encomienda y para que sean promotores del bienestar de los mexicanos que residen en sus territorios."

"Esta directriz, en su vertiente económica, se ha planteado como el robustecimiento financiero de los estados y de los municipios, para asegurar que estos cuerpos esenciales de nuestra organización política cuenten con los recursos suficientes para llevar a cabo, con mayor intensidad y rapidez las tareas que les corresponden en el quehacer nacional.

"En ejecución de esta política se han empleado los procedimientos constitucionales apropiados de colaboración y coordinación entre los tres cuerpos básicos de gobierno.

"El mecanismo más importante es sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ha permitido la armonización y articulación de la estructura impositiva nacional y, además, configurar un instrumento moderno y dinámico en el que los estados y municipios participen integralmente de la recaudación federal.

.....

"El otorgamiento de créditos a estados y municipios es otra de las acciones que el gobierno federal realiza para robustecer sus haciendas públicas. En esta materia cabe destacar la actuación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. que es la institución nacional de crédito especializada para apoyar los programas de inversión pública para el desarrollo regional y urbano.

* El texto íntegro de la exposición de motivos puede consultarse en: Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo XII, - México, 1985. p.p. 57-61.

"Se han venido empleando otras fórmulas de colaboración mediante la celebración de Convenios Unicos de Coordinación con los - que se realizan acciones conjuntas entre la federación, los estados y los municipios para la ejecución de programas de inversiones públicas de interés general y beneficio regional.

"Adicionalmente se continúan otorgando créditos y apoyos técnicos y se realizan otras formas de colaboración entre federación, estados y municipios a efecto de coordinar en igual sentido las acciones públicas de los tres órdenes de gobierno.

"En esta estrategia de robustecimiento de las haciendas estatales y municipales se encuentra incorporado el propósito de facilitarles el acceso al crédito público, mismo que hoy está limitado a empréstitos destinados a la ejecución de obras directamente redictables.

.....

"Es indiscutible la necesidad de abrir nuevos mecanismos para una mejor y más equitativa asignación regional de recursos con el propósito de diversificar la actividad económica y promover el desarrollo local y urbano, pues de este modo se garantiza el crecimiento más autónomo y racional de las entidades federativas y de sus municipios.

.....

"De otra parte, por su importancia y significado, la facultad estatal de comprometerse económicamente, debe estar sujeta a una autodisciplina que asegure su ejercicio prudente y responsable.

.....

"Se propone, en primer lugar, reafirmar el principio constitucional de que a los estados y municipios les está prohibido comprometer su crédito público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros, o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

.....

"La iniciativa, por lo tanto, introduce pequeños cambios en el modo como se expresa este principio con el propósito de darle precisión y claridad ante las diversas formas como en esta época se compromete el crédito público.....

"El propósito de la reforma se manifiesta en las modificaciones al segundo párrafo del precepto constitucional que nos ocupa a fin de ampliar la materia a que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por estados y municipios, con el propósito de fixar las bases de un ejercicio razonable de estas facultades...

"Cabe hacer notar que la materia a la que ahora podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales no admite salvedad alguna, con lo cual se impide que pudieran dedicarse a cubrir obligaciones de gasto corriente o a operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, quedarán claramente excluidas....

.....

Se propone, complementariamente, precisar las bases de un proceso que correlacione la participación que le corresponde a los poderes de los Estados en este importante campo de determinación de sus programas de financiamiento a través del crédito público.

Las bases de disciplina en el uso del crédito y de vigilancia de la capacidad de pago de Estados y Municipios consisten en señalar al Poder Legislativo local la responsabilidad de regular, -- mediante una Ley, la estructura y los procedimientos de autorización y ejercicio de los préstamos.

Las autorizaciones que en su caso se otorguen, serán determinadas año con año, por las propias legislaturas al expedir, respectivamente, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos estatal y municipal, mediante el señalamiento de los conceptos de inversión en las obras y los servicios públicos productivos correspondientes y hasta por los importes que se fijen para cuidar de su respectiva capacidad de pago.

Al poder Ejecutivo Estatal y a los Presidentes Municipales les -- corresponderá el ejercicio de las autorizaciones anuales respectivas, quedando comprometidos ante el pueblo de su cabal cumplimiento al establecerse, como necesaria consecuencia, su obligación de informar y comprobar la correcta aplicación de las autorizaciones y de los empréstitos al rendir la Cuenta Pública.

Se precisa también que forman parte de la autorización respectiva y, por tanto, quedarán sujetos a los mismos requisitos y controles, los créditos y empréstitos que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas pertenecientes a los Estados y Municipios. Esta disposición aclara que dichos financiamientos integran una unidad con el crédito público directo de -- los propios Estados y Municipios, lo cual es indispensable prever expresamente considerando la importancia creciente de la organización paraestatal y a fin de mantener la cohesión de la estructura financiera local.

La reforma que se propone, tiene un importante significado para el robustecimiento de las haciendas públicas locales y para el financiamiento del desarrollo regional y urbano, pero no debe -- perderse de vista que está estrechamente vinculada con el propósito de que los órganos fundamentales de gobierno de los propios Estados y Municipios dirijan sus finanzas públicas hacia los objetivos nacionales.

.....
Por lo anteriormente expuesto y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo a mi cargo confiere el artículo 71, fracción I de -- la Constitución General de la República, por el digno conducto -- de ustedes, me permito someter a la elevada consideración del -- Honorable Poder Constituyente Permanente Ordinario a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente -- iniciativa de

Reforma a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución -- Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.- Se reforma la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para -- quedar como sigue:

"Artículo 117.-
VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particula-

res 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 las 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.

IX.-

.....

México, D. F., a 24 de noviembre de 1980. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo.

IV. 2. 1. EL REGISTRO DE OBLIGACIONES EN LA NUEVA COORDINACION FISCAL.

El 10. de enero de 1980 había entrado en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal. "Aparentemente ya se había expedido una ley el 28 de diciembre de 1953 que tenía el título de Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados; pero su contenido era radicalmente diferente al de la Ley de Coordinación Fiscal en vigor... la citada ley no tenía un carácter promocional, ni siquiera de vigilancia del sistema de participaciones. Simplemente subrayaba las restricciones de los Estados en relación con las muy antiguas preocupaciones para suprimir los procedimientos alcabalatorios en la República. Desarrollaba procedimientos, cuando se considerara que las leyes locales violaran la Constitución Política, para que la Federación revisara las leyes locales o sistemas de recaudación que debían de modificarse, ofreciendo algunas ventajas económicas, entre ellas, participaciones y subsidios. Finalmente, sancionaba al estado renuente a seguir el programa propuesto, nada menos que con la "retención parcial o total de las participaciones." No obstante su carácter restrictivo y punitivo, la Comisión Nacional de Arbitrios cumplió en su época una importante función que fué rebasada a partir de 1973, en que la Subsecretaría de Hacienda directamente empezó a promover la celebración de convenios de coordinación fiscal con cerca de la mitad de los Estados de la República que no se habían coordinado en esta materia. (20)

Las características sobresalientes del nuevo sistema de participaciones a favor de estados y municipios fueron la eliminación de la distinción entre impuestos participables y no participables a que aludía la Constitución y las leyes federales en la materia y los criterios que se habían segui

do para seleccionar los participables: evitar la doble tributación sobre una misma fuente, compartir con los estados la recaudación procedente de la explotación de riquezas nacionales, o bien resarcir a los estados de la pérdida de recursos fiscales como consecuencia de la "federalización" de los gravámenes sobre ciertas actividades.....

"Nunca se había pensado otorgar participaciones sobre ciertos impuestos federales, como los impuestos al comercio exterior o el de la renta. Se consideraba que había ciertos impuestos que, por sus características, debían o podían ser compartidos y otros que por sus cualidades intrínsecas debían ser aprovechados exclusivamente por la federación...

"La nueva Ley de Coordinación Fiscal consideró que no se trataba de una cuestión cualitativa sino cuantitativa; que no existían razones válidas, salvo las puramente recaudatorias, para otorgar o no participaciones en cada gravamen y que el problema radicaba, básicamente en compartir recursos fiscales de la federación con los estados y municipios. Se llegó así a la conclusión de que las participaciones a estos dos niveles de gobierno no necesariamente deberían ser de este o aquel impuesto, sino que la solución consistía simplemente en fijar la proporción que en la recaudación de todos los impuestos federales debería corresponder a Estados y municipios."

Con esta idea globalizadora, que tenía además un efecto simplificador... se fijarían porcentajes sobre el conjunto de impuestos federales para formar fondos de participaciones que se distribuirían entre los estados, resultando además factible con el nuevo sistema cubrir mensualmente las participaciones sin demoras de liquidación o pago.

Finalmente, quedarían establecidos coeficientes fijos que en vez de disminuir con relación a la recaudación federal se mantendrían constantes, aplicándose a una recaudación total que crecía año con año. Todo ello permitió a los estados y municipios obtener incrementos considerables en sus recursos por participaciones. (21)

Los compromisos respectivos se formalizaron en los Convenios de -- Coordinación Fiscal, celebrados por la Federación con cada entidad, con la aprobación de las respectivas legislaturas.

Al promulgarse en diciembre de 1978, la Ley de Coordinación Fiscal -- establecía, respecto a la liquidación de participaciones, que:

"Artículo 9o. Las participaciones que corresponden a las entidades -- son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas por las entidades, previamente registradas a petición de éstas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito con concesión para operar en territorio nacional o de las -- instituciones nacionales de crédito así como para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la federación."

Como complemento a las reformas fiscales, el apoyo a los estados para la reestructuración de sus adeudos y la apertura de sus posibilidades crediticias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había ofrecido también "reestructurar el Registro de obligaciones contraídas por los gobiernos esta

tales y municipios con afectación de sus participaciones en ingresos federales" a fin de promover un "acceso ordenado al crédito institucional por parte de las entidades federativas."

En una secuencia de reformas, el artículo 4o. de la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, publicada el 31 de diciembre de 1981, que modifica diversos preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal, reforma y adiciona el 9o. para queda en los siguientes términos:

"... Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios* a favor de la federación, de las Instituciones Nacionales de Crédito, con concesión para operar en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las participaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuará pagos de las obligaciones garantizadas con afectación de particiones siguiendo - -

*El Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que compete a la Dirección General de Crédito Público (Art. 24, XV) "Autorizar en el registro correspondiente la afectación de participaciones en contribuciones federales de las Entidades Federativas y Municipios, cuando hayan sido dadas en garantía de créditos internos que hubieran contratado."

- el orden cronológico de su inscripción.

.....

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

El artículo tercero transitorio de la misma Ley que reformó la anterior disposición señala que:

... "Se abroga el Decreto relativo al Registro de compromisos que adquirieran las Entidades Federativas con garantía de sus participaciones en ingresos federales de 20 de junio de 1935 con sus reformas y adiciones.

"Continuará vigente el registro de obligaciones cuya inscripción se hubiera efectuado durante la vigencia del mencionado Decreto. En tanto se expide el reglamento del registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, se seguirán aplicando las normas establecidas en el Decreto que se menciona.

Mediante decreto de fecha 29 de junio de 1982, publicado en el Diario Oficial el 7 de julio del mismo año se expide el Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Dispone en el artículo segundo transitorio que la inscripción de las obligaciones y empréstitos en trámite se sujetará a las disposiciones del nuevo Reglamento.

Los cambios que contiene el Reglamento del artículo 9o. de la Ley de

Coordinación Fiscal, con respecto a las disposiciones del Decreto de 20 de junio de 1935, sus adiciones y reformas, se orientan básicamente a adecuar las disposiciones del registro de obligaciones y empréstitos, en los que se afectan participaciones de estados y municipios, con las de la nueva disposición constitucional relativa al destino de la actividad crediticia que realicen -- los estados, municipios y empresas públicas locales, y que son las inversiones públicas productivas, así como a las disposiciones de la propia Ley de -- Coordinación Fiscal relativas a la distribución de participaciones y las que corresponden a los estados y municipios.

Asimismo, el nuevo ordenamiento que rige el registro de obligaciones elimina las contradicciones que se habían originado en el procedimiento para el registro con motivo de las adiciones de 1940 y 1946 ya comentadas.

El decreto de 1935 señalaba que las entidades "y las personas que con ellos contraten" deberían dar aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los compromisos contraídos por las entidades si se afectaban sus participaciones, mientras que en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento en vigor queda a criterio de las mismas entidades registrar o no sus compromisos en el mencionado Registro, pues las obligaciones -- se inscribirán "a petición de dichas entidades."

El Reglamento define como inversiones públicas productivas "las destinadas a la ejecución de obras públicas, adquisición o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, siempre que en forma directa o indirecta -- produzcan incremento en los ingresos de las Entidades Federativas, de los Mu-

nicipios o de sus respectivos organismos descentralizados y empresas públicas."

El Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal reglamenta también, en cierta forma, la fracción VIII del artículo 117 constitucional, pues en el Registro de referencia se establece el procedimiento -- para inscribir las obligaciones contraídas conforme a dicha disposición.

Asimismo se preven los casos en que podrán registrarse las obligaciones de los municipios, afectando las participaciones que les corresponden -- conforme a las de la Ley de Coordinación Fiscal.

Así, el artículo 2o. del Reglamento señala que:

"... La inscripción en el registro a que se refiere este reglamento se efectuará si se cumplen los siguientes requisitos:

I.- Que se trate de obligaciones pagaderas en México y en moneda nacional contraídas con entidades o personas de nacionalidad mexicana para inversiones públicas productivas u obligaciones contingentes, -- conforme a las bases que establezcan las legislaturas locales, por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en sus respectivos presupuestos.

II.--Que cuando las obligaciones se hagan constar en títulos de crédito, se indique en el texto de los mismos que sólo podrán ser negociadas en el territorio nacional con entidades o personas de nacionalidad mexicana.

