

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



LA DEUDA PUBLICA EXTERIOR
Y SU CONTROL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
JAVIER GONZALEZ SALGADO

MEXICO, D. F. 1972



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi tía,

ESPERANZA SALGADO PORCAYO

a cuyo esfuerzo, cariño y aliento se debe mi existencia, supervivencia y mi carrera.

A mis tíos,

SR. FRANCISCO SALGADO PORCAYO

Y

SR. MARGARTO GONZALEZ DEGANTE

A mis padres,

SR. SILVIANO GONZALEZ DEGANTE

Y

SRA. JULIA SALGADO PORCAYO

A mis hermanos,

**MARIA MAGDALENA, ASCENCION RE
DENTOR, CLARO MARIO, RICARDA Y
MARITZA**

A LOS SEÑORES

LIC. JESUS CRUZ MANJARREZ PINEDA

Y

CELIA SALGADO

A LOS SEÑORES

**FRANCISCO CONTRERAS GUERRA
LIC. GRACIANO ASTUDILLO ALARCON
LIC. FRANCISCO ROMAN ROMAN**

En deuda inexplicable por haber compartido en incontables horas, las agonías experimentadas en la gestación del presente - trabajo, en cuyo seno recibí aliento y estímulo en momentos de indecisión, sea ésta una mínima muestra de agradecimiento, para la familia:

TRANI CLEMENTE

**VICTOR MANUEL, ERENDIRA, FLORENCIA,
ROSA MARTHA Y ESTEBAN**

Como un reconocimiento a su dedicación
al incremento de la enseñanza superior
en mi Estado.

Al

DR. JAIME CASTREJON DIEZ.

A MIS AMIGOS Y MAESTROS DE LA -
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUERRE
RO.

A mis amigos con los cuales comparto la
alegría del triunfo y otros la tristeza del
fracaso. Ha concluido una etapa, más no
la lucha.

¡ SEGUIREMOS !

FISC. ROBERTO ESCUDERO DERAT
LIC. FILIBERTO FRANCO AYALA
LIC. LIDIO NAVA BLANCO
LIC. EFRAIN ZUÑIGA GALEANA
LIC. JUAN RODRIGUEZ MONDRAGON

LIC. INDALECIO MOJICA URIOSTEGUI
DR. JESUS LEPEZ PONCE
ARQ. ESTEBAN DOMINGUEZ TORRES
ING. JUAN DE DIOS RAMIREZ MEJIA
C.P. ELIAS C. TABAREZ JUAREZ

LIC. TEOFILO RODRIGUEZ CHAVEZ
LIC. ALFONSO LOPEZ BELLO
LIC. MARIO RAMOS DEL CARMEN
ING. JORGE AÑORVE AGUIRRE
LIC. JOEL LOPEZ MAYREN

Agradezco a las personas que de alguna
manera me alentaron a través de mis
años de estudiante.

SR. MARIO PALAZUELOS BASSOLS

Y

SRA. VIRGINIA VERA

**ROSA VIRGEN, MARIA LUISA Y
EMILIO ANDRES**

SR. ULISES ACOSTA H. LUZ

Y

SRA. AURORA VELAZQUEZ

**ISAIAS, ULISES, VICENTE, AU-
RORA Y GUADALUPE**

A LOS SEÑORES

**JORGE HERNANDEZ IBÁÑEZ
JUSTO VARGAS AVILA
ANGEL BONIFACIO DUQUE GIL
CELSO LEYVA DOMINGUEZ
JOSE LUIS BLANCO RODANTES**

**ANGEL FRAGOSO PUENTE
ALBERTO CRUZ MANJARREZ SALGADO
MARIA LUISA PINEDA
JULIO BERDEJA GUZMAN
RAUL ANGELINO RAMIREZ
CUTBERTO BERNABE POLITO**

RESPETABLES JURADOS:

Al someter este breve ensayo a su docta consideración, no tengo más recurso que el de invocar a vuestra benevolencia al juzgarlo. Sin novedades en su contenido y sí desaciertos en mis apreciaciones, no hago más que revelar las incertidumbres profanas de quien escribe. Con ánimo conmovido y no obstante esta precariedad de circunstancias, lo dedico -- con todo respeto a la Facultad de Derecho y en particular a mis maestros, cuya noble misión de inculcar y divulgar la ciencia constituye un verdadero sacerdocio puesto al servicio del Derecho y la Justicia.

Espero, que sabrán juzgar este trabajo con la indulgencia que los ya consagrados suelen otorgar a los que se inician; tal vez encontrarán al mismo, cuajado de errores e insuficiencias, derivados ambos de la natural limitación de mis aptitudes.

En lo concerniente a la preparación de este trabajo, deseo expresar mi agradecimiento al Sr. Lic. Víctor Carlos García Moreno, por la va liosa ayuda y consejos que de él recibí en el asesoramiento y revisión del mismo.

Asimismo agradezco a la C. Emilia Ramírez Mendoza, su colaboración en cuanto al trabajo de mecanografía.

A medida que evoluciona la humanidad, aumenta el alcance de la intervención del Estado en la vida económica de los pueblos, como un requisito para conseguir, tanto en los países adelantados como en aquéllos, en que sus economías están en proceso de crecimiento, un desarrollo económico con estabilidad.

En este trabajo se intenta analizar la importancia de dicha intervención, especialmente dentro del campo de la política fiscal, haciendo hincapié en la marcada preocupación que tiene el Poder Ejecutivo Federal, en controlar el financiamiento proveniente del exterior, para llevar a cabo políticas de industrialización. A este respecto, se observa que el Estado tiende cada vez más a corregir o atenuar los desequilibrios, que se presentan en la economía, a través del aumento o disminución de los gastos públicos, los impuestos y la deuda pública.

A través del capitulado trazamos, una idea general de lo que son las finanzas públicas, sus antecedentes y su proyección.

Especificamos meridianamente que son los empréstitos, su clasificación, sus características, como se extinguen, etc.

También hago referencia a la historia de la deuda pública exterior de México, desde sus inicios hasta la actualidad; de las instituciones financieras nacionales e internacionales para el otorgamiento de créditos, a los organismos del sector público y privado.

Y por último, un sucinto análisis del acuerdo de 9 de junio de 1970, así, como las referencias constitucionales y legales, en todos y cada uno de los puntos que trate, dando la importancia que se merecían y sus consecuencias posteriores.

A medida que evoluciona la humanidad, aumenta el alcance de la intervención del Estado en la vida económica de los pueblos, como un requisito para conseguir, tanto en los países adelantados como en aquéllos, en que sus economías están en proceso de crecimiento, un desarrollo económico con estabilidad.

En este trabajo se intenta analizar la importancia de dicha intervención, especialmente dentro del campo de la política fiscal, haciendo hincapié en la marcada preocupación que tiene el Poder Ejecutivo Federal, en controlar el financiamiento proveniente del exterior, para llevar a cabo políticas de industrialización. A este respecto, se observa que el Estado tiende cada vez más a corregir o atenuar los desequilibrios, que se presenten en la economía, a través del aumento o disminución de los gastos públicos, los impuestos y la deuda pública.

A través del capitulado trazamos, una idea general de lo que son las finanzas públicas, sus antecedentes y su proyección.

Especificamos meridianamente que son los empréstitos, su clasificación, sus características, como se extinguen, etc.

También hago referencia a la historia de la deuda pública exterior de México, desde sus inicios hasta la actualidad; de las instituciones financieras nacionales e internacionales para el otorgamiento de créditos, a los organismos del sector público y privado.

Y por último, un sucinto análisis del acuerdo de 9 de junio de 1970, así, como las referencias constitucionales y legales, en todos y cada uno de los puntos que trate, dando la importancia que se merecían y sus consecuencias posteriores.

LOS GOBIERNOS DIRIGENTES ESTAN DANDO A SUS PUEBLOS UNA --
ILUSION DE PROSPERIDAD A CAMBIO DE LIQUIDAR TODAS SUS RESER--
VAS. CUANDO ESTAS SE ACABEN HA DE VENIR LA GRAN CATASTROFE -
SI LOS PUEBLOS NO ABREN LOS OJOS ANTES DE CAER EN EL PRECIPI-
CIO.

Leopold Von Mises.

CAPITULO I

A) GENERALIDADES SOBRE LAS FINANZAS.

SOCIEDAD Y EL ESTADO.

El hombre no puede vivir aislado, necesita del apoyo de sus semejantes, es insuficiente por sí mismo y por eso la vida en sociedad es indispensable. Las primeras relaciones del hombre con su propia familia fueron de tipo social y, a medida que ha ido evolucionando, sus vínculos han rebasado el círculo familiar y su acción se ha extendido a otros campos.

Primero tenemos como se ha dicho antes al núcleo familiar, luego municipio, la entidad federativa y más tarde asociaciones, sociedades, etc., hasta alcanzar la forma más elevada que comprende todas las demás, el Estado.¹

Como concepto jurídico define Jellinek al Estado "como la corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario".²

Otras de las definiciones y quizá una de las más completas es la Porrúa Pérez, la cual se enuncia así: "el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica el orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes".³

Todos los actos que realiza el Estado, en el aspecto financiero son actos jurídicos, puesto que es un acto administrativo en el que intervienen ac-

1. - Belauzarán Castorena, F., El Gasto Público en las variaciones cíclicas, su impacto en México, p. 3

2. - Porrúa Pérez, F., Teoría del Estado. p. 1

3. - Idem.

tos jurídicos, actos condición y actos materiales y además participan de la naturaleza de los actos legislativos en vista que es el poder legislativo el que tiene que sancionar la validez del programa financiero que presenta el poder ejecutivo, por lo cual se toma al Estado como el conjunto de órganos actuantes prescindiendo de la división político jurídica y para poderlo considerar como unidad, o como dice Kelsen al hablar de los conceptos formal y material del Estado: "la personificación del orden jurídico total". 4

El alcance de las funciones del Estado se ha ampliado cada vez más su acción dentro de la actividad económica es de gran importancia, especialmente cuando sus miras están dirigidas a evitar, al menos atenuar las depreciones económicas con su cauda de desocupación, así como mediante una mejor distribución del ingreso nacional, tratar de que sean disminuidas las desigualdades sociales y, sobre todo, fomentar el desarrollo económico del país con el objeto de elevar el ingreso y adquirir un progreso general acorde con el panorama mundial.