III.- Que la legislatura del Estado haya autorizado previamente que

se contraiga la obligación afectando las participaciones que corresponden al propio Estado o, en su caso, al Municipio correspondiente.

IV.- Que las participaciones en ingresos federales de la Entidad Federativa o Municipio solicitante sean suficientes para garantizar el pago total de las obligaciones contraídas, dentro del plazo concertado, y que se trate además, en el caso de los Municipios, de participaciones que la Federación les deba pagar directamente. Este requisito será comprobado por la Secretaría...

Cuando las participaciones correspondientes a los Municipios sean insuficientes para cubrir el monto de las obligaciones cuya inscripción se solicite se podrá efectuar ésta si el Estado correspondiente otorga garantía solidaria.

.....

Si se cumplen los anteriores requisitos y se adjunta a la solicitud respectiva un ejemplar de la publicación en el órgano oficial que corresponda a la autorización otorgada a la entidad respectiva para afectar sus participaciones, y el instrumento jurídico, -contrato o títulos de crédito- en -- que se hace constar la obligación ésta se inscribirá conforme al orden y procedimiento estipulado en el Reglamento. Se eliminan por tanto, las disposiciones que contenía el Decreto de 20 de junio, por efecto de sus reformas, -relativas a facultar al Secretario de Hacienda para rehusarse a inscribir -- obligaciones, bajo determinadas circunstancias, con excepción de los compromisos contraídos "a favor o con intervención del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas," S. A.

IV. 2. 2. BASES LOCALES PARA LA CONTRATACION DE EMPRESTITOS Y CONTROL INTERNO DEL ENDEUDAMIENTO.

Según la exposición de motivos, el propósito de la reforma constitucional de 1981 fué "dar precisión y claridad" a la prohibición relativa al endeudamiento externo, "ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por los estados y municipios", y, "fijar las bases para un ejercicio razonable de estas facultades."

Estas bases deben fijarlas las legislaturas locales "en una ley", y ya que por ley la autorización del endeudamiento siempre corresponde al congreso, en las leyes de Deuda Pública de los Estados las legislaturas establecerán la participación que corresponde al poder ejecutivo y a su respectivo organismo financiero* en las etapas del proceso de endeudamiento, antes de su presentación en el proyecto de ley de ingresos, y considerando las diversas entidades que participan del endeudamiento local: -- Municipios, organismos y empresas públicas, dependencias del Ejecutivo local, etc.

* Tesorería o Tesorería General: Aguascalientes, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Sonora y Tamaulipas.- Secretaría de Finanzas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, México, - Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.- Secretaría de Programación y Finanzas: Colima.- Secretaría de Administración Financiera: Guanajuato.- Secretaría de Hacienda: -- Morelos.- Secretaría de Finanzas y Tesorería General: Nuevo León y Yucatán.- Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería: Sinaloa.- Secretaría de Finanzas y Presupuesto: Tlaxcala.- Secretaría de Finanzas y Planeación: - Veracruz.- Dirección General de Finanzas: Chihuahua.- Fuente: Leyes Orgánicas estatales vigentes en 1986.- Fuente: Subdirección Jurídica de la -- Coordinación General con Entidades Federativas. S.H.C.P.

Es decir que el instrumento federal que establece esas bases en la Ley General de Deuda Pública* se ofrece como modelo para regular internamente el ejercicio de facultades y obligaciones en materia de endeudamiento, - contratación de empréstitos y financiamiento, programación, manejo, registro y control de la deuda pública local.

Con anterioridad a la reforma constitucional, en algunas entidades se habían expedido y publicado leyes de Deuda Pública, siendo éstas, en orden de publicación, Puebla, noviembre 15 de 1977, Veracruz, diciembre 29 de 1979, Durango, agosto 3, 1980 y Estado de México, julio 12, 1980. Contienen definiciones, estructura y técnica jurídica parecida al instrumento federal. La principal variación se refiere a la regulación de la actividad crediticia y el endeudamiento de los municipios.

Después de la reforma, publicada el 21 de abril de 1981 expidieron sus respectivas Leyes de Deuda Pública los estados de Michoacán, julio 11, 1981, Guanajuato, diciembre 31 de 1982 y Coahuila, febrero 24, 1984.

Las leyes señalan que tienen por objeto establecer las bases para la contratación de empréstitos o financiamientos, que constituyan la deuda pública, definiéndose ésta como "las obligaciones de pasivo directas o contingentes a cargo de las siguientes entidades:

- 1.- El ejecutivo estatal y sus dependencias, o "el gobierno del Esta

* Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. Reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1983.

do" o la "Administración Pública Estatal", incluidas sus dependencias, organismos públicos descentralizados y empresas de participación estatal, mayoritaria.

2. Los municipios, o la "administración Pública Municipal, incluidas sus dependencias, organismos públicos descentralizados y empresas de participación municipal, mayoritaria.

3. Los fideicomisos en donde el fideicomitente sea alguna de las entidades señaladas anteriormente.

Al igual que el instrumento federal, definen el financiamiento o las operaciones financieras de deuda pública, las que se derivan de:

1. La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro instrumento pagadero a plazos.

2. La adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

3. Los pasivos contingentes relacionados con los actos anteriormente mencionados. Y/o

4. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Respecto de las atribuciones de los distintos órganos y autoridades en materia de financiamiento, señalan que corresponde al Congreso del Estado:

1.- Autorizar anualmente los programas financieros estatales y municipales, indicando que deberán contener los elementos suficientes para determinar sus límites de endeudamiento y capacidad de pago.

2.- Autorizar los montos de endeudamiento neto.

3.- Autorizar al Ejecutivo y a los ayuntamientos para celebrar empréstitos y otorgar su aval en operaciones celebradas por las entidades a que se refieren los mismos ordenamientos.*

4.- Autorizar la afectación de ingresos provenientes de participaciones federales en garantía de las operaciones que contraten.

5.- Reconocer y autorizar el pago de la deuda pública estatal y municipal.

En todas corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas o Tesorería General:

- Elaborar el programa financiero o de financiamiento anual**, determinar los montos netos de endeudamiento necesarios para cubrir los

* Las Leyes de Deuda Pública de los estados de Coahuila, Durango y Michoacán facultan inclusive a los Congresos para aprobar los contratos respectivos.

** Algunas leyes señalan que el programa financiero debe especificar las necesidades de financiamiento, finalidades del mismo, recursos que se utilizarán para su pago, saldos pendientes de cubrir, en fin, los elementos suficientes para evaluar la capacidad de endeudamiento general y específica por parte de los órganos a los que compete la autorización del financiamiento.

requerimientos del ejercicio fiscal, incluyendo las obligaciones contingentes derivadas del otorgamiento de avales a los ayuntamientos y empresas públicas.

- Realizar las gestiones y negociaciones que sean necesarias para la obtención de empréstitos, créditos y demás operaciones financieras de Deuda Pública a que se refiere la ley, considerados en el Programa.
- Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos, fijando los requisitos que deberán observarse en cada caso.
- Asesorar a los municipios en la elaboración de sus programas financieros.
- Vigilar que se realicen oportunamente los pagos de las obligaciones derivados de los empréstitos y créditos contratados.
- Llevar el registro de las obligaciones directas o contingentes.

Algunas disponen también el funcionamiento de un Comité Técnico de Financiamiento (Coahuila, Durango, México) o Comité de Deuda Pública, (Michoacán) como órgano auxiliar de consulta del Ejecutivo del Estado y en materia de deuda pública.

En el Estado de México está constituido de los siguientes miembros

permanentes; Secretario de Finanzas, Secretario de Planificación, Secretario de Desarrollo Urbano y de Obras Públicas, Secretario de Desarrollo Económico y Director General de Crédito; en Durango por Técnicos de la Secretaría de Finanzas y de las Direcciones de Desarrollo, Programación y Presupuesto, "sin exceder en número de 10."

En Michoacán el Comité de Deuda Pública estará presidido por el Gobernador, e integrado por el Tesorero del Estado, el Secretario de Urbanismo y Obras Públicas, Coordinadores de Programación y de Apoyo Municipal, Directores de Crédito, Pagadería y Contabilidad y, otros funcionarios de la administración cuando así lo determine el Gobernador.

Los procedimientos administrativos que establecen las leyes de deuda pública -o cualquier otro instrumento- para fijar los montos anuales de financiamiento en la ley de ingresos y pagos para la amortización de la deuda en el presupuesto de egresos, y la autorización de las legislaturas para afectar en garantía de pago de los empréstitos o financiamientos a contratar, las participaciones correspondientes, facilitan la gestión y obtención de recursos, institucionales y de otras fuentes.

Sin embargo, en la mayoría de los estados hasta 1986 la autorización del órgano legislativo al ejecutivo, o a los municipios, para contratar empréstitos o contraer obligaciones con cargo al erario público, se otorgan a la manera tradicional, es decir, bajo supuestos de requerimientos extraordinarios, o para programas específicos de inversiones o bien para contratar específicamente con una institución de crédito. En este último caso,

las legislaturas expiden decretos para autorizar la contratación y afectar sus participaciones correspondientes hasta por un monto determinado, que - puede ejercerse durante varios ejercicios o inclusive administraciones.

IV. 3. LA POLÍTICA CREDITICIA Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.

La política federal de financiamiento crediticio hacia los gobiernos locales se ha venido expresando en el control exclusivo de los instrumentos "cualitativos y cuantitativos" para la regulación del monto total - y la liquidez y el crédito de la economía, en las definiciones constitucionales sobre el crédito de los estados y en la operación y funcionamiento - de la institución especializada en la atención crediticia a los estados y municipios. No obstante, algunos gobiernos estatales han solicitado a las autoridades financieras "diseñar e instrumentar una política clara y definida "que englobe a todo el sistema financiero." (22)

La política de financiamiento del desarrollo, establecida en el -- programa del mismo nombre, con objeto de sortear las restricciones en materia de recursos en el período 1984-1988 y "apoyar financieramente la estrategia económica y social del plan nacional de desarrollo" señala, entre -- los objetivos específicos que:

.

Para recobrar y fortalecer el ahorro interno, en el marco del sistema federalista mexicano y con absoluto respeto a la soberanía de los gobiernos estatales y a la autonomía municipal, se buscará que en estos ámbitos - de gobierno "se adopte la norma de racionalizar el gasto corriente y aumentar el ahorro. Con ese fin, se coadyuvará a que incrementen sus ingresos en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sobre mejoría de su eficiencia recaudatoria y, por ende, de las participaciones - que les correspondan."

Entre las acciones "para propiciar un aumento del ahorro de los gobiernos estatales y municipales el Programa señala:

"Se fomentará el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre mediante la instrumentación de un sistema recaudatorio coordinado de impuestos federales, estatales y municipales que permitirá aumentar la recaudación efectiva en los tres ámbitos de gobierno. Sin embargo deberá observarse el principio de que las finanzas públicas de los estados y municipios no pueden fortalecerse a costa de debilitar las de la federación."

- Se buscarán mecanismos que refuercen los incentivos que tienen las entidades federativas para mejorar su administración tributaria y aumentar su recaudación.
- Se continuará utilizando el Fondo Financiero Complementario de participaciones como mecanismo redistributivo para mejorar la situación de las entidades más deprimidas.
- Se fortalecerán los mecanismos de programación financiera de los estados.
- Se participará en el desarrollo de nuevas fuentes del ingreso tributario para los municipios, y en especial su colaboración en la actualización y ampliación de la base gravable de diversos impuestos como aquellos sobre la propiedad inmobiliaria.
- Se propiciará una revisión de los precios y tarifas de los servicios públicos, así como de los derechos.

Se inducirá una participación coordinada de las instituciones del sector financiero en los COPLADES a fin de atender de manera más directa los requerimientos financieros de los estados y municipios. (23)

IV. 4. RESULTADOS RECIENTES DE LA OFERTA CREDITICIA INSTITUCIONAL Y LA ACTIVIDAD CREDITICIA GARANTIZADA CON PARTICIPACIONES 1976-1986.

Una parte del financiamiento que obtienen los gobiernos de los estados y municipios se inscribe en el Registro de Obligaciones y Empréstitos que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando ofrecen sus participaciones en garantía de pago de sus compromisos.

El crédito registrado en relación con el total obtenido de los establecimientos bancarios, organizaciones auxiliares o empresas privadas de crédito como contratistas, proveedores, etc., significa que la contratación del financiamiento fue autorizada previamente por la legislatura local, permitiendo al ejecutivo estatal o municipal comprometer las participaciones correspondientes al estado o municipio, o bien para contraer obligaciones como aval o deudor solidario de sus respectivas empresas y organismos de participación mayoritaria o interés público.

La inscripción de crédito en el registro significa también que la entidad acreditada ofreció dicha garantía, o bien que el acreditante la solicitó como condición para la realización de la operación y el traspaso de los recursos.

El crédito registrado distingue entonces el crédito otorgado con garantía, del pactado simplemente en base al elemento de "plena confianza" que caracteriza las operaciones de crédito del Estado. La intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público garantiza que el financiamien-

to se otorga en las condiciones autorizadas a los establecimientos banca---rios y a los fondos y fideicomisos que operan por conducto de los bancos y también que, en el caso de incumplimiento de pagos, los adeudos se cubrirán con cargo a las participaciones que correspondan al acreditado.

El ofrecimiento e inscripción de la garantía de participaciones no está condicionada al costo del financiamiento sino a su rentabilidad y productividad, pero eventualmente quedan también inscritas las operaciones de reestructuración de adeudos de las entidades, cuando en ellas participa el gobierno federal.

Mientras algunos estados utilizan y ofrecen normalmente este instru---mento para la realización de sus programas de financiamiento crediticio, -- otros lo utilizan esporádicamente y solo para las operaciones realizadas -- con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos pues esta institución -- usualmente incluye esta condición para la transferencia de recursos.