A fin de lograr estas metas se ha visto una mayor intervención gubernamental como encausadora de la política económica. 5

Fundamentos teóricos de la intervención del Estado.

En las sociedades modernas se acepta el principio, como una necesidad, la intervención del Estado en la vida económica-social, a fin de procurar y asegurar el máximo de bienestar colectivo.

El problema de la intervención del Estado se enfoca entonces hacia el aspecto más importante, delicado y escabroso, que ha provocado las contro-

4.- Arroyo Beltrán, G., Derecho y Finanzas. P. 85

5.- Belauzarán C., Ob. Cit., P. 6

versias más apasionadas y opuestas, tendientes a determinar el grado y calidad de dicha intervención y la manera de realizarla.

La iniciativa privada siempre ha pugnado, y seguirá pugnando, porque el Estado interfiera lo menos posible en lo que él la considera como su campo - de acción, y sostendrá que el Estado debe estimularla, protegerla, y de nin- guna manera, obstaculizar su natural desarrollo y mucho menos reemplazán- dola a través de la competencia gubernamental, que la iniciativa privada con- siderará siempre desleal.

En los países democráticos, el Estado debe ser un producto representa- tivo de las voluntades mayoritarias, por lo que sus funciones deben estar -- orientadas al beneficio de dichas mayorías y no de una clase privilegiada mi noritaria.

En la mayor parte de los países, sigue siendo el móvil económico de la- actividad humana la obtención de lucro, por sobre todas las cosas. Los par- ticulares tratan de obtener el máximo de ganancias personales, dirigiendo -- sus esfuerzos hacia aquéllas actividades que les garanticen cuando menos una tasa mínima de utilidad a sus inversiones, abandonando aquéllas que no les - aseguren ese mínimo de rendimiento, solamente les proporcionan reducidas ganancias y aún pérdidas, pero ello se debe a las perspectivas avizoradas - para un futuro no lejano, de obtener las ganancias diferidas, lo cual de nin- gún modo invalida la primera aseveración.

Debido a este creciente afán de lucro, a veces desmedido, egoísta e in- humano; al abandono por parte de los particulares de actividades socialmente necesarias, poco o nada remunerativas; a la magnitud y al alcance de ciertas

versias más apasionadas y opuestas, tendientes a determinar el grado y calidad de dicha intervención y la manera de realizarla.

La iniciativa privada siempre ha pugnado, y seguirá pugnando, porque el Estado interfiera lo menos posible en lo que él la considera como su campo de acción, y sostendrá que el Estado debe estimularla, protegerla, y de ninguna manera, obstaculizar su natural desarrollo y mucho menos reemplazándola a través de la competencia gubernamental, que la iniciativa privada considerará siempre desleal.

En los países democráticos, el Estado debe ser un producto representativo de las voluntades mayoritarias, por lo que sus funciones deben estar -- orientadas al beneficio de dichas mayorías y no de una clase privilegiada minoritaria.

En la mayor parte de los países, sigue siendo el móvil económico de la actividad humana la obtención de lucro, por sobre todas las cosas. Los particulares tratan de obtener el máximo de ganancias personales, dirigiendo -- sus esfuerzos hacia aquellas actividades que les garanticen cuando menos una tasa mínima de utilidad a sus inversiones, abandonando aquellas que no les aseguren ese mínimo de rendimiento, solamente les proporcionan reducidas ganancias y aún pérdidas, pero ello se debe a las perspectivas avizoradas -- para un futuro no lejano, de obtener las ganancias diferidas, lo cual de ningún modo invalida la primera aseveración.

Debido a este creciente afán de lucro, a veces desmedido, egoísta e inhumano; al abandono por parte de los particulares de actividades socialmente necesarias, poco o nada remunerativas; a la magnitud y al alcance de ciertas

obras (fuera de las posibilidades de la iniciativa privada), el Estado tiene -- que intervenir, para fomentar y asegurar la marcha del desarrollo económico equilibrado, que garantice un mínimo de bienestar social. 6

Para definir la palabra finanzas existen diversas acepciones, por lo tanto sólo daremos las más sobresalientes.

La palabra finanzas viene del francés "finances" y ésta de la palabra latina "finatio" de la raíz "finis" que significa acabar, poner término mediante pago o simplemente una prestación pecunaria. En su origen "financiar" es pagar y su sentido se ha extendido a la manera de obtener dinero y a su empleo o utilización.

Con la palabra financiero se alude a lo que es relativo a la "Hacienda Pública", antiguamente se decía dineros públicos y se refiere a las cuestiones bancarias, bursátiles o a los grandes negocios mercantiles y por extensión a la propia persona versada en el conocimiento de estas materias, como banquero, financiero, capitalista o estadista. 7

Otra de las acepciones es aquella que dice: que la palabra finanzas, viene del latín finatio que quiere decir pago. Y hoy, como antiguamente, significa la actividad en los negocios en relación con las cuestiones monetarias. Usada en plural, alude al manejo de las rentas y gastos públicos y se relaciona con la administración del Estado. Finanzas significa "la aplicación del dinero a fines prácticos". Sencilla y elocuente afirmación de la revista Ba--

6.- Rosas Figueroa, Aniceto. Teoría General de las Finanzas Públicas y el caso de México. P. P. 27-28

7.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. P. 749

rros, de Nueva York, que encierra todo el objeto y el fin de las finanzas. -- Dar al dinero un empleo seguro eficaz mediante la comprensión anticipada del papel que ha de jugar en las transacciones comerciales, industriales y de crédito, la manera de acertar en los negocios, es el objeto de esta ciencia.

Financiar es cosa simple. Se reduce a definir, a hacer tangible y claro - el negocio en todos sus detalles de hoy y de mañana, y a adquirir de él un conocimiento tan perfecto. Como el que adquieren los choferes que, para aprender a manejar sus automóviles, estudian el mecanismo de tales aparatos pieza a pieza, así como la relación que cada una de ellas guarda con el conjunto.

De aquí que las situaciones complejas deban ser analizadas tomando nota de todos los detalles para valorizarlos unos frente a otros y destruirlos uno a uno, hasta el punto sobre que descansa la dificultad se encuentre y solucione. Porque es, acercando el problema, estudiándolo de cerca -tal como si -- nunca hubiese tenido solución- como se despeja una incógnita; pues el hecho de que un negocio se haya verificado siempre con gran eficacia de determinada manera, no es razón para pensar que no pueda hacerse mejor en otra --- forma. 8

Las finanzas públicas ejercen una influencia determinante en la economía de un país; para medirlas, deben considerarse los efectos que producen todos y cada uno de los distintos elementos que las constituyen en su conjunto y no en forma separada, aun cuando para fines didácticos puedan examinarse aisladamente.

El concepto de las finanzas públicas muestra cambios a través del tiempo

y del espacio, porque antiguamente significaba sólo lo relacionado con los -- asuntos pecunarios y su manejo; cuando en la actualidad comprende, además del concepto clásico, el análisis de los ingresos y gastos extraordinarios, -- así como el estudio de sus efectos en la vida económica, política y social de -- un país.

Dentro de la política fiscal y económica de los países modernos, el funcionamiento de la banca central desempeña un papel sumamente importante, -- tanto en lo que respecta a su acción en el desarrollo económico, como en la -- regulación y estabilidad monetaria; a tal grado que, en la actualidad, su estudio se ha sustraído del de las finanzas públicas, para constituir una disciplina independiente. 9

Las finanzas públicas tratan de los ingresos y de los gastos de los entes públicos y de su mutuo ajuste. Son "entes públicos" toda clase de autoridades con jurisdicción territorial. La materia de finanzas públicas se ocupa de los ingresos y de los gastos de los entes públicos y de la adecuación entre ellos. Los entes públicos son toda clase de autoridades con jurisdicción territorial, desde los consejos parroquiales hasta los gobiernos nacionales, imperiales o aun gobiernos de carácter internacional. En particular, no existe una distinción fundamental entre las finanzas de las distintas clases de gobiernos que coexisten dentro de un Estado organizado federalmente. Los ingresos y los gastos de los entes públicos consisten casi exclusivamente en entradas y en pagos de dinero. El término "finanzas" significa "asuntos pecunarios" y su manejo, y "finanzas públicas", en su acepción moderna presupone la existen

cia de una economía monetaria. Los gastos de los entes públicos consisten, - sin excepción en pagos en dinero; y se pueden señalar dos tipos de ingresos - fiscales que no se perciben en dinero y son: 1) algunos servicios personales - no remunerados; 2) ciertos impuestos, que no se abonan en dinero. Por ejemplo juez de paz, el servicio militar obligatorio constituye otra forma, de mayor importancia, de servicio compulsivo, que encontramos en vigencia, aun - en tiempos de paz en la mayoría de las comunidades modernas. La satisfacción en dinero ha suplantado gradualmente a su pago en especie. 10

Las finanzas públicas en México debe abarcar las operaciones de todos - los organismos y empresas que constituyen, lo que se denomina sector público.

Las funciones que el Estado tiene encomendado realizar, aumentan cada día y se hacen cada vez más complejas, de ahí que su ejecución sea más difficil y onerosa. A fin de que dichas funciones se realicen de manera expedita y oportuna, el Estado ha ido creando ciertos organismos en los cuales delega - algunas de sus facultades, tales como las que se refieren al fomento y desarrollo económico, al servicio social y otras de beneficio colectivo, sin que, - en ningún caso, exista el propósito de lucrar. A estos organismos se les conoce en nuestro país con el nombre de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. 11

Por lo que se refiere al caso México, la Ley Orgánica del Banco Central establece en su artículo 8o., entre otras de sus funciones específicas, la de -

10.- Daltón, H., Principios de Finanzas Públicas, P. P. 3-4-5-6.

11.- Rosas F., Op. Cit., P. 30

"regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior; actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de crédito interno o externo y en la emisión y obtención de empréstitos públicos; y participar en representación del Gobierno Federal, en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos"; lo cual revela la importancia que tiene este organismo en nuestro país. Debe considerarse también su intervención en el Banco Interamericano de Desarrollo aun cuando esto no se menciona específicamente en dicha ley.

Apoyándose la vida institucional de nuestro país en un régimen de Derecho, la influencia del poder público en la vida económica, se aprecia a través de una multitud de ordenamientos legales, entre los que pueden mencionarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones políticas de las entidades federativas, las leyes de ingresos de la Federación y de los demás niveles de gobierno, el Código Fiscal de la Federación y de los diversos Códigos fiscales de jurisdicción estatal, los presupuestos de egresos, etc., así como las distintas leyes específicas, aplicables a los múltiples renglones de ingresos y demás disposiciones que regulan las relaciones entre el poder público y el sector privado en los aspectos fiscales.

La legislación mexicana en vigor señala los causes a seguir para introducir los necesarios cambios en la estructura de las diversas leyes, a fin de ajustarlas a las nuevas formas económico-sociales, derivadas del natural proceso dialéctico, esto permite que el progreso se realice a través de un proceso evolutivo, disminuyendo las posibilidades de que se presenten --

cambios bruscos y violentos. Consecuentemente, la estructura fiscal mexicana se encuentra en un proceso de transformación continua, en función de su peculiar fisonomía socio-económica. 12

Las instituciones nacionales de crédito tienen, como su nombre lo indica, como finalidad proporcionar recursos financieros a actividades que el Estado considera necesario fomentar, y cuyo capital es en su mayoría aportado por éste u obtenido mediante su aval de organismos extranjeros. El resultado de sus funciones en un ejercicio determinado puede ser también deficiarios o supervitario, según como hayan sido de irregulares o regulares las recuperaciones de los créditos otorgados.

El financiamiento de los resultados de operación, cuando son deficiarios en las empresas de bienes y servicios y en las instituciones nacionales de crédito, así como el financiamiento de la mayoría de los gastos de los organismos que son extensión del gobierno, se lleva a cabo en tres expedientes; - transferencias: transferencias del subsector gobierno, crédito interno y crédito exterior. Y por lo que respecta al destino del superávit, cuando se obtiene, en las empresas productoras de servicios e instituciones de crédito, generalmente es -sobre todo en las empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios- el financiamiento de las inversiones físicas o financieras que se complementan también con crédito interno y externo. 13

B) ANTECEDENTES.

La concepción de las finanzas públicas, aparece y evoluciona simultá--

12. - Ibidem., P.P. 11-12.

13. - Anguiano Equihua, Roberto. Gastos del Sector Público en México, P.P. 40-41-42.

neamente a la del Estado; por lo que el concepto moderno de esta disciplina surge con la Revolución Francesa en el siglo XVIII, primero como una rama de la economía política, y posteriormente como una ciencia independiente.

Clasificadas en tres grupos, a continuación se exponen algunas concepciones que constituyen los antecedentes de las finanzas públicas actuales, que, como se verá, en ocasiones se refieren solamente a alguno o algunos aspectos del ingreso o gastos públicos y que, por lo tanto, no son materia de un estudio sistemático de nuestra disciplina científica.

a) Preclásicos.

En uno de los libros del Viejo Testamento, el Deuteronomio, se establece ya la obligación del pueblo judío de entregar al poder público -representado entonces por el sacerdocio- las primicias del diezmo de sus productos, y la conveniencia de convertirlos en monedas, cuando su naturaleza o la distancia hicieran difícil su transformación. Los efectos de este ordenamiento fueron trascendentales, y su influencia se hizo sentir en el desarrollo económico no sólo de Judea, en la Roma de los Césares, en la Edad Media, sino aun en la época actual.

En la literatura griega, verbigracia en los poemas de Solón, se encuentran pasajes en los que se señalan preocupaciones del Estado; tales como la de disminuir las desigualdades sociales y la miseria, ya que esta última, se encuentra el germen de la destrucción de los pueblos. Aun cuando no se precisa la forma en que el Estado debe combatirlas, el hecho de que esta responsabilidad participe, implica ya la utilización del instrumento fiscal.

En el Imperio Romano, sobre todo en la última época, el Estado inter--

viene en la vida económica, tomando por cuenta propia la dirección de las industrias más lucrativas como la explotación de las canteras, la industrialización de la seda, la elaboración y venta de pan, vinos, aceite, etc., las cuales eran propiedad exclusiva del Estado y constituían su principal fuente de ingresos.

El Estado Bizantino, cuya intervención en la vida económica fue considerable, al fijar impuestos onerosos y desordenados hizo imposible el ahorro privado, con sus consecuentes efectos en la inversión, que culminaron en un estancamiento económico y social por muchos años. La recaudación de los impuestos, que fueron fijados principalmente por los Césares, se encomendaba a un grupo de patricios que por ese gaje devenían en una casta.

Desde los albores de la Edad Media, la diferenciación entre clases explotadas y explotadoras son muy marcadas; la primera, constituida por los siervos y los esclavos y, la segunda, por los señores feudales y la Iglesia. El señor feudal tenía la facultad de dictar todas las disposiciones que debían regir dentro de sus dominios y era él, además, quien impartía justicia. Entre sus ingresos figuraban de manera importante, las cantidades por concepto de multas y confiscación de bienes, así como los impuestos que establecía. Las continuas rebeliones de los siervos obedecían a que, decían éstos: "el señor lo coge todo, hay demasiados tributos y cargas; no nos queda nada de nuestro trabajo". Estas rebeliones se produjeron, no obstante los esfuerzos que los señores hacían para inculcar en el espíritu de los siervos, la idea de que la vida terrenal era corta y pasajera, y que, como premio a sus sufrimientos, en el cielo tendrían paz y tranquilidad. Esta situación se pro-

longó a lo largo de toda la Edad Media, durante la cual los impuestos se establecieron sin una especificación concreta de la contraprestación respectiva, - ya que a lo sumo se señalaba como tal, únicamente, la de la defensa de la sociedad, siendo en realidad los propios intereses de amo y señor del feudo, - los que se defendían. 14

Guillermo Petty (1623-1687 d.c.). Fue un economista pre-científico, considerándose más tarde como uno de los fundadores de la economía política, - según Carlos Marx. Entre sus obras se encuentra un tratado sobre impuestos, en el cual afirma que si los impuestos se aplican al producto nacional, no son perjudiciales, ya que solamente tiene lugar una transferencia de riqueza. Este, en la actualidad sería un impuesto sobre la renta. 15

Francois Quesnay (1694-1774 d.c.). Fue el fundador de la Escuela Fisiocrata (gobierno de la naturaleza), su obra más importante en lo que respecta a la economía, la *Tableau Oeconomique*. La tierra es la fuente o la materia de donde se obtiene riqueza y la agricultura como la única actividad que puede multiplicarla.

Piensa que el impuesto no debe ser destructor ni desproporcionado con el ingreso nacional; que el aumento de los impuestos deberá condicionarse -- por los aumentos en el ingreso; que el impuesto debe establecerse sobre el producto líquido de los bienes raíces, y nunca sobre el salario de los hombres ni sobre las mercancías, que tal caso multiplicarían los gastos de recaudación, perjudicarían el comercio de los productos de la tierra.

14.- Rosas F., Ob. Cit., P.P. 13-14-15

15.- Idem.

El Estado debe abstenerse de recurrir a los préstamos, ya que la carga de éstos es perjudicial a la agricultura, por sustraerle riquezas; esto es, no es partidario de la deuda pública. 16

Entre los clásicos en esta materia el que más destaca y que fue a la vez uno de los que sentaron los principios generales sobre los que se apoyan muchas concepciones de la moderna hacienda fiscal.

Adam Smith (1723-1790 d.c.) éste economista inglés, en su tratado sobre la riqueza de las naciones, dedicó el capítulo V al estudio sobre la imposición, en el cual formula sus cuatro famosos principios fundamentales:

1.- Principio de la Justicia. Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o el menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos.

2.- Principio de certidumbre: el impuesto que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben de ser claras para el contribuyente y para todas las demás personas.

3.- Principio de comodidad: todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma que es más probable que convenga su pago al contribuyente.

4.- Principio de economía: todo impuesto debe planearse de modo que - la diferencia entre lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del

El Estado debe abstenerse de recurrir a los préstamos, ya que la carga de éstos es perjudicial a la agricultura, por sustraerle riquezas; esto es, no es partidario de la deuda pública. 16

Entre los clásicos en esta materia el que más destaca y que fue a la vez uno de los que sentaron los principios generales sobre los que se apoyan muchas concepciones de la moderna hacienda fiscal.

Adam Smith (1723-1790 d.c.) éste economista inglés, en su tratado sobre la riqueza de las naciones, dedicó el capítulo V al estudio sobre la imposición, en el cual formula sus cuatro famosos principios fundamentales:

1.- Principio de la Justicia. Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades: es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado. De la observancia o el menosprecio de esta máxima, depende lo que se llama la equidad o falta de equidad de los impuestos.

2.- Principio de certidumbre: el impuesto que cada individuo está obligado a pagar, debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben de ser claras para el contribuyente y para todas las demás personas.

3.- Principio de comodidad: todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma que es más probable que convenga su pago al contribuyente.

4.- Principio de economía: todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia entre lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del

Estado, sea lo más pequeño posible. 17

Postclásicos.