La diferencia entre el total de crédito obtenido por los estados y municipios, con el adquirido en las condiciones antes señaladas se represen---ta en el cuadro 8. La información de las fuentes que se han venido utilizan---do sólo coinciden para los años 1976-1982. En este período la mayor rela---ción entre crédito obtenido y el garantizado con participaciones se tiene -- en el año de 1976, en el que este último representa un 91.53%, lo que po---dría significar que gran parte del financiamiento otorgado por "particula---res", que se registra en el cuadro 6 se obtuvo mediante esta garantía. Cabe aclarar que en el cuadro 8 se dedujeron las cifras relativas a "anticipo de

participaciones" para hacer más homogénea la información.

Una relación elevada, mayor al 70% se encuentra también entre --- 1975 y 1980 y en el año de 1982. La proporción, que había disminuído a -- 41.5% en 1981 se alcanza de nuevo en 1982 como consecuencia de la reforma constitucional que deriva en la apertura del registro de obligaciones.

La relación en_tre el crédito inscrito y los saldos de crédito recibido por los estados y municipios del sistema bancario se registra en cambio muy baja los años de 1976 y 1977, en los que los créditos inscritos representan apenas el 28.2% y 25.1%, pero el porcentaje de relación - también es elevado los años de 1978, 1979 y 1980, particularmente en los dos primeros en que es mayor al 65%. La disminución que se aprecia desde 1980, también podría significar que al amparo de la apertura crediticia, - también se aplicó el financiamiento a cubrir insuficiencias presupuesta-- les.

CREDITO OTORGADO A ESTADOS Y MUNICIPIOS SEGUN DIVERSAS FUENTES Y CREDITO INSCRITO EN EL
REGISTRO DE OBLIGACIONES Y EMPRESTITOS DE LA S.H.C.P.
(millones de pesos)

| A ñ o | Banco de México (1) | S.P.P. (2) | Inscrito en la S.H.C.P. (3) | 3/2 | 3/1 |
|-------|------------------------|---------------|-----------------------------------|-------|-------|
| 1976 | 5216 | 1606 | 1470 | 91.53 | 28.18 |
| 1977 | 5771 | 2917 | 1447 | 49.17 | 25.07 |
| 1978 | 8099 | 7284 | 5402 | 74.16 | 66.69 |
| 1979 | 13157 | 10977 | 8617 | 78.50 | 65.49 |
| 1980 | 19203 | 13544 | 9924 | 73.27 | 51.67 |
| 1981 | 30147 | 29994 | 12588 | 41.46 | 41.75 |
| 1982 | 61878 | 27099 | 20789 | 76.71 | 33.59 |

(1) Saldos de Crédito otorgado por el sistema bancario.

(2) Empréstitos otorgados

Fuente: Cuadros 6 y 7

En los cuadros 9 y 10 se presentan los resultados de la actividad crediticia garantizada con participaciones. Los datos resultan del análisis de los boletines anuales de créditos "inscritos y registrados" elaborados en la dependencia que lleva el mencionado Registro. ⁽²⁴⁾ La información procesada, permite comparar el financiamiento otorgado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, hoy Sociedad Nacional de Crédito e institución de banca de desarrollo, con el crédito otorgado por otras instituciones y acreditantes, inclusive otras instituciones de "banca de desarrollo", así como instituciones de "banca múltiple" u organizaciones privadas de crédito antes del decreto expropiatorio del 2 de septiembre de 1982. Entre los "otros prestadores" también figuran organizaciones auxiliares de crédito, arrendadoras y almacenes de Depósito, así como proveedores y contratistas.

Este agrupamiento obedece a que otras instituciones de banca de desarrollo como Nacional Financiera y BANRURAL y "otros" fondos y fideicomisos para la distribución selectiva de crédito como FOGAIN, FONEP, etc., representan una parte reducida y esporádica en el financiamiento institucional a los estados y municipios con relación al Banobras y los fideicomisos que administra esta institución. A partir de 1982 no existe además la distinción ⁽²⁵⁾ entre organizaciones privadas y nacionales de crédito.

El monto total de créditos otorgados por el BANOBRRAS en los cuadros 9 y 10 incluye los correspondientes a los fideicomisos denominados Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.F.F.F.M.) y Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (F.I.F.A.P.A.)

En el cuadro 9 la información se presenta en precios corrientes y - en el cuadro 10 los montos se representan deflacionados con base en el índice de precios al consumidor del año de 1978.

Las posibilidades y logros del BANOBRAS en el apoyo crediticio a -- los estados y municipios se representan en el monto de créditos otorgados, - en el porcentaje que estos representan con relación a los otorgados por los otros prestadores y en el número de créditos concedidos, pues ello implica una mayor derrama a nivel municipal y regional. Los montos otorgados por -- los "otros" acreditantes representan pocos créditos, particularmente entre 1976 y 1982.

El porcentaje de participación del banco con relación al total de - créditos otorgados es muy elevado en prácticamente todo el período, desta-- cando los años de 1980 y 1984 con porcentajes de 96% y 93.6%, respectivamente. En este último año se traduce también en un elevado incremento del fi-- nanciamiento y número de créditos otorgados en la reforma al artículo 115 - constitucional de febrero de 1983.

La participación del banco en el financiamiento local aparece más - homogénea en el período 1976-1982 con un porcentaje promedio mayor a 80%. - En el período 82-86, si bien se mantiene una participación mayoritaria hasta 1985, el monto de recursos otorgados desciende notablemente ese año y en 1986 pierde el Banco por primera ocasión en el período la posición de principal otorgante de crédito garantizado con participaciones.

CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS Y OTROS PRESTADORES A ESTADOS Y MUNICIPIOS,
SUS ORGANISMOS Y EMPRESAS, CON GARANTIA DE SUS PARTICIPACIONES EN
INGRESOS FEDERALES 1976 - 1986

(Millones de Pesos)

CUADRO 9.

| | TOTAL | No.Cred. | BANOBRAS | No.Cred. | % | OTROS* | No.Cred. | % |
|------|-----------|----------|-----------|----------|-------|----------|----------|-------|
| 1976 | 1,470.5 | 73 | 790.9 | 66 | 53.8 | 679.6 | 7 | 46.2 |
| 1977 | 1,446.7 | 121 | 1,085.2 | 117 | 75.0 | 362.0 | 4 | 25.0 |
| 1978 | 5,401.8 | 241 | 4,708.7 | 235 | 87.2 | 693.1 | 7 | 12.8 |
| 1979 | 8,617.0 | 277 | 7,190.8 | 265 | 83.5 | 1,426.2 | 12 | 16.5 |
| 1980 | 9,924.0 | 249 | 9,525.4 | 242 | 96.0 | 398.6 | 7 | 4.0 |
| 1981 | 12,588.1 | 325 | 11,239.0 | 315 | 89.3 | 1,349.1 | 10 | 10.7 |
| 1982 | 20,789.3 | 197 | 16,156.2 | 175 | 77.7 | 4,633.1 | 22 | 22.3 |
| 1983 | 52,511.5 | 185 | 38,790.4 | 138 | 73.9 | 13,721.1 | 47 | 26.1 |
| 1984 | 121,509.6 | 396 | 113,682.4 | 350 | 93.6 | 7,827.2 | 46 | 6.4 |
| 1985 | 68,787.6 | 274 | 48,926.1 | 216 | 71.1 | 19,861.5 | 58 | 28.9 |
| 1986 | 118,322.7 | 239 | 47,743.9 | 190 | 40.35 | 70,578.8 | 49 | 59.65 |

* Instituciones de Banca Múltiple o Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo (Nacional Financiera) fondos y fideicomisos (FONHAPO, FONEP, FOSOC), arrendadoras, contratistas y proveedores, etc.

Elaborado con base en los informes anuales de créditos inscritos y registrados 1976-1986

PRESTADORES, CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES EN EL PERIODO 1976 - 1986
BASE 1978 = 100

(Millones de Pesos)

CUADRO 10.

| AÑO | TOTAL | INC. REAL | BANOBRAS | INC. REAL | OTROS* | INC. REAL |
|------|----------|-----------|----------|-----------|---------|-----------|
| 1976 | 2,229.1 | - o - | 1,198.9 | - o - | 1,030.2 | - o - |
| 1977 | 1,699.8 | - 23.75 | 1,274.6 | 6.31 | 425.2 | - 58.73 |
| 1978 | 5,401.6 | 217.78 | 4,708.5 | 269.41 | 693.1 | 63.01 |
| 1979 | 7,290.5 | 34.97 | 6,083.9 | 29.21 | 1,206.6 | 74.09 |
| 1980 | 6,645.2 | - 8.85 | 6,378.2 | 4.84 | 267.0 | - 77.87 |
| 1981 | 6,588.6 | - 0.85 | 5,882.5 | - 7.77 | 706.1 | 164.46 |
| 1982 | 6,847.2 | 3.92 | 5,321.2 | - 9.54 | 1,526.0 | 116.12 |
| 1983 | 8,567.3 | 25.12 | 6,328.7 | 18.93 | 2,238.6 | 46.70 |
| 1984 | 11,982.2 | 39.86 | 11,210.3 | 77.13 | 771.9 | - 65.52 |
| 1985 | 4,300.0 | - 64.11 | 3,058.4 | - 72.72 | 1,241.6 | 60.85 |
| 1986 | 3,971.8 | - 7.63 | 1,602.7 | - 47.60 | 2,369.1 | 90.81 |

* Fuente: Indice de precios del Banco de México.

Los resultados del fenómeno inflacionario y de la inflación con recesión económica posterior a 1982 crítica ya en 1985, se aprecia inclusive en precios corrientes.

En el cuadro 10 destaca particularmente el incremento de la operación institucional de los años 1978 y 1984 y del crédito otorgado por los "otros prestadores" los años de 1981 y 1982, asociado a la falta de crecimiento del crédito institucional. Un fenómeno similar se observa en los años de 1985 y 1986 pero con mayor decrecimiento del crédito institucional, motivado en buena parte por la crisis financiera del gobierno federal y falta de apoyo crediticio del exterior.

En el cuadro 11 se muestran los resultados de la operación del BANOBRAS en el mismo período, pero con referencia a las principales instancias de apoyo que caracterizan su actuación. Los montos otorgados con "recursos bancarios" son aquellos que se acercan más a las condiciones del mercado y a éstos acceden preferente los gobiernos de los estados y los municipios con mayores niveles de ingresos. Los otorgados mediante los fondos y fideicomisos de fomento que administra el banco provienen de recursos externos preferenciales y se otorgan a usuarios muy específicos con apoyo técnico, promocional y administrativo y hasta 1986 en condiciones altamente preferenciales.

Los recursos del F.F.F.F.M. se otorgaban a municipios hasta de 100,000 habitantes y los del F.I.F.A.P.A. a ciudades "medias" y puertos, exclusivamente para obras de agua potable y alcantarillado. Los montos del F.M. representan mayor número de créditos, otorgados en las condiciones que

se describen en el siguiente apartado. También los montos otorgados con recursos bancarios representan a variedad de acreditados, mientras que los otorgados por el F.I.F.A.P.A. representan altos montos de recursos otorgados a pocos usuarios.

Los incrementos interanuales del otorgamiento de recursos por fuentes específicas de financiamiento permite un acercamiento a los resultados de la política crediticia, considerando los ámbitos de aplicación de los diferentes recursos. En el cuadro II sobresale por ejemplo el monto de recursos otorgados por FIFAPA en 1984, el incremento de los créditos otorgados a municipios con población hasta de 100,000 habitantes y el incremento registrado en 1978 en el otorgamiento de recursos bancarios.

Cabe mencionar sin embargo que de acuerdo con los datos de un estudio elaborado en el BANOBRAS (26) apenas 171 municipios clasificaban en el esquema de otorgamiento de Recursos Bancarios para obtener créditos por montos superiores a 50 millones de pesos. Sus ingresos corrientes anuales representaban de 250 a menos de 5,000 veces el salario mínimo anual. Solo 14 municipios superaban ese indicador de ingresos. Por otra parte, sólo 288 municipios, por el tamaño de su población e ingresos equivalentes de dos a cinco veces el salario mínimo anual se consideraban sujetos de crédito de los recursos del F.F.F.F.M. 579 municipios con ingresos inferiores a dos veces el salario mínimo anual no eran sujetos de crédito.

Un grupo de municipios con ingresos corrientes anuales que equivalían de 5 a 50 veces el salario mínimo comprendía 943 municipios, realmente también sin capacidad crediticia, pues el tamaño de su población no clasificaba

han en el esquema de otorgamiento del F.II. y por sus ineresos tampoco al de Recursos Bancarios, para obtener créditos superiores a 50 millones de pesos.

No obstante y ya que el esquema de otorgamiento de Recursos Bancarios consideraba la aplicación de menores tasas a municipios con menores ingresos, hasta 853 municipios podían ser considerados sujetos de crédito.

INCREMENTO INTERANUAL DEL MONTO DE CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS
A ESTADOS Y MUNICIPIOS, SEGUN FUENTE DE RECURSOS

(precios corrientes)

CUADRO 11.

| AÑO | RECURSOS BANCARIOS | % | * | | ** | | TOTAL |
|------|-----------------------|---------|------------|---------|--------------|---------|-----------|
| | | | F.F.F.F.M. | % | F.I.F.A.P.A. | % | |
| 1976 | 709.0 | | 81.9 | | - 0 - | | 790.9 |
| 1977 | 433.4 | - 38.87 | 159.4 | 94.63 | 492.4 | | 1,084.7 |
| 1978 | 3,823.2 | 782.14 | 322.4 | 102.26 | 563.1 | 14.36 | 4,708.7 |
| 1979 | 5,474.2 | 43.18 | 605.4 | 87.78 | 1,111.2 | 97.34 | 7,190.8 |
| 1980 | 4,374.5 | - 20.09 | 1,213.1 | 100.38 | 3,937.8 | 254.37 | 9,525.4 |
| 1981 | 6,111.2 | 39.70 | 2,597.5 | 114.12 | 2,530.3 | - 35.74 | 11,239.0 |
| 1982 | 13,851.9 | 126.66 | 672.3 | - 74.12 | 1,632.0 | - 35.50 | 16,156.2 |
| 1983 | 33,353.9 | 140.79 | 603.1 | - 10.29 | 4,833.4 | 196.16 | 38,790.4 |
| 1984 | 39,630.8 | 18.82 | 9,123.8 | 1412.82 | 64,927.8 | 1243.31 | 113,682.4 |
| 1985 | 32,294.3 | - 18.51 | 8,791.9 | - 3.64 | 7,839.9 | - 87.92 | 48,926.1 |
| 1986 | 13,811.8 | - 57.23 | 27,378.7 | 211.41 | 6,553.4 | - 16.41 | 47,743.9 |

FUENTE DATOS. Informes anuales de créditos inscritos y registrados en la S.H.C.P.

* Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal

** Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado.

Elaborado con base en los informes anuales de créditos inscritos y registrados 1976-1986.

INCREMENTO INTERANUAL REAL DE CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS POR
FUENTE DE RECURSOS
(millones de pesos)

Base 1978 = 100

| Año | Recursos Bancarios | Δ % | F.F.F.F.M. | Δ % | F.I.F.A.P.A. | Δ % | Total | Δ % |
|------|-----------------------|--------|------------|--------|--------------|---------|----------|--------|
| 1976 | 1,074.8 | | 124.2 | | - o - | | 1,199.0 | |
| 1977 | 509.0 | -52.64 | 187.2 | 50.72 | 578.3 | | 1,274.0 | 6.26 |
| 1978 | 3,823.0 | 651.08 | 322.4 | 72.22 | 563.1 | -2.63 | 4,708.5 | 269.59 |
| 1979 | 4,631.5 | 21.15 | 512.2 | 58.87 | 940.1 | 66.95 | 6,083.8 | 29.21 |
| 1980 | 2,929.2 | -36.75 | 812.3 | 58.59 | 2,636.7 | -180.47 | 6,378.2 | 4.84 |
| 1981 | 3,198.6 | 9.20 | 1,359.5 | 67.36 | 1,324.3 | -49.77 | 5,882.4 | -7.77 |
| 1982 | 4,562.3 | 42.63 | 221.4 | -83.71 | 537.5 | -59.41 | 5,321.2 | -9.54 |
| 1983 | 5,441.7 | 19.28 | 98.4 | -55.56 | 788.6 | 46.72 | 6,328.7 | 18.93 |
| 1984 | 3,908.0 | -28.18 | 899.7 | 814.33 | 6,402.6 | 711.89 | 11,210.3 | 77.13 |
| 1985 | 2,018.8 | -48.34 | 549.6 | -38.91 | 490.1 | -92.35 | 3,058.5 | -72.72 |
| 1986 | 463.6 | -77.04 | 919.0 | 67.21 | 220.0 | -55.11 | 1,602.6 | -47.60 |

IV. 4. 1. CONDICIONES FINANCIERAS DE LOS CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS
EN EL PERIODO 1976-1986.

Hasta junio de 1982 las condiciones que aplicaba el Banco a los créditos otorgados con recursos bancarios eran: tasa de interés fija que oscilaba entre 15% y 18% anual, aplicando las más bajas a los recursos destinados a la ejecución de obras de agua potable, mercados y rastros y las más altas a obras de pavimentación, urbanización, alumbrado, centrales de abasto y centrales camioneras. No se fijaba un límite al monto de los recursos. Los plazos de amortización variaban de 3 a 15 años, también en atención al destino de las inversiones.

A partir de junio de 1982, la tasa de interés aplicable a los recursos bancarios se relaciona al costo porcentual promedio de captación, CPP, - que determina el Banco de México, estableciéndose una tasa de CPP-5 puntos - para las obras de urbanización y de CPP -6 puntos para las obras de agua potable y alcantarillado en los municipios con mayores ingresos y de CPP -13 - a CPP -15 respectivamente a los créditos a municipios de menores ingresos.

A partir de mayo de 1986 las autoridades financieras acuerdan una -- nueva modificación de tasas para acercaras más al costo promedio de captación, representándose esta vez como proporción del CPP, con lo que oscilan - entre el 97% del CPP, las más altas hasta 85% del CPP en el caso de destinos preferenciales y municipios con menores ingresos.

Los recursos del F.M. hasta septiembre de 1983 se otorgaban a los -- plazos que van de 30 años en las obras de agua potable a 5 en las de urbanización siendo la tasa de interés anual de 5% a 7% respectivamente. El importe de los créditos podía ser hasta de \$40 millones, exclusivamente en el caso de las obras de agua potable y de \$20 millones en otras como rastros, mercados, alumbrado público, banquetas y otros.

La revisión de las condiciones de estos créditos, en la fecha señala da sin embargo, tiene como fin elevar el importe de los mismos de \$20 millones a \$100 millones los importes más bajos y de \$40 millones a \$200 los destinados a obras de agua potable. La tasa de interés pasa de 7% a 14% y de 5% a 10% anual, los plazos de 30 años disminuyen a 20 años.

La última revisión, vigente a partir de agosto de 1986 incrementa la tasa de interés para establecerse entre el 20% y 15% anual y se disminuye en otros 5 años los plazos. Los montos de crédito se establecen como proporción de un millón de dólares pudiendo otorgarse el 100% equivalente de esa cantidad en el caso de las obras preferentes, agua potable, disminuyendo tal proporción en las obras de rastros, mercados y alumbrado, pavimentación, etc., - en las que los montos de préstamos sería el equivalente, en pesos, del 47% - de un millón de dólares.

En los créditos otorgados con recursos del Fondo de Inversiones para agua potable y alcantarillado hasta septiembre de 1983 prevaleció una tasa - anual de 9%, con plazo de amortización e importe variable. A partir de esa -
(27)
fecha, la tasa se incrementa a 25% anual.

IV. 4. 2. PARTICIPACION DE LOS ESTADOS EN LA OFERTA CREDITICIA ANUAL DEL BANOBRAS.

En la conformación de la oferta anual de crédito a disposición de los Estados y Municipios, intervienen pues diversas circunstancias de orden financiero y político que determinan el monto total y sobre todo el costo de la misma. La transferencia de recursos en condiciones preferenciales significa un costo financiero que se traduce en parte en déficit del gobierno federal, por lo que en períodos financieros críticos y ante la necesidad de reducir el déficit presupuestal el costo de los créditos se ha incrementado. No obstante la disminución del volumen del crédito, si bien se asocia al incremento del costo, obedece sobre todo al comportamiento de la demanda por parte de los prestatarios.

En los siguientes cuadros relativos al resultado anual de créditos inscritos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Estados, Municipios sus Organismos y Empresas públicas, entre 1976 a 1986, queda cuantificado la participación de cada uno de los estados en dicha oferta crediticia anual del Banco, resumida ya en los cuadros 9, 10, 11 y 11 bis y con las características de costo que se mencionan anteriormente.

Dicha participación se refiere al monto total de recursos que cada estado convino en contratar con la Institución en el respectivo ejercicio, incluyendo las operaciones a cargo del gobierno del estado, de los municipios y organismos públicos de la respectiva entidad. El desglose de cada monto total anual en las diferentes instancias a "ventanillas" de recursos

que se han mencionado anteriormente, refleja la diversificación del crédito y derrama del beneficio dentro de cada estado.

En los cuadros I a XI se puede relacionar también el monto respectivo contratado o concertado por cada entidad con las condiciones del costo financiero y los cambios en ellas operadas. La tasa promedio semestral, principalmente en los recursos bancarios y F.F.F.F.M. varía anualmente de acuerdo con esos cambios y, en cada año, también por el destino de los créditos. En el caso de varios créditos para diferentes inversiones, la tasa promedio se calculó de acuerdo con los montos respectivos.

Las operaciones de reestructuración de adeudos con apoyo financiero del gobierno federal quedan también incluidas. De ellas la más significativa es una relativa al Estado de México en 1983, pues su inclusión y -- exclusión en su caso -- hubiera alterado los resultados del análisis particularmente el crecimiento interanual de 1982 a 1983, que se registra en los cuadros 11 y 11 bis.

Por otra parte, la asignación y resultado anual de créditos inscritos, no significa que todos ellos fueran ejercidos, sino la promesa de -- desembolso por parte de la Institución cuando se cumplieran las condiciones de autorización del endeudamiento y en el caso de las obras públicas -- que los proyectos quedaran concluidos para concretar la inversión.

Es decir que la asignación inicial para los estados pudo variar en el ejercicio en provecho de aquellos estados con mayor capacidad de progra

mación y generación de proyectos y con instrumentos para la aprobación global del financiamiento, ya que esto facilita la gestión y contratación crediticia y en fin, el acceso más oportuno en los recursos.

El resultado final de la asignación crediticia en el período se -- presenta en el cuadro 12 donde se muestra el porcentaje de participación -- de cada estado con relación al total otorgado. El resultado refleja, pues la disposición de los respectivos estados al endeudamiento, a comprometer sus participaciones, así como su capacidad administrativa y de gestión y no exclusivamente su capacidad económica que representa la condición fundamental para acceder al crédito en condiciones de mercado.

Esto significa que el crédito institucional matiza esa condición -- para el acceso al crédito, de lo contrario entidades con mayor potencial -- económico ocuparían una posición en el primer grupo de entidades.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES 1976 - 1986

| | | | |
|-------------------|-------------|-----------------|-------------|
| México | 14.20 | Guerrero | 3.89 |
| Sinaloa | 9.67 | Tabasco | 3.60 |
| Sonora | 8.79 | Chihuahua | 2.81 |
| Tamaulipas | 7.67 | Hidalgo | 2.68 |
| B.California N. | 5.64 | Zacatecas | 2.53 |
| Puebla | 5.48 | Yucatán | 2.48 |
| Veracruz | 4.55 | Coahuila | 2.47 |
| Michoacán | <u>4.12</u> | N. León | <u>2.41</u> |
| | 60.12 | | 22.87 |
| Jalisco | 2.38 | Q. Roo | 1.12 |
| Colima | 2.37 | Tlaxcala | 0.95 |
| Querétaro | 1.76 | Campeche | 0.92 |
| Nayarit | 1.58 | Chiapas | 0.85 |
| Durango | 1.35 | San Luis Potosí | 0.55 |
| Oaxaca | 1.26 | Guanajuato | 0.38 |
| B. California Sur | <u>1.25</u> | Aguascalientes | 0.29 |
| | 11.95 | Morelos | <u>0.22</u> |
| | | | 5.28 |

CUADRO I

CREDITOS OTORGADOS POR BANCERAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS Y AÑO DE INSCRIPCION (EN MILES DE PESOS)

1976

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | No. CRED. | TASA PROM. SEM. | FFFFR | No. CRED. | TASA PROM. SEM. | FIFAF4 | No. CRED. | TASA PROM. SEM. | TOTAL |
|---------------------|--------------------|-----------|-----------------|--------|-----------|-----------------|--------|-----------|-----------------|---------|
| Aguascalientes | | | | | | | | | | |
| Baja California | 110,350 | 2 | 7.0 | 6,740 | 1 | 1.0 | | | | 117,090 |
| Baja California Sur | | | | | | | | | | |
| Campeche | 12,100 | 3 | 5.5 | | | | | | | 12,100 |
| Coahuila | 51,900 | 3 | 4.0 | | | | | | | 51,900 |
| Colima | 2,445 | 1 | 7.0 | | | | | | | 2,445 |
| Chiapas | 18,560 | 1 | 5.0 | 300 | 1 | 1.5 | | | | 18,860 |
| Chihuahua | | | | 1,350 | 1 | 1.0 | | | | 1,350 |
| Chihuahua | | | | 600 | 1 | 1.5 | | | | 600 |
| Coahuila | 58,670 | 2 | 5.5 | | | | | | | 58,670 |
| Guerrero | | | | 2,850 | 2 | 1.5 | | | | 2,850 |
| Nidalgo | 21,600 | 1 | 7.0 | 21,600 | 3 | 1.5 | | | | 43,400 |
| Jalisco | 99,000 | 2 | 6.5 | | | | | | | 99,000 |
| Mexico | 184,000 | 4 | 7.0 | 1,850 | 1 | 1.5 | | | | 185,850 |
| Nichuacan | 22,055 | 1 | 6.0 | 9,000 | 3 | 1.0 | | | | 31,055 |
| Morelos | 50,000 | 1 | 7.0 | 8,230 | 4 | 1.0 | | | | 58,230 |
| Morelos | 12,650 | 1 | 4.5 | | | | | | | 12,650 |
| Nuevo Leon | 37,590 | 4 | 7.0 | | | | | | | 37,590 |
| Oaxaca | | | | 10,000 | 3 | 1.0 | | | | 10,000 |
| Puebla | 150 | 1 | 7.0 | 255 | 1 | 1.5 | | | | 405 |
| Queretaro | | | | | | | | | | |
| Quintana Roo | | | | | | | | | | |
| San Luis Potosi | | | | | | | | | | |
| Sinaloa | | | | | | | | | | |
| Sonora | 4,480 | 2 | 6.0 | 2,455 | 2 | 1.5 | | | | 6,935 |
| Tabasco | | | | | | | | | | |
| Tamaulipas | 40,770 | 2 | 7.0 | | | | | | | 40,770 |
| Tlaxcala | 1,270 | 1 | 6.0 | 2,500 | 1 | 1.5 | | | | 3,770 |
| Veracruz | 1,270 | 1 | 6.0 | 10,460 | 1 | 1.0 | | | | 11,730 |
| Yucatan | | | | | | | | | | |
| Zacatecos | | | | 3,645 | 4 | 1.5 | | | | 3,645 |
| Total | 790,630 | 37 | | 81,035 | 29 | | | | | 790,675 |