La crisis económica conocida como la Gran Depresión, que se inició en Estados Unidos en 1929 y que abarcó al mundo entero, hizo que pensadores - como Keynes, trataran de encontrar soluciones más o menos efectivas para - evitar o amortizar el ciclo económico en un régimen capitalista.

John Maynard Keynes (1883-1946 d.c.) su obra teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, publicada en 1936, tuvo una difusión e influencia en el pensamiento económico y político como ninguna otra en igual período. La política del New Deal lo mismo que otras políticas para combatir el - paro a través del máximo empleo; como la legislación francesa que establece un presupuesto anual para combatirlo; la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, están inspiradas en las teorías de Keynes.

La teoría Keynesiana surge como una necesidad del sistema capitalista, de explicar la existencia del desempleo, la insuficiencia de la demanda y la alta preferencia por la liquidez, para lo cual parte desde un punto de vista - macroeconómico y general; al efecto, examina el ingreso, la ocupación, la - oferta y demanda globales, el ahorro y la inversión, estableciendo las relaciones que guardan entre sí.

Para Keynes, el ingreso nacional, como generador de poder de compra y como producto de los gastos de las distintas unidades económicas, constituye el elemento esencial que permite conocer el comportamiento del siste-

ma económico, a la vez que determina el nivel de ocupación.

La acción del Estado a través de su política fiscal, se reflejará en las diversas actividades del país. Keynes considera la acción del Estado a través del gasto público, como la principal forma de combatir la depresión y aumentar el nivel de ocupación, en atención a que la imposición tiende a disminuir la inversión privada.

Cuando en las operaciones gubernamentales se produce un déficit, a menos que éste se cubra con empréstitos que no afecten al consumo o a la inversión privada, la demanda potencial total disminuirá.

La inversión pública para promover y sostener un determinado nivel de empleo, debe ser suficiente; ya que si es menor, no logrará alcanzar los niveles deseados; y si es mayor, producirá efectos inflacionarios. En la práctica, no se ha podido determinar por procedimientos técnicos cuál es el monto de la inversión necesaria en un momento dado, por lo que hasta la fecha la política de inversión se ha apoyado en gran parte en bases empíricas.

Como se indicó, ninguna otra obra ha tenido tanta influencia en el pensamiento y en la vida económica como la de Keynes. Sin embargo, y sobre todo a partir de la última guerra mundial, escritores diversos han comenzado a buscar nuevas explicaciones a los fenómenos económicos, que no se ajustan totalmente a la teoría Keynesiana, ya que esta última se elaboró principalmente para los países capitalistas, altamente industrializados, en épocas de depresión; no siendo, por lo tanto, aplicables íntegramente a países poco desarrollados, como en el caso de los latinoamericanos. 18

C) RELACION DE LAS FINANZAS PUBLICAS CON OTRAS DISCIPLINAS --

18.- Ibidem., P. 22.

CIENTIFICAS.

La acción gubernamental a través de la política impositiva y del gasto público, influye directamente o indirecta en todos los aspectos de la actividad humana, por lo que las finanzas públicas tienen nexos con múltiples ramas del conocimiento.

En un régimen institucional, la relación entre los particulares y el Estado se rige por leyes, por lo que las finanzas públicas tienen una íntima relación con el Derecho. En efecto, tanto la obtención de ingresos como el gasto público, se rigen por disposiciones legales, lo mismo que el empréstito y el servicio de la deuda.

Es muy común hablar de que el Estado debe ser justo; sin embargo, ya hemos dicho que el concepto de justicia es variable y subjetivo; su determinación lleva frecuentemente a polémicas de orden moral, por lo que las finanzas públicas tienen relación también con la ética.

Las finanzas públicas aprovechan las experiencias del pasado para evitar la repetición de errores, y utilizan los aspectos positivos, por lo que tienen una relación de importancia con la historia.

Las finanzas públicas no pueden prescindir del auxilio que les presta la estadística y la contabilidad. Así, por ejemplo, las proyecciones y los planes de desarrollo económico, a través de las inversiones públicas, utilizan los instrumentos de la estadística; y el examen del cumplimiento de los presupuestos se apoya evidentemente.

Dentro de las relaciones con la ciencia económica en general, las finanzas públicas tienen contactos de vital importancia con el ingreso nacional, con

siderado este último como el instrumento del análisis macro-económico que permite percibir los diversos aspectos de los problemas económicos y los efectos de la política fiscal. La influencia de la política estatal en lo que se refiere a imposición y gasto público, no sólo se aprecia en el desarrollo económico del país, sino que es manifiesto en el nivel de ocupación, de los salarios, de los precios, en la distribución de la riqueza, etc.

Los efectos de la política gubernamental adoptada, se manifestarán en la vida económica del país y pueden apreciarse a través del estudio sistemático del ingreso nacional.

Las finanzas públicas guardan una estrecha relación con la teoría monetaria; en efecto, la política fiscal influye en medida importante en el circulante y en su rotación, principalmente a través de medidas de regulación monetaria del Banco Central. 19

Cuando se estructura la teoría fiscal moderna, ya que con anterioridad el conjunto de ideas sobre esta materia, solamente se refiere a aspectos aislados de las finanzas y por lo tanto no se puede considerar como una disciplina científica.

La teoría fiscal es un concepto de mayor amplitud que el de la Hacienda Pública; esta última simplemente se ocupaba de las funciones tradicionales de ingreso y gasto, mientras que la Teoría Fiscal comprende además el análisis de los efectos económicos que producen el ingreso y el gasto público.

Entre los factores importantes que hicieron posible el cambio de una simple Hacienda Pública en una Teoría Fiscal, se encuentra el creciente vo

lumen de funciones públicas atribuidas al Gobierno como la acción gubernamental para el fomento y desarrollo económico, y la elevación del nivel de ocupación, que se reflejaron en un aumento constante del gasto público.

La nueva función gubernamental, encaminada a lograr o sostener el desarrollo económico equilibrado y a neutralizar el ciclo, dió lugar a los gastos compensatorios de inversión pública financiada frecuentemente con empréstitos, desechándose el viejo concepto del equilibrio presupuestal. En el campo de la construcción pública, del fomento de la habitación, del mercado de trabajo, de los mercados de capital y de dinero, etc., aparece la acción del Estado con capacidad suficiente para complementar, desviar, aumentar o disminuir la actividad económica. 20

El cumplimiento eficaz y oportuno de las nuevas y complicadas funciones públicas, hizo necesarias la reestructuración de la maquinaria administrativa, y la creación de organismos semi-oficiales, a fin de alcanzar uno de los objetivos más importantes, de la política fiscal moderna, el del mayor bienestar social posible, que ha dado lugar a la formulación del principio de la máxima ventaja social.

Las actividades del poder público producen una serie continua de transferencias de poder adquisitivo de los particulares al Estado y de éste a la colectividad, originándose con ellas cambios en la producción y distribución de la riqueza, tanto entre los individuos como entre las clases sociales; por lo que la máxima ventaja social consiste en que estos cambios se traduzcan en el mayor beneficio posible a la colectividad. 21.

20. - Idem.

21. - Idem.

El poder público no sólo tiene la obligación de preservar la vida institucional a la que tienen derecho los gobernados, sino también la de aumentar - el bienestar de los mismos, para lo cual es necesario mejorar la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, considerando no sólo el presente, sino además, sus posibles efectos en el futuro. 22

En nuestro país, a partir del segundo cuarto de este siglo, se empieza a utilizar el instrumento fiscal para iniciar el desarrollo económico, pues - anteriormente los servicios públicos tradicionales constituyen la función principal del Estado, teniendo, por lo tanto, el sistema impositivo, finalidades - exclusivamente fiscales. En efecto, es en este período cuando se empieza a - legislar en esta materia, estableciéndose en la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos los principios directores para coadyuvar al desarrollo económico, entre otras finalidades. 23

D) CLASIFICACION.

La clasificación fundamental de las finanzas generales es la siguiente: - se clasifican en privadas y públicas, las privadas como su nombre lo indica son aquéllas actividades individuales en las que el monto de los ingresos de los individuos determina sus gastos posibles y las públicas constituyen una - parte de la economía del país, que estudia los ingresos, gastos y deuda del Estado. En nuestro país el sector gubernamental tiene gran importancia, no hay actividad en la que no intervenga ya sea en forma directa o indirecta. 24

De la comparación entre las finanzas públicas y las finanzas privadas, se

22. - Idem.

23. - Idem.

24. - Idem.

deducen algunas similitudes y diferencias que en muchas ocasiones, son sutiles o simplemente de grado. Tanto las necesidades de los particulares como las públicas, son siempre superiores a los recursos disponibles y crecen en forma más que proporcional, al incremento de los recursos. Debido a ello - los individuos y el Estado se ven impulsados a aprovechar sus recursos en - la forma más eficiente, a fin de satisfacer más racionalmente sus necesidades. Esto ha sido uno de los móviles determinantes del progreso humano. -- Gracias al propósito de los hombres para satisfacer cada vez mayor número y más complejas necesidades, en la actualidad las sociedades humanas tienen mejores y más amplios servicios públicos, mejores escuelas, más y -- mejores medios de comunicación, mejores servicios médicos asistenciales - y de seguridad, así como otras múltiples prestaciones, que han acrecentado la conciencia de cooperación de los particulares con el poder público, para - iniciar, acelerar o sostener el desarrollo económico que se traduzca en una elevación del nivel de vida de la población. Es indiscutible que las socieda-- des del futuro, tendrán un nivel de vida más alto que el actual, a pesar de los factores negativos que amenazan a la civilización. 25

El trabajo y el capital individual son las fuentes normales de ingresos de los particulares; en cambio, el poder público deriva normalmente sus recursos de la aplicación las leyes de ingresos, ya sea a través de impuestos o de contraprestaciones a sus servicios (derechos), y por el uso o enajenación de su patrimonio (productos). Consecuentemente con la forma de obtener sus ingresos, el particular realiza sus gastos de acuerdo con sus personales deci-

siones; en tanto que el gasto público está sujeto a disposiciones legales. 26

Los entes públicos pueden variar sus ingresos y gastos con mayor facilidad que los particulares. No obstante lo dicho, la autoridad pública se halla en mucho mejores condiciones que el particular para realizar alteraciones fundamentales en lo que se refiere a sus ingresos y a sus gastos y, especialmente, al aumento de los primeros. La razón fundamental es clara: cuenta con el patrimonio íntegro de la comunidad para girar sobre él, además de la posibilidad de contratar empréstitos en el extranjero. En la medida en que lo futuro pueda ser razonablemente previsto, los hombres de estado deben tener prontas mucho mayores reservas, que aquéllas que habitualmente hubieran preparado los particulares para sí mismos. 27

Las finanzas públicas se dividen en dos ramas fundamentales: la de los ingresos y la del gasto, ya que técnicamente el empréstito público es una forma de ingreso y la amortización de deuda, una de gasto; no obstante que muchos autores consideran a estas dos últimas como dos ramas independientes, 28

Las finanzas públicas constituyen una parte de la economía que estudia -- los ingresos, gastos y deuda del Estado. En nuestro país, el sector gubernamental tiene gran importancia, no hay actividad en la que no intervenga ya sea en forma directa o indirecta.

El alcance de las finanzas públicas es el examen y juicio de los métodos -- mediante los cuales los organismos públicos y gubernamentales proporcionan la satisfacción de las necesidades colectivas y la forma ante la cual el Estado

27.- Dalton, Ob. Cit. P.P. 24-25.

28.- Rosas F., Ob. Cit., p. 29

se provee de los ingresos indispensables para llevar a cabo este propósito.

A partir de la crisis de 1930, la aplicación de las finanzas públicas ha adquirido gran importancia como un valioso instrumento para influir decisivamente en la actividad económica, unas veces como impulsora y otras como compensadora o estabilizadora, según se presenten los desequilibrios o fluctuaciones en la economía.

En algunos países se le ha utilizado de una manera eficaz en política de carácter anticíclico y compensatorio, que incluyen medidas tales como: incrementos en los gastos públicos, principalmente gastos en obras públicas y de carácter social, programas de ayuda, fomento al ahorro y la inversión, aumentos y disminuciones en los tipos impositivos, utilización de empréstitos, etc. Se debe estudiar cuidadosamente la cuantía y naturaleza de estas medidas, así como el momento en que se deban aplicar, a fin de obtener un mejor rendimiento.

En otras regiones generalmente en las menos desarrolladas, las finanzas gubernamentales tienen un papel muy importante en el logro de un desarrollo económico equilibrado. Mediante ellas, el Estado obtiene los recursos necesarios para llevar una política de fomento y desarrollo; realiza gastos que contribuyen al crecimiento de la economía nacional, gastos que en algunos casos, cuando es insuficiente la recaudación son financiados mediante empréstitos, siempre y cuando no aumente de una manera desorbitada la deuda pública, ya que el volumen de ésta influirá sobre el incremento de la actividad económica. 29

El ajuste entre los ingresos y egresos de un particular no necesita ser exacto con respecto a un año determinado. Análogamente, el ajuste entre los ingresos y los gastos de un ente público, necesita no ser perfecto en un año o plazo determinado. Cuando los ingresos exceden sus gastos existe un superávit, que se encuentra disponible para ser usado en el futuro. Cuando sus gastos superan a sus ingresos, el ente público, como el individuo puede echar mano de sus ahorros, en el caso de que éstos existan, o bien enajenar una parte de su patrimonio o, en última instancia contraer una parte de su patrimonio o, en última instancia contraer deuda. Aquí surge, sin embargo, una diferencia. Un ente público podría emitir un empréstito interno o externo. Es decir, que puede tomar prestado, tanto de aquellas personas que se encuentran sujetas a su autoridad como de aquellas que no lo están. También podría usar el recurso de la inflación monetaria para pagar sus deudas. Un individuo distribuye sus gastos entre los diversos bienes y servicios, de manera tal que las utilidades marginales de todos ellos son iguales y que la utilidad total del conjunto es un máximo. Una de las principales ventajas de una economía monetaria es que ella hace posible esa distribución, y por esta razón podemos anticipar la supervivencia del dinero aun en las comunidades socialistas que pudieran aparecer en el futuro. La utilidad marginal para comunidad de todas las formas de gastos públicos debería ser igual y, de esta manera, se puede entonces determinar teóricamente la distribución de un total de gastos entre diversos propósitos. 30

Así pues, el estudio de las finanzas públicas es cada día más importante y complejo, dinámico e indivisible; entre sus elementos existe una interacción estrecha y constante y generalmente se clasifican para tener una idea general en:

Gasto Público.

Ingresos Públicos.

Empréstito Público.

Deuda Pública.

Por razones de orden en este capítulo sólo trataré dos de las más importantes; el gasto público y los ingresos públicos.

A partir de 1934 el gobierno emprendió, con decisión y energía una serie de medidas en el campo económico, social, cultural y político que permitieron el desarrollo acelerado del país. Dentro de la política económica, la estructura básica la ha dado la política fiscal, origen del apoyo financiero para el establecimiento de medidas fundamentales como la reforma agraria, la creación de instituciones nacionales de crédito, la expropiación petrolera, la creación de empresas estatales y la educación tecnológica. Estas medidas junto con otras, como la fuerza cobrada por el movimiento obrero, la creación de un partido político popular y la formación de una conciencia nacionalista en todos los ámbitos, abatieron las formas feudales de explotación, facilitando el advenimiento de nuevos sistemas y técnicas de producción. Además a partir de la segunda guerra mundial los factores externos también contribuyeron al crecimiento económico.

Desde luego, el desarrollo que tropezar con deformaciones y dese---

equilibrios (inflacionarios, cambiarios y de otra índole), que perjudicaron su grado y calidad. Sin embargo, los factores negativos y combatidos por diferentes medios fiscales, monetarios y directos, no han impedido el avance económico del país, y aun cuando queda todavía, mucho por hacer el problema fundamental de México ya no es el de iniciar un proceso de desarrollo, sino acelerarlo, regularlo, eliminar el desperdicio de esfuerzos y recursos estabilizarlo y distribuirlo equitativamente entre los diferentes sectores y grupos de población.

La política fiscal ha influido directamente sobre el desarrollo industrial a través del gasto público, creando el capital social básico (obras de infraestructura), invirtiendo en empresas estatales y para estatales y otorgando créditos a particulares. Finalmente a través de la política impositiva, ha sido posible proteger la industria nacional y además se han proporcionado incentivos fiscales de reducción de impuestos a la empresas. 31

La política fiscal en México, dadas ciertas características que concurren actualmente en este país -diversidad en el grado de desarrollo y productividad en las diversas actividades económicas, desigual distribución del ingreso, declinante influencia benéfica de la economía internacional y numerosas necesidades insatisfechas debe prestar atención a todos aquellos aspectos que contribuyan directa o indirectamente a un desarrollo económico equilibrado. Es decir, que no sólo se deben de seguir atendiendo por el Estado, la construcción de obras de infraestructura y capitalización del país, sino también la in-

31. - Navarrete, Higenia M. de. Los incentivos fiscales y el desarrollo económico de México. p. p. 7-8-9.

versión y protección sociales.

Es indispensable e inevitable un aumento de los gastos gubernamentales, tanto corrientes como de capital. Los primeros con el fin de mejorar el aparato administrativo, de ampliar los servicios educativos en los distintos niveles, de aumentar los servicios de sanidad y salubridad pública de contribuir a mejorar la seguridad social y complementar la productividad de los gastos de capital; sin olvidar, asimismo, las subvenciones y ayudas a los sectores de bajos ingresos de la población, a fin de contribuir a fortalecer la demanda efectiva.

Por lo que respecta a los gastos de capital, debe continuar la construcción de obras directamente producidas tales como las de irrigación, vías de comunicación, producción de energía y combustible, etc.; así como aquellas que contribuyen, en otras formas, a aumentar la productividad y al mejoramiento social como son la construcción de escuelas, centros de capacitación, hospitales, etc. 32

Tanto en los países más desarrollados como en los que están en proceso de desarrollo, se preconiza cada vez más una absorción mayor del ingreso - por parte del Estado, para hacer frente a la atención de un gran número de - necesidades que no puede satisfacer la iniciativa privada. La diferencia radica en que en los países más desarrollados se persigue un mayor bienestar - general de la población y se tiene que hacer frente a gastos bélicos, y en los países menos desarrollados se persigue además de la elevación del nivel de vida, una mayor capitalización del país.

32.- Anguiano E., Ob. Cit., P. 28

Para conocer el campo de las finanzas públicas y el alcance de la política fiscal, es necesario actualmente considerar no sólo lo que se conoce como sector gobierno sino también la acción de una serie de organismos y empresas a los que ha tenido que acudir dicho sector para completar sus funciones. O sea que se tiene que considerar lo que se conoce como Sector Público. En México este sector es muy amplio, ya que el gobierno se auxilia en sus funciones por una gran cantidad de organismos descentralizados y empresas estatales, a la vez que proporciona recursos a empresas productoras de artículos básicos.