FUENTE Registro de Obligaciones y Prestitos de Entidades Federativas y Municipios, Direccion de Deuda Publica, S.R.C.P

CUADRO II

CREDITOS OTORGADOS POR BANDEJAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS Y AÑO DE INSCRIPCION (MILES DE PESOS)

| ESTADOS | RECURSOS MANEJADOS | No. CRED. | TASA FRON. SER. | FFFFN | No. CRED. | TASA FRON. SER. | FIFAPA | No. CRED. | TASA FRON. SER. | TOTAL |
|---------------------|-----------------------|--------------|-----------------------|---------|--------------|-----------------------|---------|--------------|-----------------------|-----------|
| Aguascalientes | | | | 1,962 | 4 | 3.0 | | | | 1,962 |
| Baja California | 29'600 | 1 | 7.0 | 10,000 | 1 | 2.0 | 288,750 | 2 | 4.5 | 305,650 |
| Baja California Sur | | | | | | | | | | |
| Coahuila | 80'220 | 7 | 7.5 | 10,295 | 3 | 2.5 | | | | 90,515 |
| Colima | | | | | | | 111,420 | 2 | 4.5 | 111,420 |
| Chiapas | | | | | | | | | | |
| Chihuahua | | | | 560 | 1 | 1.0 | | | | 560 |
| Durango | 21'200 | 1 | 8.0 | 8,750 | 3 | 2.5 | | | | 27,950 |
| Guanajuato | 27'100 | 1 | 6.5 | 8,507 | 1 | 2.0 | | | | 35,607 |
| Hidalgo | 13'800 | 1 | 7.0 | 11,200 | 1 | 2.0 | | | | 19,020 |
| Jalisco | 6'000 | 1 | 4.0 | | 1 | 1.0 | | | | 8,000 |
| Pesado | 60'750 | 7 | 7.0 | 4,587 | 4 | 2.0 | 111,760 | 1 | 4.5 | 188,340 |
| Michoacan | | | | 21,725 | 4 | 2.0 | | | | 158,485 |
| Moravia | | | | | | | | | | |
| Nuevo Leon | | | | | | | | | | |
| Queretaro | 750 | 2 | 5.0 | 14,286 | 7 | 3.0 | | | | 15,036 |
| Quintana Roo | 4'992 | 3 | 7.0 | 4,947 | 8 | 3.0 | | | | 9,940 |
| San Luis Potosi | 35'070 | 5 | 7.5 | | | | | | | 35,070 |
| Sinaloa | 25'400 | 2 | 7.0 | 2,460 | 3 | 2.0 | | | | 27,860 |
| Sonora | 32'700 | 5 | 6.0 | 11,651 | 5 | 2.0 | | | | 44,351 |
| Tamaulipas | 44'800 | 2 | 7.0 | 19,215 | 7 | 2.0 | | | | 64,015 |
| Tlaxcala | 17'400 | 1 | 7.0 | | | | | | | 17,400 |
| Veracruz | 8'530 | 2 | 6.5 | 7,504 | 2 | 2.5 | | | | 16,034 |
| Yucatan | | | | 3,810 | 3 | 3.0 | | | | 3,810 |
| Zacatecas | 20'103 | 2 | 7.5 | 17,284 | 2 | 1.5 | | | | 15,344 |
| Zacatecas | | | | | 14 | 2.5 | | | | 37,387 |
| Total | 432'439 | 44 | | 159,362 | 68 | | 492,410 | 5 | | 1,085,211 |

FUENTE Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipales, Direccion de Deuda Publica de la S.N. y E.F.

MARZ/66g.

CUADRO IV

CRÉDITOS OTORGADOS POR BANCOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTÍA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, NUMERO DE CRÉDITOS CONCEDIDOS Y AÑO DE INSCRIPCIÓN (MILES DE PESOS)

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | NÚM. CRÉD. | TASA PROM. SEN. | FFFFN | NÚM. CRÉD. | TASA PROM. SEN. | FIFAPA | NÚM. CRÉD. | TASA PROM. SEN. | TOTAL |
|---------------------|--------------------|------------|-----------------|----------------|------------|-----------------|------------------|------------|-----------------|------------------|
| ALBERTOS | 120,899 | 3 | 7.5 | 1,850 | 1 | 3.0 | | | | 121,940 |
| CALIFORNIA | 1,227,451 | 7 | 8.0 | | | | | 4.0 | | 1,227,451 |
| CALIF. SUR | 101,333 | 11 | 7.0 | 16,500 | 1 | 2.3 | | | | 117,833 |
| COE | 16,460 | 2 | 8.0 | | | | | | | 16,460 |
| FLA | 103,813 | 7 | 7.0 | | | | | | | 103,813 |
| GA | 48,220 | 12 | 7.3 | | | | | | | 48,220 |
| IA | 47,984 | 3 | 2.5 | 3,460 | 1 | 3.0 | | | | 51,444 |
| INDIA | 98,198 | 4 | 7.5 | | | | | | | 98,198 |
| IO | 41,330 | 7 | 7.5 | 14,720 | 6 | 2.8 | | | | 56,050 |
| IOWA | 105,864 | 5 | 8.0 | 2,580 | 1 | 3.0 | | | | 108,444 |
| KANSAS | 49,495 | 5 | 7.5 | 3,750 | 1 | 3.0 | | | | 53,245 |
| MO | 50,000 | 3 | 6.0 | | | | | | | 50,000 |
| ND | 493,775 | 10 | 8.0 | 24,140 | | 2.5 | | | | 523,919 |
| NEBRASKA | 1,207,085 | 18 | 7.3 | | | | | | | 1,207,085 |
| NEVADA | 113,135 | 4 | 2.5 | 79,495 | 14 | 2.5 | | | | 192,630 |
| NEW YORK | 4,535 | 2 | 7.5 | 2,600 | 2 | 3.0 | | | | 7,135 |
| OHIO | | | | | | | | | | |
| OKLAHOMA | 492,954 | 5 | 8.0 | | | | | | | 492,954 |
| OREGON | 27,920 | 2 | 7.0 | 78,225 | 6 | 2.5 | | | | 106,145 |
| PENNSYLVANIA | 411,542 | 15 | 7.0 | 34,505 | 11 | 2.5 | | | | 446,047 |
| RHODE ISLAND | 18,492 | 3 | 8.0 | | | | | | | 18,492 |
| SOUTH CAROLINA | | | | | | | | | | |
| TENNESSEE | | | | | | | | | | |
| TEXAS | 268,004 | 19 | 7.5 | 149,015 | 16 | 2.5 | | | | 417,021 |
| UTAH | 14,219 | 3 | 6.5 | | | | | | | 14,219 |
| VIRGINIA | 28,186 | 2 | 8.0 | | | | | | | 28,186 |
| WASHINGTON | 150,060 | 7 | 6.0 | 38,833 | 8 | 2.8 | 1,111,150 | 2 | 4.0 | 1,306,963 |
| WEST VIRGINIA | | | | 19,800 | 1 | 3.0 | | | | 19,800 |
| WISCONSIN | 44,425 | 13 | 3.0 | | | | | | | 44,425 |
| WYOMING | 141,498 | 4 | 7.0 | 61,365 | 3 | 2.5 | | | | 202,863 |
| ZONA DE COLOMBIA | 15,720 | 1 | 8.0 | | | | | | | 15,720 |
| ZONA DE PUERTO RICO | 72,826 | 5 | 7.5 | 25,190 | 11 | 2.5 | | | | 97,316 |
| TOTAL | 5,474,201 | 168 | | 405,435 | 96 | | 1,111,150 | 2 | | 7,190,784 |

Registro de obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, Dirección de Deuda Pública de la S.R. y C.F.

CUADRO V

CREDITOS OTORGADOS POR EMPRESAS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, MENOS DE CREDITOS CONDICIONALES Y MAS DE INNOVACION (MILES DE PESOS)

1990

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | No. CRED. | TASA PROP. SEM. | FIFPA | No. CRED. | TASA PROP. SEM. | FIFAPA | No. CRED. | TASA PROP. SEM. | TOTAL |
|-----------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-----------|--------------|-----------------------|-----------|--------------|-----------------------|-----------|
| AGUASCALIENTES | 140,210 | 4 | 8.0 | | | | | | | 140,210 |
| BAJA CALIFORNIA | 441,723 | 7 | 8.0 | 161,733 | 7 | 3.0 | | | | 603,456 |
| BAJA CALIF. SUR | 32,865 | 4 | 7.5 | | | | | | | 32,865 |
| CAMPESINE | | | | 33,639 | 4 | 3.0 | | | | 33,639 |
| COAHUILA | 412,813 | 9 | 8.0 | 46,326 | 2 | 2.5 | 328,740 | 1 | 4.5 | 818,861 |
| COLIMA | 43,149 | 3 | 8.0 | 42,390 | 8 | 3.0 | | | | 105,539 |
| CHIHUAHUA | 32,138 | 1 | 9.0 | 20,770 | 4 | 3.0 | | | | 52,908 |
| CHIVAHUA | | | | | | | 1,853,130 | 1 | 4.5 | 1,853,130 |
| CHUBASC | 32,120 | 2 | 8.5 | 16,830 | 2 | 2.5 | | | | 48,950 |
| CHUBASC | 42,122 | 3 | 8.0 | 47,000 | 4 | 3.3 | | | | 109,122 |
| CHUBASC | 71,850 | 5 | 8.1 | 18,571 | 1 | 2.5 | | | | 90,421 |
| CHUBASC | 110,321 | 4 | 8.5 | | | | | | | 110,321 |
| CHUBASC | 281,090 | 12 | 8.5 | 17,264 | 6 | 3.5 | | | | 298,354 |
| MEXICO | 184,533 | 11 | 8.0 | 53,172 | 5 | 3.0 | 1,011,000 | 1 | 4.5 | 1,228,708 |
| SICHALCAN | 109,000 | 1 | 8.0 | 46,048 | 7 | 3.0 | | | | 155,048 |
| MORELOS | | | | 21,173 | 3 | 3.0 | | | | 21,173 |
| NAYARIT | 10,750 | 1 | 8.0 | 128,512 | 14 | 2.8 | | | | 139,262 |
| NAYARIT | | | | | | | | | | |
| NAYARIT | 41,865 | 3 | 7.0 | 11,150 | 1 | 3.0 | | | | 73,015 |
| PUEBLA | 130,282 | 3 | 8.0 | 121,990 | 14 | 2.8 | | | | 250,272 |
| QUERETARO | 93,475 | 4 | 7.5 | 19,643 | 1 | 3.0 | | | | 113,118 |
| QUINTANA ROO | | | | | | | | | | |
| QUINTANA ROO | 40,000 | 1 | 4.0 | 18,184 | 2 | 3.0 | | | | 58,184 |
| QUINTANA ROO | 649,816 | 17 | 8.0 | 116,231 | 13 | 3.0 | | | | 766,047 |
| SONORA | 58,932 | 2 | 8.0 | 2,830 | 1 | 3.0 | | | | 61,762 |
| TAMISCO | 631,500 | 1 | 9.0 | 7,000 | 1 | 3.5 | | | | 638,500 |
| TAMISCO | 89,740 | 4 | 8.0 | 97,170 | 5 | 2.8 | 744,920 | 1 | 4.5 | 931,830 |
| TLASCALA | | | | | | | | | | |
| VERACRUZ | 381,810 | 11 | 8.0 | 46,674 | 7 | 2.8 | | | | 428,484 |
| YUCATAN | 283,668 | 2 | 8.5 | 13,580 | 2 | 2.5 | | | | 297,248 |
| ZACATECAS | 41,889 | 2 | 8.0 | 45,860 | 5 | | | | | 87,749 |
| TOTAL | 4,374,450 | 117 | | 1,213,143 | 121 | | 3,937,790 | 4 | | 9,525,383 |

FUENTE Registro de obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, Dirección de Banca Pública de la S.R. y C.V.