En consecuencia, el sector público en México comprende dos grandes subsectores que son: el sub-sector gobierno formado por el gobierno federal, el gobierno del D. F., los gobiernos de los estados y territorios federales y los gobiernos de los municipios; y el sub-sector de organismos y empresas estatales que complementan las funciones del gobierno y empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios. Entre ambos sectores hay interrelaciones que consisten principalmente en la proporción de los recursos por parte del sub-sector gobierno al sub-sector organismos y empresas. 33

Actualmente, México pertenece al grupo de países que, formando parte de una zona pobre, como lo es en general América Latina, ha sabido impulsar su economía e ingresar en una etapa de vigoroso desarrollo económico. Si bien esta conquista ha permitido en promedio un aumento en el nivel de vida del mexicano, quien ha tenido que partir de niveles muy bajos, esta mejoría no ha sido uniforme ni abarca todavía a grandes grupos de población, el re-

33. - Ibidem, p.p. 125-126.

presentante del gobierno no puede conformarse con aceptar cifras de incremento del producto nacional sin analizar como se reparte ese mayor ingreso entre las diferentes zonas geográficas y entre los distintos grupos de población. Es decir, tendrá que estudiar un fenómeno muy discutido por ser de una máxima importancia en la vida económica, política y social de un país: el de la distribución del Ingreso. Tratar de determinar de la manera más objetiva posible cómo se divide el producto nacional en México entre los diferentes sectores y factores productivos y cómo se han repartido los beneficios del desarrollo económico entre los diferentes grupos de la población. Asimismo trata de inquirir cuáles son las causas fundamentales de la actual distribución y qué relación guardan con el desarrollo económico; porque a un país que lo acepta y lo fomenta como solución a su pobreza y su dependencia económica, lo que le debe importar es que relación entre el crecimiento económico y una adecuada distribución del ingreso, sea la más favorable a la consecución de ambas metas, ya que una no puede cumplirse satisfactoriamente sin la otra.

En general, la búsqueda de estimaciones cuantitativas de distribución del Ingreso conduce a una maraña de conceptos revueltos, teorías inadecuadas e información insuficiente. De manera especial, en el caso de México, es necesario tener presente a que los cálculos del Ingreso nacional sólo se obtienen por origen industrial con base en el valor agregado del producto. La falta de estimaciones del ingreso nacional por remuneración a los factores de la producción, es la falla principal de las estadísticas del ingreso en México. Esa falta impide contar de manera regular y oportuna con un esquema de cuentas

presentante del gobierno no puede conformarse con aceptar cifras de incremento del producto nacional sin analizar como se reparte ese mayor ingreso entre las diferentes zonas geográficas y entre los distintos grupos de población. Es decir, tendrá que estudiar un fenómeno muy discutido por ser de una máxima importancia en la vida económica, política y social de un país: el de la distribución del Ingreso. Tratar de determinar de la manera más objetiva posible cómo se divide el producto nacional en México entre los diferentes sectores y factores productivos y cómo se han repartido los beneficios del desarrollo económico entre los diferentes grupos de la población. Asimismo trata de inquirir cuáles son las causas fundamentales de la actual distribución y qué relación guardan con el desarrollo económico; porque a un país que lo acepta y lo fomenta como solución a su pobreza y su dependencia económica, lo que le debe importar es que relación entre el crecimiento económico y una adecuada distribución del ingreso, sea la más favorable a la consecución de ambas metas, ya que una no puede cumplirse satisfactoriamente sin la otra.

En general, la búsqueda de estimaciones cuantitativas de distribución del Ingreso conduce a una maraña de conceptos revueltos, teorías inadecuadas e información insuficiente. De manera especial, en el caso de México, es necesario tener presente a que los cálculos del Ingreso nacional sólo se obtienen por origen industrial con base en el valor agregado del producto. La falta de estimaciones del ingreso nacional por remuneración a los factores de la producción, es la falla principal de las estadísticas del ingreso en México. Esa falta impide contar de manera regular y oportuna con un esquema de cuentas

nacionales. 34

Así pues, las bases de la moderna política fiscal se establecieron a raíz de la depresión de los años treinta, cuando se observó y reconoció que el gobierno podría contribuir a la terminación de las crisis ejerciendo una demanda adicional a través del gasto público, a la vez que proporcionaba ocupación, este gasto se realizaba en la construcción de obras públicas. Para atacar de esta manera dos de los problemas principales o sea la desocupación y la escasa demanda efectiva. También se aceptó que en las etapas de auge el Estado, por medio de la política fiscal, podría ejercer una acción compensatoria con medidas tendientes a frenar la inflación, consistente en la elevación de los impuestos o en la reducción del gasto. La política fiscal de estabilización o sea, que a través de los gastos, ingresos y deuda pública se contribuye a mantener estables la ocupación y la demanda necesaria para que la economía continúe con un ritmo de crecimiento aceptable.

Con esta política fiscal estabilizadora se trata de influir en la colocación de los recursos, en el nivel de precios y en la ocupación a fin de conservar la actividad económica en los niveles adecuados. Por último, y con la aplicación de la economía del bienestar a los problemas de las finanzas públicas se tiene una nueva finalidad de la política fiscal consistente en contribuir a una eficiente asignación de recursos, y a una justa distribución del ingreso, suponiendo una economía de empleo pleno; lo cual implica el problema de determinar que necesidades sociales deberán de ser satisfechas y quien va a pagar por ellas.

34.- Navarrete, Ifigenia M. de. Distribución del Ingreso y el desarrollo económico de México. p.p. 11-12-13

Es por ello, que en los países más desarrollados, el objetivo central de la política fiscal es el de alcanzar la mayor estabilidad económica; es decir, al mismo tiempo, el mantenimiento de una tasa razonablemente estable de -- crecimiento económico sin que se produzca un gran desempleo o una tendencia ascendente en el nivel general de precios. O sea, que se debe de procurar que el producto nacional real continúe creciendo al nivel permitido por la tecnología y la oferta de factores, en tanto que el nivel general de precios de be permanecer razonablemente estable.

La estabilidad requiere tasas comparables de aumento en la demanda total y en la capacidad productiva, dado que si la primera supera la tasa de incremento de la producción, la consecuencia será la inflación: mientras que si la demanda total se retrasa aparece el desempleo y la tasa real no alcanza el máximo posible.

Para influir tanto en las etapas de desempleo como en las de inflación por medio de la política fiscal se parte del supuesto de que, en términos generales, los gastos gubernamentales son expansionistas. Esto desde luego depende en -- mucho de los sectores de la economía que afecte el gasto y de que las fuentes de donde se originan los impuestos; dado que los fondos que se obtienen a través del crédito es muy probable que no se hubieran destinado al consumo, sino que de todas maneras se hubieran ahorrado.

Con bases en lo anterior, en las etapas de inflación debe contraerse el -- gasto público y aumentarse la imposición de tal manera que se reduzca la demanda total y se iguale con la capacidad productiva. Por lo que el aumento de los impuestos se refiere, éste puede afectar tanto a los impuestos al ingreso

como a los impuestos al gasto. Aquí conviene hacer la aclaración de que el hecho de que estos últimos se trasladen, no significa un efecto inflacionario dado que el incremento del precio no va a dar a los factores de la producción, sino al gobierno, el cual puede retener estos fondos adicionales así obtenidos a través de un superávit presupuestal.

El complemento del mecanismo anterior viene a ser la contribución de otras políticas adicionales a las medidas fiscales, tales como la monetaria y la de los controles directos.

Por el contrario, la política fiscal en el desempleo consiste en un aumento de los gastos de todo tipo. Las obras públicas porque proporcionan directamente empleo a los factores de la producción, y las transferencias y gastos corrientes porque significan aumentos de la demanda efectiva en importantes sectores de la población.

La política fiscal expansionista puede consistir también en una disminución de los impuestos, a fin de que las personas beneficiadas dediquen los fondos ya sea a la inversión, con el consecuente empleo de los factores productivos, o a incrementar el consumo. Sin embargo, se considera menos efectiva esta segunda alternativa ya que se supone, por un lado, que en épocas de contracción no es atractivo para los empresarios invertir los fondos liberados con la rebaja de los impuestos; y, por otro, que dado que las personas beneficiadas pertenecen en su mayoría a sectores de elevados ingresos, no destinan al consumo los recursos que deja de percibir el Estado. Para que una disminución de impuestos tuviera el mismo efecto expansionista, que el gasto público, se requeriría que la propensión marginal al consumo de la co-

lectividad fuera igual a 100, ya que el Estado sí puede dedicar todos los recursos de la demanda, bienes y servicios en las etapas de desempleos.

Por otra parte, se influye más en la distribución del ingreso conservando o elevando el nivel de los impuestos, dada la progresividad de los sistemas tributarios, y dirigiendo el gasto hacia aquellos sectores más necesitados, que dejando los recursos en el poder de las personas mediante la reducción de los impuestos.

La colocación de los recursos se considera en términos generales, que es más conveniente dirigir el gasto hacia proyectos que reporten un beneficio social, que en aquellos en los que únicamente se obtiene un impulso en la demanda. Salvo en los proyectos en los que se compite con la iniciativa privada, los cuales es preferible dejarlos para su realización en manos de ella.

Con base en esta política se acepta que el Estado deba satisfacer ciertas necesidades, que algunos autores llaman necesidades sociales, y que son -- aquellas que se satisfacen por servicios que deben de ser consumados en cantidades iguales por toda la población y que no todas las personas pueden pagar, por lo que no son objeto de mercado. Son, por ejemplo, las que se satisfacen mediante campañas sanitarias que elevan el nivel general de salud en toda una área; gastos para que el sistema judicial que garantizan la seguridad interna; o protección contra la agresión extranjera. 35

No es verdad que todo impuesto es un mal.

Es evidente, de la misma manera, que no todo gasto público es un bien. No es posible emitir un juicio acabado, sobre operación alguna del tipo de --

los que realizan en las finanzas públicas, sin contrapesar ambos lados de la operación, es decir, los efectos de la recolección de los ingresos por una parte, y los efectos del gasto de éstos mismos ingresos, por la otra. Si las finanzas públicas han de considerarse, como una rama de la ciencia económica o política, y no simplemente como una serie de máximas útiles para realizar pequeñas economías, necesariamente tiene que existir en la base de ellas un principio fundamental, "la máxima ventaja social". La mayoría de las operaciones de las finanzas públicas, se reducen a una serie de transferencias de poder adquisitivo. Estas transferencias se realizan por medio del pago de los impuestos o por otros medios, de determinados individuos a los entes públicos, y, a la inversa éstos devuelven lo recibido por medio de los gastos públicos. Ejemplo: los servicios de policía, bomberos, servicios de compensación y en otras los beneficios de la pensión.

Son importantes criterios de ventaja social:

1) Preservación de la comunidad de desórdenes internos y de ataques exteriores;

2) Mejoramiento de la producción;

3) Mejoramiento de la distribución. Al procurar la aplicación de este principio, deben tenerse en cuenta algunas apreciaciones de lo que es socialmente ventajoso. La necesidad de preservar la comunidad contra los desórdenes internos y los ataques exteriores, es el primer criterio que se presenta.

Las condiciones esenciales, en cualquier comunidad, para un aumento de bienestar económico son: primeramente, el mejoramiento de la producción, y, en segundo lugar, el mejoramiento en la distribución de lo que se

produce. Las mejoras en la producción se traducen en un aumento de la capacidad productiva, en forma tal que un mayor rendimiento por cápita, se puede obtener con un menor esfuerzo, y en mejoras en la organización de la producción, en la forma de reducir a un mínimo el despilfarro de los recursos económicos causados por su errónea aplicación y por la desocupación. Las mejoras en la distribución se traducen en una reducción de la gran desigualdad de los ingresos existentes entre los individuos y entre las familias - tal como, hoy ocurre en la mayoría de las comunidades civilizadas. Asimismo se manifiestan por una disminución en la considerable variabilidad de los ingresos de ciertos individuos y familias, en los distintos períodos de tiempo, especialmente entre las secciones más pobres de la comunidad. El gobernante debería siempre preferir una mayor ventaja social para lo futuro a una -- menor en lo presente. Tengámos en cuenta todos los efectos probables previsibles de cualquier propuesta financiera; pesemos las perspectivas favorables y desfavorables para la comunidad; comparemos éste balance con los correspondientes a otras propuestas y actuemos en consonancia con los resultados de ésta comparación. 36

Los ingresos en un ente público, puede definirse en un sentido amplio o en un restringido. En un sentido amplio, abarcan toda clase de percepciones o "entradas"; en el sentido restringido, sólo aquéllas que pueden ser incluidas en lo que, de acuerdo con el concepto corriente, se califica como "renta".

Los elementos fundamentales incluidos en la concepción de "Ingresos Públicos" y excluidos en las rentas públicas, son las entradas provenientes de -

los empréstitos públicos, de la venta de bienes del patrimonio del Estado -- como son los materiales de guerra- y el papel moneda recién impreso y entregado por la impresora oficial.

Un impuesto es una carga compulsiva dispuesta por una autoridad competente. Tavssing dice "la esencia del impuesto, lo que lo diferencia de otros tipos de cargas impuestas por el gobierno, es la ausencia de un quid pro quo directo entre el pagador del impuesto y la autoridad que lo percibe". 37

Pueden distinguirse cuatro clases de percepciones fiscales a saber: Ingresos provenientes de la explotación de empresas por el Estado, en los casos en que éste aprovecha su carácter de monopolizador para elevar las tarifas sobre el nivel competitivo; entradas provenientes de las "contribuciones de mejoras"; entradas provenientes de las nuevas emisiones de papel moneda, efectuadas para afrontar gastos públicos; donaciones voluntarias.

Muchas empresas son explotadas por entes públicos con el objeto primordial de procurarse una renta, merced a su poder de monopolio.

Las nuevas emisiones de papel moneda por los entes públicos, no se asemejan completamente a la aplicación de un impuesto, pero sus efectos, a través de la reducción que implican del valor de la moneda, son similares a los de un impuesto, general sobre todo los bienes y servicios.

La diferencia entre impuesto y pena pecunaria side en el motivo; un ente público aplica impuesto, principalmente con el objeto de obtener rentas, y sanciona penas, fundamentalmente, para disuadir de ciertos actos.

Las fuentes de los ingresos públicos pueden, indudablemente, ser clasi-

37. - Tavssing, Principles of economics, T. II, p. 483.

ficadas, pero que muchas de las distinciones implicadas no son claras y terminantes y que, aquí como en todas partes, la investigación a los efectos de establecer una clasificación, resulta más instructiva e interesantes que la clasificación en sí. 38

Los ingresos del Estado.

Para allegarse fondos suficientes a fin de llevar a cabo una política económica adecuada, el Estado cuenta con ingresos provenientes de los impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y de la deuda pública.

A) LOS IMPUESTOS.

El más importante renglón es el de los impuestos ya que mediante éstos se pueden lograr objetivos de carácter económico.

A este respecto A. de Tocqueville, en su libro "La Democracia en América" señala que, "quien investigara el monto de los impuestos sin conocer la extensión de los recursos que deben proveer a ellos, se entregaría a un trabajo improductivo porque no es el gasto, sino la relación del gasto con los ingresos lo que es importante conocer. El mismo impuesto que soporta fácilmente un contribuyente rico, acabará de reducir a un pobre en la miseria". 39

La observación anterior nos indica la importancia de la repercusión del impuesto en la economía de la persona que lo causa y la necesidad de establecer impuestos justos y equitativos.

El Código Fiscal de la federación mexicana define a los impuestos co--

38. Dalton, Op. cit., p.p. 29-30-31-32-33, 35.

39. -A. de Tocqueville, La Democracia en América, p. 237

mo "las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todas aquellas personas cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal".

El impuesto puede ser utilizado como un factor primordial en una política redistributiva.

F) LOS DERECHOS.

Se entienden por derechos las cantidades que fija el gobierno con objeto de cubrir el costo de un servicio que proporciona a los individuos el Estado en el ejercicio de sus funciones, y hasta que no se pague este costo, no estamos ante un Derecho auténtico y sucede que a veces el servicio que se da es superior al cobro como ejemplo de derechos señalaremos al servicio de correos, licencias, etc.

C) LOS PRODUCTOS.

Por productos, se puede entender las cantidades que recibe el gobierno por permitir a los particulares el usufructo de sus propiedades, ejemplo: -- minas, productos del subsuelo, etc.

D) LOS APROVECHAMIENTOS.

Por aprovechamientos se entenderán a todas aquellas cantidades que recibe el gobierno y que no son provenientes de: impuestos, productos, derechos y deuda pública. Son cantidades que cuando se hace el cobro, entran en este renglón.

E) LA DEUDA PÚBLICA.

Por medio de la deuda pública, el Estado se hace de ingresos mediante la colocación de empréstitos, que pueden ser transferencias de ingresos de --

los individuos al gobierno, de gobierno a gobierno, o provenientes de organismos internacionales. Puede haber deuda interna y externa y la tasa de interés puede ser menor por lo que concierne a la deuda externa. 40

El concepto de ingreso público no es igual al de "contribución" o al de "impuesto", pues entre ellos existen diferencias de grado. El concepto ingreso público es más amplio que los otros dos, y a su vez, el de contribución tiene una mayor amplitud que el de impuesto; esto es, el impuesto es una forma de contribución y ésta una de las formas de ingreso.

Los impuestos son la principal fuente de ingresos normales del Estado; representan la relación que existe entre los particulares y el poder público, por la cual los primeros tienen la obligación de aportar, y el segundo el derecho de exigir, las cantidades fijadas unilateralmente por el poder público en las leyes impositivas, por lo que el impuesto es "un acto compulsivo".

La contribución incluye, además de los recursos obtenidos por impuestos, otras aportaciones de los particulares, tales como las provenientes de los pagos por servicios públicos, del usufructo de los bienes del Estado, de donaciones, multas, etc.

También el Estado puede obtener recursos por otros medios, como a través de empréstitos, por la emisión de papel moneda, etc., que junto a los impuestos y las demás contribuciones constituyen los ingresos del Estado.

Frecuentemente se confunden estos conceptos haciéndolos equivalentes, en cuanto a que todos ellos representan ingresos para el Estado, o bien se -

establece la idea de que los ingresos públicos pueden definirse en sentido amplio o en sentido restringido, lo cual puede dar lugar también a confusión, -- por lo que es indispensable tener presente la diferenciación apuntada.

Teóricamente los ingresos del sector público están constituidos por la - suma de los ingresos parciales de cada uno de sus componentes; sin embargo, hay que hacer notar que entre su concepción puramente contable y su deter-- minación para efectos de análisis económico existe diferencia, ya que en el - primer caso se incluyen, por ejemplo, los movimientos virtuales y las transferencias entre sus componentes, los cuales deben excluirse para efectos de análisis, económicos. Su eliminación total, en la práctica, presenta serias - dificultades, esencialmente por la falta de estadísticas adecuadas. 41

Así pues, el tributo en su origen era una contribución forzada que los -- vencedores imponían a los pueblos vencidos. En la actualidad el concepto tributo se confunde con el de impuesto, aunque siempre lleva implícito su sentido original.

Debe también distinguirse la cooperación. Los cobros que se hacen por - concepto de cooperación no tienen el carácter de impuestos pero sí de contribuciones.

Luigi Einaudi en su libro define al concepto contribución de la siguiente- manera: "podemos definir la contribución como la compensación pagada con- carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especia

les a los particulares propietarios de bienes inmuebles. De la definición se ve porqué esta institución se llama contribución, ya que se trata de una especie de concurso que los beneficiados son llamados a prestar, para contribuir al pago de los gastos de una obra hecha en interés público, pero que les es particularmente ventajosa". 42

Así pues, los ingresos del Estado se pueden clasificar desde muy diversos puntos de vista, entre las cuales destacan las siguientes: ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios son aquellos que se perciben normalmente y se destinan a cubrir los gastos también normales del Estado, por lo que son permanentes y previsibles; los extraordinarios son los que provienen de actos -- eventuales, para cubrir gastos también eventuales, por lo que generalmente son imprevisibles, no obstante que en ocasiones pueden ser previsibles y más o menos permanentes, como en el caso de una política de desarrollo económico financiada con empréstitos.