DMC/Amg

CUADRO VI

CRÉDITOS OTORGADOS POR BANCOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTÍA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, NUMERO DE CRÉDITOS CONCEDIDOS Y AÑO DE INSCRIPCIÓN
(MILES DE PESOS)

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | No. CRED. | TASA PROM. GEN. | FFFFA | | TASA PROM. GEN. | FIFAPA | No. CRED. | TASA PROM. GEN. | TOTAL |
|-----------------|--------------------|-----------|-----------------|-----------|-----------------|-----------------|-----------|-----------|-----------------|------------|
| | | | | No. CRED. | TASA PROM. GEN. | | | | | |
| AGUASCALIENTES | 275,826 | 3 | 8.8 | | | | | | | 275,826 |
| BAJA CALIFORNIA | 1,146,167 | 17 | 9.0 | 90,412 | 9 | 2.5 | | | | 1,236,579 |
| BAJA CALIF. SUR | 600 | 1 | 7.0 | 27,436 | 3 | 2.5 | | | | 28,036 |
| CAMPESHE | 509,222 | 2 | 9.0 | 153,654 | 9 | 3.0 | | | | 662,876 |
| COAHUILA | 189,524 | 4 | 8.0 | | | | | | | 189,524 |
| COLIMA | 33,754 | 2 | 8.0 | 83,380 | 5 | 3.3 | | | | 117,134 |
| CHIAPAS | | | | 159,965 | 10 | 4.0 | | | | 159,965 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 80,216 | 1 | 9.0 | 165,812 | 12 | 2.5 | | | | 246,028 |
| CHIHUAHUA | 45,720 | 5 | 3.2 | 97,473 | 7 | 3.0 | | | | 143,193 |
| CHIHUAHUA | 468,678 | 4 | 9.5 | 13,500 | 2 | 3.5 | | | | 482,178 |
| CHIHUAHUA | 339,904 | 17 | 7.0 | 238,610 | 26 | 2.8 | | | | 578,514 |
| CHIHUAHUA | 731,800 | 3 | 9.0 | 50,385 | 7 | 5.0 | | | | 782,185 |
| CHIHUAHUA | 286,450 | 4 | 8.5 | 16,849 | 2 | 3.0 | | | | 303,299 |
| CHIHUAHUA | 48,414 | 1 | 9.0 | 40,000 | 1 | 2.5 | | | | 88,414 |
| CHIHUAHUA | 21,000 | 1 | 8.0 | 60,112 | 3 | 9.5 | | | | 81,112 |
| CHIHUAHUA | | | | 33,873 | 5 | 2.8 | | | | 33,873 |
| CHIHUAHUA | 130,317 | 2 | 9.0 | | | | | | | 130,317 |
| CHIHUAHUA | | | | 41,730 | 4 | 3.0 | | | | 41,730 |
| CHIHUAHUA | | | | 75,582 | 7 | 2.5 | 975,450 | 1 | 4.5 | 1,112,132 |
| CHIHUAHUA | 60,897 | 4 | 8.8 | 1,765 | 1 | 3.0 | 902,100 | 1 | 4.5 | 963,862 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | 110,699 | 1 | 4.5 | 110,699 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | 360,169 |
| CHIHUAHUA | 108,700 | 2 | 9.0 | 251,449 | 5 | 3.5 | | | | 360,149 |
| CHIHUAHUA | 449,114 | 27 | 9.0 | 39,877 | 8 | 3.0 | 39,690 | 1 | 4.8 | 548,681 |
| CHIHUAHUA | 613,953 | 7 | 9.0 | 352,056 | 19 | 2.5 | 348,900 | 1 | 4.5 | 1,308,909 |
| CHIHUAHUA | | | | 288,764 | 14 | 3.0 | | | | 288,764 |
| CHIHUAHUA | 8,300 | 1 | 7.5 | 77,149 | 3 | 2.5 | | | | 85,449 |
| CHIHUAHUA | | | | 16,624 | 1 | 3.0 | | | | 16,624 |
| CHIHUAHUA | 526,411 | 3 | | 139,860 | 14 | 8.0 | 161,292 | 1 | 4.5 | 827,563 |
| CHIHUAHUA | | | | 19,421 | 1 | 3.0 | | | | 19,421 |
| CHIHUAHUA | | | | 122,580 | 16 | 3.0 | | | | 122,580 |
| TOTAL | 4,111,169 | 115 | | 2,977,541 | 194 | | 2,530,331 | 6 | | 11,237,641 |

FUENTE Registro de obligaciones y Egresos de Entidades Federativas y Municipios, Dirección de Deuda Pública de la S.R. y C.F.

CUADRO VII

CREDITOS OTORGADOS POR BANCOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, NUMERO DE CREDITOS CONCEDIDOS Y AÑO DE INSCRIPCION (MILES DE PESOS)

1962

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | No. CRED. | TASA PROM. SEN. | FFFF | No. CRED. | TASA PROM. SEN. | FIFAPA | No. CRED. | TASA PROM. SEN. | TOTAL |
|-----------------|--------------------|-----------|-----------------|---------|-----------|-----------------|-----------|-----------|-----------------|------------|
| AGUASCALIENTES | | | | | | | | | | 1,423,639 |
| BAJA CALIFORNIA | 1,410,591 | 5 | 8.0 | 13,648 | 1 | 7.5 | | | | 104,180 |
| BAMA CALIF. SUR | 190,180 | 7 | 8.0 | | | | | | | 450,115 |
| COAHUILTE | 445,460 | 1 | 9.0 | 4,635 | 1 | 2.0 | | | | 63,760 |
| COAHUILTE | 73,740 | 2 | 9.0 | 40,000 | 1 | 2.5 | | | | 30,149 |
| COLIMA | | | | | | | | | | 630,114 |
| CHIHUAHUA | 630,414 | 2 | 10.5 | 5,500 | 1 | 3.0 | | | | 880,348 |
| CHIHUAHUA | 840,358 | 7 | 8.5 | 35,970 | 3 | 3.3 | | | | 600,604 |
| CHIHUAHUA | 400,604 | 2 | 9.0 | | | | | | | 614,460 |
| CHIHUAHUA | 614,460 | 4 | 9.0 | | | | | | | 823,175 |
| CHIHUAHUA | 283,454 | 12 | 8.0 | 156,589 | 12 | 2.0 | 383,720 | 1 | 4.5 | |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | 42,221 |
| CHIHUAHUA | 11,570 | 1 | 8.5 | 30,643 | 4 | 2.5 | | | | 253,879 |
| CHIHUAHUA | 253,879 | 8 | 9.0 | | | | | | | 150,096 |
| CHIHUAHUA | 150,096 | 3 | 9.0 | 20,000 | 1 | 3.5 | | | | 428,799 |
| CHIHUAHUA | 421,234 | 3 | 8.5 | 7,563 | 2 | 3.5 | | | | |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | 914,890 |
| CHIHUAHUA | 214,890 | 2 | 9.0 | | | | 700,090 | 1 | 4.5 | 203,398 |
| CHIHUAHUA | 154,940 | 1 | 8.0 | 48,450 | 4 | 2.0 | | | | 304,125 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | 434,980 |
| CHIHUAHUA | 278,707 | 7 | 8.0 | 30,448 | 3 | 3.0 | 348,180 | 1 | 4.5 | 193,184 |
| CHIHUAHUA | 384,600 | 1 | 9.0 | | | | | | | 1,094,169 |
| CHIHUAHUA | 150,457 | 3 | 8.3 | 34,727 | 4 | 3.5 | | | | 860,947 |
| CHIHUAHUA | 1,084,120 | 7 | 9.5 | 10,011 | 2 | 2.5 | | | | 4,538,721 |
| CHIHUAHUA | 701,954 | 11 | 11.0 | 79,000 | 6 | 3.0 | | | | 218,729 |
| CHIHUAHUA | 4,511,610 | 5 | 7.5 | 25,183 | 3 | 3.0 | | | | 537,760 |
| CHIHUAHUA | 120,005 | 3 | 8.3 | 89,915 | 11 | 3.0 | | | | 21,002 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | 6,324 |
| CHIHUAHUA | 537,760 | 3 | 7.5 | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 21,002 | 4 | 10.0 | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | | | | 6,324 | 2 | 2.3 | | | | |
| TOTAL | 13,051,951 | 100 | | 472,331 | 64 | | 1,631,910 | 3 | | 16,156,192 |

FUENTE Registro de obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipales, Dirección de Bienes Públicos de la S.H. y C.F.

SHC/1962

CUADRO VIII

CRÉDITOS OTORGADOS POR BANCOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTÍA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, SEGUN FUENTE, NUMERO DE CRÉDITOS CONCEDIDOS Y ANO DE INSCRIPCIÓN (MILES DE PESOS)

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | No. CRED. | TASA PROM. SEÑ. | FFFFN | No. CRED. | TASA PROM. SEÑ. | FIFAPA | No. CRED. | TASA PROM. SEÑ. | TOTAL |
|-----------------|--------------------|-----------|-----------------|----------------|-----------|-----------------|------------------|-----------|-----------------|-------------------|
| AGUASCALIENTES | 264,485 | 2 | 25.0 | | | | | | | 264,485 |
| BAJA CALIFORNIA | 95,493 | 3 | 22.0 | 22,000 | 4 | 2.5 | | | | 117,493 |
| BAJA CALIF. SUR | 531,921 | 2 | 22.0 | | | | | | | 531,921 |
| CAMPESHE | 1,576,400 | 1 | 28.0 | | | | | | | 1,576,400 |
| COAHUILA | 151,387 | 5 | 26.0 | | | | 1,769,000 | 1 | 7.5 | 1,920,387 |
| COLIMA | 124,836 | 1 | 25.0 | 8,947 | 2 | 3.0 | | | | 134,783 |
| CHIHUAHUA | 2,200 | 1 | 25.0 | 390,200 | 13 | 3.0 | | | | 392,400 |
| CHIHUAHUA | 102,226 | 2 | 25.0 | 10,895 | 1 | 3.0 | | | | 113,121 |
| CHIHUAHUA | 10,792 | 1 | 20.0 | 13,902 | 1 | 3.5 | | | | 24,694 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 164,606 | 3 | 25.0 | 24,637 | 5 | 3.6 | | | | 189,243 |
| CHIHUAHUA | 204,700 | 1 | 9.0 | | | | | | | 204,700 |
| CHIHUAHUA | | | | 15,888 | 1 | 3.0 | | | | 15,888 |
| CHIHUAHUA | 24,361,400 | 1 | 30.0 | 1,885 | 1 | 3.0 | | | | 24,363,285 |
| CHIHUAHUA | 80,691 | 3 | 20.0 | | | | | | | 80,691 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | 701,760 | 1 | 7.5 | 701,760 |
| CHIHUAHUA | 18,000 | 1 | 24.0 | | | | | | | 18,000 |
| CHIHUAHUA | 380,741 | 13 | 24.0 | 36,171 | 2 | 3.0 | | | | 416,912 |
| CHIHUAHUA | 232,272 | 2 | 23.0 | 11,642 | 3 | 3.0 | | | | 243,914 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 20,403 | 2 | 25.0 | | | | | | | 20,403 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 1,012,387 | 8 | 20.0 | | | | | | | 1,012,387 |
| CHIHUAHUA | 744,232 | 5 | 25.0 | 32,857 | 2 | 3.0 | | | | 777,089 |
| CHIHUAHUA | | | | 17,121 | 1 | 3.0 | | | | 17,121 |
| CHIHUAHUA | 302,386 | 6 | 27.0 | 7,682 | 2 | 3.0 | | | | 309,068 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 3,335,547 | 11 | 21.5 | | | | | | | 3,335,547 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| CHIHUAHUA | 26,000 | 1 | | 9,700 | 1 | 3.0 | 2,362,600 | 2 | 7.0 | 2,398,300 |
| CHIHUAHUA | | | | | | | | | | |
| TOTAL | 33,333,903 | 75 | | 663,107 | 39 | | 4,033,360 | 4 | | 38,790,370 |

FUENTE Registro de obligaciones y Empeños de Entidades Federales y Municipios, Dirección de Deuda Pública de la S.H. y C.F.

1983

CUADRO IX

CREDITO OTORGADO POR BANCOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTIA DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES, DEBIDO FUENTE, NUMERO DE CREDITO CONCEDIDOS Y ALTO DE INSCRIPCION (MILLONES DE PESOS)

1984

| ESTADOS | DECUROSOS BANCARIOS | No. CRED. | TAGA PROM. MEX. | FFFYR | No. CRED. | TAGA PROM. MEX. | FIFAPA | No. CRED. | TAGA PROM. MEX. | TOTAL |
|-----------------|---------------------|-----------|-----------------|---------|-----------|-----------------|----------|-----------|-----------------|-----------|
| AGUASCALIENTES | | | | | | | | | | |
| BAJA CALIFORNIA | 5,045.1 | 18 | 21.5 | 34.2 | 1 | 4.0 | 443.4 | 3 | 12.5 | 5,744.9 |
| BAJA CALIF. SUR | 796.5 | 3 | 24.0 | | | | 1,583.4 | 1 | 12.5 | 7,383.9 |
| CAMPESINE | | | | | | | | | | |
| COAHUILA | 56.2 | 2 | 22.5 | 117.2 | 3 | 5.3 | | | | 173.4 |
| COLIMA | 444.1 | 2 | 22.0 | 317.7 | 9 | 5.0 | 5,391.2 | 1 | 12.5 | 4,115.0 |
| CHIAPAAS | 749.4 | 1 | 7.5 | 114.3 | 7 | 4.9 | | | | 863.7 |
| CHIHUAHUA | 5.0 | 1 | 24.5 | 123.8 | 2 | 5.2 | 4,435.5 | 1 | 7.5 | 5,044.3 |
| CHURUBUSCO | 457.5 | 11 | 23.5 | 931.9 | 22 | 5.2 | | | | 1,389.4 |
| GUANAJUATO | 89.3 | 1 | 22.0 | 73.4 | 3 | 5.5 | | | | 162.7 |
| GUERRERO | | | | | | | | | | |
| HIDALGO | 498.8 | 2 | 25.0 | 377.8 | 4 | 5.3 | 8,823.7 | 2 | 11.5 | 9,701.5 |
| JALISCO | | | | 189.5 | 4 | 5.0 | 5,206.5 | 1 | 12.5 | 5,496.0 |
| MEXICO | 1,104.3 | 11 | 19.0 | 263.5 | 5 | 4.0 | 2,190.4 | 1 | 12.5 | 2,374.9 |
| MICHOACAN | 135.0 | 1 | 23.0 | 408.9 | 12 | 5.1 | 1,139.4 | 1 | 7.5 | 4,507.4 |
| MORELOS | | | | 33.0 | 1 | 5.0 | | | | 33.0 |
| QUERETARO | | | | 498.0 | 4 | 5.0 | 354.2 | 1 | 7.5 | 1,044.2 |
| QUINTANA ROO | 324.9 | 4 | 24.0 | | | | | | | 324.9 |
| VERACRUZ | 440.3 | 2 | 20.8 | 414.6 | 5 | 5.0 | | | | 1,074.9 |
| YUCATAN | 9,250.8 | 4 | 23.8 | 394.6 | 7 | 5.0 | | | | 9,645.4 |
| ZACATECAS | 239.5 | 5 | 25.0 | | | | 3,432.4 | 1 | 7.5 | 3,671.9 |
| CHIHUAHUA | 92.9 | 2 | 24.5 | | | | 2,197.7 | 1 | 7.5 | 2,290.6 |
| BAJA CALIF. SUR | 442.4 | 3 | 22.0 | 338.7 | 7 | 5.3 | | | | 781.1 |
| GUANAJUATO | 2,678.3 | 9 | 23.0 | 1,149.8 | 14 | 5.5 | 8,335.8 | 4 | 12.0 | 11,775.9 |
| VERACRUZ | 2,452.2 | 14 | 23.5 | 405.4 | 13 | 5.5 | 7,195.7 | 2 | 12.5 | 10,453.3 |
| TAMAULIPAS | 5,151.5 | 1 | 7.5 | | | | | | | 5,151.5 |
| TAMAULIPAS | 1,796.3 | 4 | 25.3 | 211.3 | 11 | 5.4 | 12,857.1 | 4 | 7.5 | 14,874.7 |
| TLASCALA | 345.0 | 1 | 21.3 | 340.4 | 22 | 5.2 | | | | 685.4 |
| VERACRUZ | 4,314.4 | 3 | 7.0 | | | | | | | 4,314.4 |
| YUCATAN | 37.5 | 1 | 29.0 | | | | | | | 37.5 |
| ZACATECAS | 487.4 | 14 | 23.0 | 1,949.4 | 42 | 4.4 | | | | 2,427.0 |
| TOTAL | 39,430.8 | 122 | | 9,122.8 | 204 | | 64,927.8 | 24 | | 113,462.4 |

FUENTE Registro de obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, Dirección de Cuentas Públicas de la S.E. y C.P.

BBG/904

CUADRO XI

CRÉDITOS OTORGADOS POR ENTIDADES A ESTADOS Y MUNICIPIOS CON GARANTÍA DE PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES, MEDIANTE FONTE, MEDIANTE DE CRÉDITOS CONCEPTUOS Y DE OTRAS INDEMNIFICACIONES
(MILLONES DE PESOS)

1966

| ESTADOS | RECURSOS BANCARIOS | No. CRED. | TASA PROM. SEÑ. | FFFFR | No. CRED. | TASA PROM. SEÑ. | FIFAPA | No. CRED. | TASA PROM. SEÑ. | TOTAL |
|-----------------|-----------------------|--------------|-----------------------|-----------------|--------------|-----------------------|----------------|--------------|-----------------------|-----------------|
| FINANCIEROS | | | | | | | | | | |
| Baja California | | | | 215.5 | 3 | 7.0 | | | | 215.5 |
| Baja Calif. Sur | | | | | | | | | | |
| Campeche | 113.1 | 2 | 60.0 | 1,945.3 | 16 | 11.6 | | | | 2,058.6 |
| Coahuila | 406.0 | 1 | 57.0 | 146.7 | 2 | 12.1 | | | | 552.7 |
| Colima | | | | | | | | | | |
| Chiapas | | | | 291.6 | 2 | 8.0 | | | | 291.6 |
| Chihuahua | 9.3 | 1 | 33.0 | 840.0 | 10 | 7.3 | | | | 849.3 |
| Durango | | | | | | | | | | |
| Guadalupe | | | | | | | | | | |
| Guatemala | | | | 227.0 | 10 | 8.3 | | | | 227.0 |
| Hidalgo | 444.3 | 2 | 4.0 | 183.0 | 1 | 6.0 | | | | 627.3 |
| Jalisco | 2,500.0 | 1 | 23.4 | | | | | | | 2,500.0 |
| México | | | | | | | | | | |
| Michoacán | 4,006.2 | 1 | 35.2 | 56.0 | 2 | 6.5 | 4,322.4 | 1 | 12.5 | 10,417.6 |
| Morelia | | | | | | | | | | |
| Nayarit | | | | 1,430.0 | 12 | 7.7 | | | | 1,430.0 |
| Oaxaca | | | | 3,503.0 | 0 | 7.5 | | | | 3,503.0 |
| Puebla | 1,101.6 | 3 | 23.2 | | | | | | | 1,101.6 |
| Querétaro | | | | 1,225.0 | 10 | 5.5 | | | | 1,225.0 |
| San Luis Potosí | | | | | | | | | | |
| Sinaloa | | | | 40.5 | 1 | 15.0 | | | | 40.5 |
| Sonora | 1,745.3 | 6 | 95.0 | 2,830.4 | 12 | 15.0 | | | | 4,575.7 |
| Tamaulipas | 3,143.9 | 15 | 79.0 | 8,371.3 | 19 | 7.3 | | | | 11,515.2 |
| Tlaxcala | | | | | | | | | | |
| Veracruz | | | | 1,597.2 | 7 | 7.6 | | | | 1,597.2 |
| Yucatán | | | | 931.6 | 12 | 8.0 | | | | 931.6 |
| Zacatecas | 146.1 | 1 | 16.1 | 4,004.9 | 23 | 7.3 | | | | 4,151.0 |
| Zahara | | | | 463.0 | 6 | 7.5 | | | | 463.0 |
| TOTAL | 13,811.8 | 33 | | 27,370.7 | 136 | | 4,322.4 | 1 | | 67,743.9 |

FUENTE: Registro de obligaciones y Empréstitos de Entidades Federales y Municipios, Dirección de Cuenta Pública de la S.H. y C.P.

NOTAS CAPITULO IV

- (1) Ibarra Muñoz David. Discurso pronunciado en el I Aniversario de la - Fundación del Partido Revolucionario Institucional, en: Política Financiera y Hacendaria, op. cit. p. 175
- (2) Padilla Sánchez Mario. La estrategia de la imposición indirecta en - los tres niveles de Gobierno. Tesis Profesional. Puebla UAP, 1975. - Cuadros 13, 14 y 15 del Apéndice Estadístico.
- (3) En: González Casanova Pablo. La democracia en México. Cuadro X del - Apéndice Estadístico, México, Ed. Era, 1978, p. 245.
- (4) Farías Hernández Urbano. "Aspectos Financieros del Estado Mexicano" - en: El federalismo en sus aspectos educativos y financieros, Méxi--- - co, UNAM, Instituto dfe Investigaciones Jurídicas, 1976. Anexo 4 del - Apéndice Estadístico.
- (5) Finanzas Públicas Estatales y Municipales, México, Coordinación Gene - ral de los Servicios de Estadística, Geografía e Informática, 1984, - Cuadro 1.2.1 p.17
- (6) Ibidem, p. 104
- (7) Ibidem, cuadro 1.2.7. p. 24
- (8) La actividad crediticia de las entidades federativas y el financia--- - miento del desarrollo. Documento preliminar. Inédito, México, SHCP, - 1983. Cuadro 3
- (9) Finanzas estatales y municipales, op. cit. cuadro 1.3.5. p.33
- (10) Ibidem, Introducción.
- (11) La actividad crediticia de las entidades federativas y el financia--- - miento para el desarrollo, op. cit., p. 4
- (12) Ibidem, cuadro 3
- (13) Padilla Sánchez Mario, op. cit. p. 133
- (14) Ibarra Muñoz David. Discurso pronunciado ante la I Reunión Nacional - de Funcionarios Fiscales, Mazatlán, Sinaloa, octubre 21, 1979, en: - Política Financiera y Hacendaria, op. cit., p. 256
- (15) Ibidem, p. 258
- (16) Ibidem, p. 262-263
- (17) Ibidem, 263

- (18) Palabras del Director de Deuda Pública durante la sesión constitutiva de la Comisión de Crédito de los Estados. 28 de sep. de 1978, foja 4. D.F.P. Archivo.
- (19) En: Acta de la sesión constitutiva...., op. cit., fojas 5-8
- (20) Hoyo Roberto. Las participaciones en la Coordinación Fiscal, en: -- Investigación Fiscal No. 3, mayo-junio 1982, pp. 32-34
- (21) *Ibidem*, pp. 42-43
- (22) Planteamiento del Director de Crédito y Tesorería ante la última reunión celebrada por la Comisión de Crédito de los Estados, noviembre, 1984. D.D.P. Archivo.
- (23) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984.
- (24) Departamento de Relaciones Financieras con Estados y Municipios -- Dirección de Deuda Pública.
- (25) Villegas Eduardo y Ortega Rosa María. El sistema financiero mexicano, op. cit. pp. 8-9, 32-33.
- (26) BANOBRAS, Gerencia de Planeación. Propuesta para modificar las condiciones financieras aplicables a los créditos a gobiernos de los Estados y Municipios. Documento preliminar, México, inédito 1983.
- (27) Cuadros comparativos de condiciones financieras aplicables, elaborados en el Departamento de Relaciones Financieras con Estados y Municipios s/f S.H.C.P.

BIBLIOGRAFIA
POR CAPITULOS

BIBLIOGRAFIA CAPITULO I

Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 4a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1982. 997 pp.

Burgoa Ignacio. "Evolución de la idea federalista", en: México; Cincuenta Años de Revolución. México, F.C.E., pp. 150-191.

Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 7a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1986. 317 pp.

De la Garza Sergio F. Derecho Financiero Mexicano. 5a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1973. 780 pp.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. -- Tomo viii. Antecedentes y Evolución de los artículos 107 a 136 Constitucionales. México, Ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967. 1176 pp.

El Pacto Federal de Anáhuac, suscrito por Prisciliano Sánchez el 28 de julio de 1823, reimpreso en Guadalajara en la oficina del Ciudadano Mariano Rodríguez, impresor del gobierno, 1823. En: La Independencia de México. Textos de su Historia. T. III, México, SEP-Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 1985 pp.

Fariás Hernández Urbano. "Aspectos Financieros del Estado Federal Mexicano" en: El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976, pp. 67-103.

Faya Viesca Jacinto. Finanzas Públicas. México, Ed. Porrúa, 1981, 427 p.

Groves Harold Martín. Finanzas Publicas. México, Ed. Trillas, 1965, -- 894 p.

Lozano Irueste José María. "Economía Pública y Ciencia de la Hacienda." -- En: Trimestre Fiscal, año 7, número 26, Guadalajara, Jalisco, ene-mzo, -- 1986, pp. 9-19.

Mora José María Luis. Obras Completas, Obra Política I. México, SEP, -- 1986. 530 pp.

Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. México, 1982, Ed. Porrúa, 246 pp.

Reyes Heróles Jesús. El liberalismo Mexicano. I Los Orígenes. México, -- FCE, 1974, 427 pp.

Serra Rojas Andrés. Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría - General del Estado. 3a. Ed. México, Ed. Porrúa, 1975. 626 pp.

Sobral Enrique M. Elementos de Hacienda Pública. México, Ed. Botas, 1939, 378 pp.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. México, -- Ed. Porrúa, 1987. 1053 pp.

DOCUMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, martes 15 de julio de 1986.

Constituciones de México, México, Edición Facsimilar. Secretaría de Gobernación, 1957.

La Coordinación Fiscal en México. Subsecretaría de Ingresos. 2 Ts. S. H. C. P. Ed. Mimeogr. Octubre 1982. T. I 247 p. T. II 202 p.

Legislación Mexicana en materia de Deuda Pública. Apuntes Compilados - - por el Lic. Rubén Martínez Krauss. Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección de Deuda Pública, 11 de mayo de 1982, 91 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Bases de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. México, Ed. Porrúa, 1984.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO II

Bernal Beatriz, "Propios y arbitrios", En: Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VII. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Ed. Porrón 1985, pp. 286-287.

Colección Legislativa completa de la República Mexicana con todas las disposiciones expedidas para la Federación, el Distrito y Territorios Federales. Año de 1901. Continuación de la Legislación Mexicana de Dublán y Lozano. -- Tomo XXXIII, primera parte. Unica edición oficial de la Secretaría de Justicia formada por el Lic. Manuel Fernández Villarreal y Francisco Barbero. -- México, talleres tipográficos de Arturo García Cubas, Suc. Hnos., 1907. 928 pp.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VI Antecedentes y Evolución de los Artículos 54 al 75 Constitucionales. Apéndice. Ed. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, - 1967.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. - - - Tomo VIII. Antecedentes y Evolución de los artículos 107 a 136 Constitucionales. México, Ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967. 1176 pp.

Iturriaga de la Fuente José. La revolución Hacendaria. La Hacienda Publica, con el Presidente Calles. México, Sep. Setentas 282, 1976. 191 pp.

Kühn Reinhard, "El Liberalismo", En: Introducción a la Ciencia Política. Barcelona, Editorial Anagrama, 1971 - pp. 49-83.

Leal y Fernández Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano, 3a. Ed. - México, Ed. El Caballito, 1981, 197 pp.

Lister Florence C. & Lister Robert H. Chihuahua. Store House of Storms. New Mexico, The University of New Mexico Press, 360 pp.

Lobato López Ernesto. El Crédito en México Esbozo histórico hasta 1925. México, Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Economía dirigida por Daniel Cosío Villegas, México 1945, 316 pp.

Martínez Vera Rogelio. "La Deuda Pública de las Entidades Federativas en la Legislación Mexicana" En: (el autor no proporciona datos de publicación)

Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al año económico de 1º de julio de 1900 a 30 de junio de 1901 presentada por el Secretario de Hacienda al Congreso de la Unión. México, Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, 1904.

Salas Villagómez Manuel. La Deuda Pública. Un Estudio General. Examen del Caso de México. México, Nacional Financiera, S. A., 1950. 155 pp.

Sánchez Cuen Manuel. El Crédito a Largo Plazo en México. Reseña Histórica del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S. A. a 25 años de vida. México, BNMOP, 1958, 301 pp.

Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa Ma. El Sistema Financiero Mexicano. México, Editorial Laró, 1985. Offset. 81 pp.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO III

"Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917". En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo V, México, ed. de LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 28-3--28-342.

"Artículo 73 de la Constitución de 1917". En: Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VI, Antecedentes y evolución - de los Artículos 54 al 75 constitucionales, México, ed. XLVI Legislatura - de la Cámara de Diputados, 1967, pp. 635-862.

Bazant Jan, Historia de la deuda exterior de México (1823-1946), México, - El Colegio de México, 1968. Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie, 3, 277 pp.

Carrillo Flores Antonio. "Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México". En: Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos, México, Banco de México, FCE, 1981, pp. 27-53.

De Teresa y Polignac Joaquín, Inconstitucionalidad de la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. México, D. F., Tesis profesionales, Escuela Libre de Derecho, 1959.

Iturrriaga de la Fuente José, La revolución Hacendaria. La Hacienda Pública con el Presidente Calles. México, Sep. Setentas 282, 1976. 191 pp.

Leal Juan Felip. La Burguesia y el Estado Mexicano. México, Ed. El Caballito, 1975, 197 pp.

Legislación sobre Deuda Pública. Tomo II México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958. 587 pp.

Lobato López Ernesto. El Crédito en México Esbozo histórico hasta 1925. - México, F.C.E., Sección de Obras de Economía dirigida por Daniel Cosío Villegas, 1945, 316 pp.

Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1º de diciembre de 1934 a 30 de noviembre de 1940. Vol. I. México, S.H.C.P., 1963, 561 pp.

Memoria de la S.H.C.P. 1º de diciembre de 1940 a 30 de noviembre de 1946. - Vol. I. México, S.H.C.P., 1966, 605 pp.

Pani Alberto J. Ing. El Problema Supremo de Mexico. Ensayo de Crítica - Constructiva de la Política Financiera. México, 1955. 203 pp.

Salas Villagómex Manuel. La Deuda Pública . Un Estudio General. Examen del Caso de México. México, Nacional Financiera, S. A., 1950, 155 pp.

Sánchez Cuen Manuel. El Crédito a largo plazo en México, Reseña Histórica, México, Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, 1950, 205 pp.

Tena Ramírez Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1987. México, - Ed. Porrúa, 1987, 1053 pp.

DOCUMENTOS

Boletín de Impuestos Interiores. Año de 1935, julio. México, Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Núm. 241.

Decreto que previene se lleve un registro de los compromisos contraídos - por los Estados, Municipios y Territorios Federales, cuando se afecten en alguna forma sus participaciones. 20 de junio de 1935, Diario Oficial de la Federación, 4 de julio de 1935 pp. 34-40

La Coordinación Fiscal en México, T. I, México, Subsecretaría de Ingresos, S.H.C.P., ed. Mimeogr. Octubre 1982, 247 pp.

Legislación Mexicana en materia de Deuda Pública. Apuntes compilados por el Lic. Rubén Martínez Krauss. Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección de Deuda Pública, 11 de mayo de 1982, 91 pp.

Proyecto de Ley que reforma la fracción VIII del Artículo 73 y adiciona - la fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución que aprobó la H. Cámara de Diputados a Iniciativa del Ejecutivo. Diario de los Debates de - la C. de Senadores. Período Extraordinario XXXIX No. 30, Tomo III. Año de 1945.

BIBLIOGRAFIA CAPITULO IV

Fañás Hernández Urbano. "Aspectos financieros del Estado Federal Mexicano" en: El federalismo en sus aspectos educativos y financieros. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1976, pp. 67-103.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1970-1982, México, Secretaría de -- Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios de Estadística, Geografía e Informática, 1984. 100 pp.

González Casanova Pablo. La Democracia en México, Serie popular Era/4 1978 227 pp. Cuadros 230-328.

Hoyo Roberto. "Las participaciones en la Coordinación Fiscal" en: Investigación Fiscal No. 3 Segundo Epoca, SHCP., México, Mayo Junio 1982, pp. 29.95.

Ibarra Muñoz David. Política financiera y hacendaria. 15 de diciembre de 1977-5 de febrero de 1980. México, Secretaría de hacienda y Crédito Público, 1980 340 pp.

La actividad crediticia de las entidades federativas y el financiamiento del desarrollo. Documento Preliminar, Dirección de Deuda Pública, Subdirección de Relaciones Financieras con Estados y Municipios, 1983 33 pp. Cuadros 13 gráficas 2.

Legislación mexicana en materia de deuda pública. Apuntes compilados por el Lic. Rubén Martínez Krauss. Jefe del Departamento Jurídico de la Dirección de Deuda Pública. Inédito. 11 de mayo de 1982, 91 pp.

Levin Coppel Oscar. "El papel del sector financiero en la promoción del desarrollo económico" en: Trimestre Fiscal, año 3 número 10, INDETEC, Guadalajara, Jalisco, 1981 pp. 101-119.

Padilla Sánchez Mario. La estrategia de la imposición indirecta en los tres niveles de gobierno. Tesis Profesional. Escuela de Economía. Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, Pue., 1979, 175 pp. Apéndice Estadístico.

Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa María. El sistema financiero mexicano, México, Ed. Laró, 1985, 91 pp.

DOCUMENTOS

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Créditos inscritos y registrados a los gobiernos estatales y municipales con afectación de sus participaciones en impuestos federales. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1981. Boletín mimeog. s/f. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. -- Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 33 pp.

Boletín Informativo. Créditos inscritos y registrados el 1o. de enero al 31 de diciembre de 1980, a los gobiernos estatales y municipales, con afectación de sus participaciones en Impuestos Federales. Mimeog. s/f. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 55 pp.

Boletín Informativo. Créditos inscritos y registrados del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1983, a los Gobiernos de los Estados y Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales. Ed. Mimeogr. -- S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 30 pp.

Boletín Informativo. Créditos inscritos y registrados del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1984, a los gobiernos de los Estados y Municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales. Ed. Mimeogr. -- S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 28 pp.

Créditos autorizados y registrados, otorgados a los gobiernos de los Estados y Municipios con afectación de sus participaciones en impuestos federales del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1976. Boletín mimeog. de fecha 30 de diciembre de 1976. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de -- Deuda Pública. 15 pp.

Créditos autorizados y registrados, otorgados a los gobiernos de los estados y municipios con afectación de sus participaciones en impuestos federales del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1977. Boletín de fecha 8 de febrero de 1978. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de Deuda Pública. Sección de Créditos a Gobiernos de los Estados y Municipios. 17 pp.

Créditos autorizados y registrados, otorgados a los gobiernos de los Estados y Municipios con afectación de sus participaciones en impuestos federales del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1978. Boletín mimeog. de fecha 2 de enero de 1979. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de Deuda Pública. Sección de Créditos a Gobiernos de los Estados y Municipios. 29 pp.

Créditos inscritos y registrados a los gobiernos estatales y municipales -- con afectación de sus participaciones en impuestos federales. Del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1979. Boletín mimeog. de fecha 15 de enero de 1980. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 29 pp.

Créditos inscritos y registrados a los gobiernos Estatal, Municipal, sus organismos y empresas con afectación de las participaciones en ingresos federales del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1985. Boletín mimeog. s/f. -- elaborado por la Dirección de Deuda Pública. -- Dep. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 17 pp.

Créditos inscritos y registrados a los gobiernos Estatal, Municipal, sus organismos y empresas, con afectación de las participaciones en ingresos federales. 1o. de enero al 30 de abril de 1986. Boletín mimeog. s/f. elaborado por la Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 10 pp.

Créditos inscritos y registrados a los gobiernos Estatal, Municipal, sus organismos y empresas, con afectación de sus participaciones en ingresos federales. Del 1o. de mayo al 31 de agosto de 1986. Boletín mimeog. s/f. elaborado por la Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 13 pp.

Créditos inscritos y registrados a los gobiernos Estatal, Municipal, sus organismos y empresas, con afectación de sus participaciones en ingresos federales. Del 1o. de septiembre al 31 de diciembre de 1986. Boletín mimeog. s/f. elaborado por la Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 12 pp.

Decreto que establece la Ley de Deuda Pública del Estado Libre y Soberano -- de Puebla, Periódico Oficial. Sección de leyes, martes 15 de noviembre de 1977, pp. 10-13.

Decreto que establece la nacionalización de la Banca privada. Diario Oficial de la Federación, jueves 2 de septiembre de 1982. pp. 3-4.

Informe relativo a las operaciones de crédito que contratan las entidades y los municipios con las instituciones nacionales de crédito, inscritos en el Registro de Compromisos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el período enero-diciembre de 1982. Ed. mimeog. s/f. S.H.C.P. Dirección de Deuda Pública. Depto. de Relaciones Financieras con Estados y Municipios. 24 pp.

Ley de Coordinación Fiscal 1984, México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Asistencia al Contribuyente, 1984.

Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, viernes 2 de marzo de 1984, pp.33-39

Ley de Deuda Pública para el Estado de Durango. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Durango. Segundo Semestre, domingo 3 de agosto de 1981, pp. 99-102.

Ley de deuda pública para el estado y los municipios del estado de Guanajuato. Decreto número 60, publicado en el periódico oficial No. 105 del 31 de diciembre de 1982, pp. 30-48.

Ley de deuda pública del estado de México, republicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México del 3 de agosto de 1980, reformada.

Ley de deuda pública del Estado de Michoacán, Periódico Oficial del Gobierno constitucional del Estado de Michoacán, tomo CIV, núm. 23, jueves 11 de junio de 1981, pp. 1-4.

Ley de deuda pública para el Estado de Veracruz Llave, ley No. 603, "Gaceta - Oficial", sábado 28 de diciembre de 1979, pp. 2-5

Ley general de deuda pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976. Reformada por decreto publicado en el mismo Diario Oficial el 28 de diciembre de 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Bases de Organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. México, Ed. Porrúa, 1984, 57 pp.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Diario Oficial de la Federación, viernes 31 de diciembre de 1982. pp. 19-26

Programa Nacional de funcionamiento del Desarrollo 1984-1988. México, S.P.P.-1984.

Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios. - Exposición de motivos. Diario Oficial de la Federación, miércoles 7 de julio de 1982, pp. 3-6

OTRAS OBRAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS.

- A. B. Belenki. La intervención extranjera en México. México, Ed. de Cultura Popular, 1976. 208 pp.
- Bello Rafael. "Gasto Público". Documentos de Trabajo. Serie Administración - Pública.- D.T. Núm. 5, México, C.I.D.E. (Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.), Departamento de Administración, 1984, 53 p.
- "Fuentes de Financiamiento de los Programas de Crédito para los Gobiernos Locales: Una experiencia en México". Elaborado por el Centro de Estudios, - Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal de BANOBRAS, En: - Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Octubre-Marzo 12-13 pp. 136-141.
- Gómez Benítez Armando. "La prestación de Servicios Públicos Municipales", - en: Municipio Libre y Descentralización de la vida nacional. Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal. Octubre-marzo-12-13.
- Gutiérrez Salazar Sergio E. Derecho Administrativo en Estados y Municipios. INAP. Serie Praxis 39. México, Ed. del Instituto Nacional de Administración Pública, S. D., 18 p.
- Lenk Kurt. "La ciencia Política como Crítica e Instrumento de Poder" en: - Introducción a la Ciencia Política. Ed. a cargo de Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk. Barcelona, Ed. Anagrama, 1971, 49-90 pp.
- Ludlow Leonor, Marichal Carlos y otros autores. Banca y Poder en México -- (1800-1925) México. Ed. Grijalvo, 1985, 427 pp.
- Martínez Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México; Libros de texto INAP-Conacyt, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- Ramos Arispe Miguel. "Memoria Presentada a las Cortes de Cádiz (Que refiere a la situación de las Provincias internas) 1812. En: "La independencia de México, Textos de su Historia, T. I. México, SEP. Instituto José María Luis Mora, 1987, pp. 239-288.
- Sayeg Helu Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos. México, Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados LII Legislatura. - -- Serie 3 Investigaciones Históricas, 1984. 149 pp.
- Teresa de Mier Servando. La Soberanía de los estados, un riesgo. (Profecía sobre la federación) 1823. En: La independencia de México, Textos de su Historia. T. II, México, S.E.P.- Instituto José María Luis Mora, 1987, pp. -- 63-79

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. hecha por acuerdo del C. Presidente de la República para ser entregada gratuitamente al Pueblo de México. México, Secretaría de la Presidencia, 1971. 207 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral. Serie Legislación. México, Ed. de la Gaceta: Informativa de la Comisión Federal Electoral, 2a. Ed. 1978, 153 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Editores Mexicanos Unidos, S. A., 1985. 152 p.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, Diario Oficial de la Federación. Suplemento Número 1, miércoles 16 de julio de 1986.....

Constitución Política del Estado de Zacatecas. Diario Oficial de la Federación, Suplemento No. 31, miércoles 27 de agosto de 1986.

Escritura Constitutiva del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas. - Biblioteca del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Informe de la Comisión de Crédito a la Comisión Permanente de Funcionarios -- Fiscales. Querétaro, Qro., 12 de junio de 1981

Ley de Deuda Pública "Tipo" para las entidades federativas. Comisión de Crédito. Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Proyecto presentado a la -- XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. SDP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1981. México.

Ley General de Deuda Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 y reformada por decreto publicado en el mismo Diario Oficial el 28 de diciembre de 1983.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Diario -- Oficial de la Federación, lunes 14 de enero de 1985. pp. 33-57.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. Diario Oficial de la Federación, miércoles 31 de diciembre de 1980. pp. 4-8.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Diario Oficial de la Federación, lunes 20 de enero de 1986. pp. 16-21.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., sus reformas y adiciones publicadas hasta el 29 de diciembre de 1966, México. - Apéndice No. 40. pp 859-870-24

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación expedida por José López Portillo el 22 de diciembre de 1976 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, Secretaría de Programación y - Presupuesto, 1980. 543 pp.

Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación, 19 de agosto de 1985. pp. 67-102.

Reglamento orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo. Diario Oficial de la Federación, miércoles 23 de julio de 1986. pp. 2-7.