Un segundo agrupamiento consiste en clasificar los ingresos en virtuales y efectivos. Los virtuales son aquellos que el Estado percibe sólo en forma de asientos contables, tales como los ingresos compensados con subsidios, revalorizaciones de activo, etc.; y, efectivos, los ingresos monetarios realmente percibidos por el Estado, que son los que se utilizan para cubrir el gasto público.

La tercera clasificación es aquella que separa los ingresos provenientes de impuestos de los que se obtienen de otras fuentes distintas al sistema impositivo; sin embargo, es frecuente encontrar tratados de finanzas públicas -

que, al examinar los ingresos, solamente se refieren a los provenientes de la imposición, en cuyo caso esta última clasificación no tiene lugar.

Por razones de estudio, la clasificación que más nos interesa es aquella que nos habla de ingresos ordinarios y extraordinarios. 43

Los ingresos ordinarios son aquellos que legalmente percibe el Fisco en forma regular, renovándose en el presupuesto fiscal de cada año y que se destinan a cubrir los gastos públicos de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Los ingresos ordinarios son los que normalmente se destinan a cubrir el presupuesto y están comprendidos en las previsiones presupuestales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con antelación hice referencia de los ingresos ordinarios, en cuanto me referí a la manera por medio de la cual el Estado, obtiene fondos suficientes para llevar a cabo una política económica adecuada; es decir, los impuestos, los derechos, productos y aprovechamientos.

Los ingresos extraordinarios son aquellos que se perciben cuando existen circunstancias anormales o irregulares que obligan al Estado a imponerlos.

Los ingresos extraordinarios son los que hacen frente a necesidades urgentes e imprevistas. Se recurre con frecuencia a los empréstitos públicos, o financiamientos adicionales o emisiones de moneda para cubrir estos gastos. 44

43. - Serra R., Ob. Cit., p.p. 769-770.

44. - Ibidem, p. p. 768-769.

Los ingresos extraordinarios se pueden clasificar a grandes rasgos de la siguiente manera:

Impuestos extraordinarios.

Derechos extraordinarios.

Contribuciones.

Empréstitos.

Emisión de moneda.

Expropiación.

Servicios Personales. 45

GASTO PUBLICO.

Después de tratar de especificar sobre los ingresos públicos, trato de ser explícito acerca de lo que es el gasto público.

En la época contemporánea el uso de la política fiscal es cada vez más importante, mediante ella el Estado puede compensar los desequilibrios que se presentan en su economía, ya sea aumentando o disminuyendo los gastos públicos, los impuestos y la deuda pública, con miras a aumentar el volumen de ocupación, puede tener repercusiones en todos los componentes de la economía, por lo que se deben prever las consecuencias resultantes de la elaboración del programa o adaptarlo a los fines económicos que se persiguen.

En el caso de un incremento de los gastos públicos destinados a lograr la ocupación plena de los factores de la producción, se deberá tomar en cuenta la fuente donde proveerá el Estado de los recursos suficientes para finan-

ciar tales gastos, los cuales podrían obtenerse mediante los impuestos, emisión de dinero o empréstitos.

Así vemos que es de vital importancia para el correcto manejo de la política fiscal, el que se tomen en cuenta todos los factores determinantes de la actividad económica, con objeto de poder actuar sobre bases firmes y se logren las metas a que están encaminadas dichas medidas.

Por lo que se puede decir, que la política fiscal consiste en la utilización adecuada de los gastos e ingresos del Estado, así como la deuda pública, de tal manera que se tome en cuenta su impacto en el nivel y estructura pública, según la naturaleza de las compensaciones que se presenten. La acertada utilización de estos instrumentos de la política fiscal pueden ser un arma eficaz en la lucha por la estabilidad y el desarrollo económico.

A través de un presupuesto el Estado planea la aplicación de los recursos que obtiene por medio de un sistema tributario. En caso de que dichos recursos no fueran suficientes trataría, mediante la política fiscal, de obtener los fondos necesarios para llevar a cabo programas gubernamentales de desarrollo.

Para llevar a cabo una adecuada programación del presupuesto, el Estado deberá tomar en cuenta la valuación del programa, la planeación financiera y la política fiscal a seguir.

Por valuación de programa se puede entender la valorización de obras que el Estado piensa cubrir, y tomar en cuenta si esas obras reeditarán el valor de la inversión encauzada hacia ellas, es decir, el programa a seguir para llevar a cabo metas definidas tanto en lo económico como en lo social.

Respecto a la planeación financiera, es la que resulta de la apreciación de los fines a seguir comparados con los recursos de que se dispone o se va a disponer. Se pueden tener grandes planes en lo relativo a una expansión -- económica, pero no se cuenta con los medios suficientes para llevarlos a cabo, todo quedará en un simple proyecto.

En el condicionamiento del presupuesto a la realidad económica es donde tiene lugar la política fiscal, desde el punto de vista del impacto que puedan tener en la economía las variaciones en el presupuesto, ya sea en un aumento o disminución del gasto. Si se incrementa el mismo de la producción, el ingreso y la ocupación. 46

El Estado, para realizar las funciones que tiene encomendadas, necesita contar con los recursos suficientes; esto sirve para definir el gasto público, de la siguiente manera: en una economía monetaria, el gasto público es la cantidad de dinero que el Estado utiliza para el cumplimiento de sus funciones.

La estructura del gasto público está condicionada o determinada, esencialmente, por los fines de la política general del Estado, de tal manera que la estructura del gasto público en un país en proceso de desarrollo, será distinta a la de un país altamente industrializado.

La primera dificultad con que se tropieza en los países menos desarrollados consiste en la escasez de ahorros, toda vez que el ingreso es bajo y - por lo tanto también es baja la capacidad de ahorro. Y todavía más el bajo -

nivel de ingreso y la mala distribución del mismo originan una insuficiencia de la demanda efectiva que impiden el desarrollo de las industrias que podrían satisfacer al consumo interno en renglones importantes.

En adición a lo anterior; conviene recordar que entre los factores dinámicos de crecimiento en las economías menos desarrolladas se encuentran algunos que son función del ingreso, como es el consumo interno; y otros que dependen por completo de condiciones externas sobre las cuales no se puede influir de manera directa, como es la compra al exterior de bienes y servicios de producción interna. Queda entonces como factor dinámico, sobre el que sí se puede influir a través de la política económica, el gasto público ya sea de tipo corriente o de inversión. De aquí la importancia de la política fiscal, que es, como ya se dijo, la que conduce al gasto gubernamental y la que canaliza hacia él los recursos financieros.

Por ser los gastos de inversión los que fundamentalmente contribuyen a incrementar la tasa de desarrollo, resulta explicable que una de las preocupaciones principales de la política fiscal de los países menos desarrollados sea la formación del ahorro gubernamental; esto es, de procurar que los ingresos corrientes superen a los gastos corrientes, para emplear el excedente así obtenido, a la construcción de obras de infraestructura. Pero también, al igual que en los países más desarrollados, se toma en consideración el crédito público, así como la alternativa de que sea el sector privado el principal soporte del desarrollo.

Es así como dentro de la política económica general en los países en desarrollo, se le da una importancia básica a la política fiscal, por ser la que

concentra el manejo de los ingresos del sector gubernamental y los gastos -- que efectúa el Estado, considerando como el agente económico más poderoso en estos países, el cual puede seguir una política vigorosa de fomento, planificando el aumento de la inversión y canalizando los ahorros creados hacia la inversión y canalizando los ahorros creados hacia la capitalización productiva, e influyendo, al mismo tiempo, en la retribución del ingreso. 47

Los objetivos del gasto público en cualquier país, estarán condicionados por lo general, a las características que impriman al desarrollo económico -- las fuerzas que determinan, retrasen o aceleren u obstaculicen propio desarrollo. En tal sentido, los objetivos del gasto público variaran de país a país, fundamentalmente, en cuanto a la jerarquización de las metas previstas.

En un país desarrollado, los gastos públicos que originan la industrialización tienen los siguientes objetivos: 1) obligaciones tradicionales, tales como: el mantenimiento de la paz y la tranquilidad pública, la construcción de caminos y el mantenimiento de otras vías de comunicación a más de ofrecer cierto grado de educación mínima a la población, etc. 2) de estabilización económica; 3) creación de una economía del bienestar y 4) los derivados de necesidades políticas.

En los países subdesarrollados, los fines del gasto público serán: a) canalizar hacia la inversión productiva, el mayor volumen de recursos disponibles en el país, sean estos obtenidos por la vía impositiva, mediante la captación de ahorros internos y externos; b) mejoramiento del aparato administra-

tivo, ampliación del sistema educativo y complementación de la productividad de los gastos de capital; c) lograr una distribución del ingreso que sea congruente con los objetivos de desarrollo económico.

Pero, en definitiva, los fines del gasto público estarán determinados por la orientación del Estado y por su posición respecto a la obtención del desarrollo y por su posición respecto a la obtención del desarrollo económico, lo cual, a su vez, estará condicionado por el grado de control político que tengan sobre el Estado las fuerzas que deseen romper el estancamiento y viceversa. 48

Efectos económicos: es claro que diversos tipos de gasto provocaran -- efectos económicos distintos.

De manera general todo gasto público tiende a aumentar la producción, - en cuanto que significa un aumento de la corriente circulatoria de los medios adquisitivos del sector privado, el cual podría destinar parte de esos recursos a la inversión, aumentando con ello la producción de bienes. 49

Los gastos corrientes gubernamentales aumentan el poder de compra y - la capacidad de ahorro de los sectores beneficiados, provocando inversiones por la vía del aumento de la demanda efectiva. Entre los gastos corrientes - destacan los de beneficio social que a más de tener un efecto redistributivo - del ingreso tiene el efecto de aumentar la capacitación profesional de la mano de obra, a través de los gastos en educación los gastos sociales mejoran

48. - Urdiales Morales, Jorge Mario, El financiamiento del gasto público en los países en proceso de desarrollo; la deuda pública, p.p. 17-19.

49. - Rosas F., Ob. Cit., p. 62

así mismo, las condiciones y la expectativa de vida de la población, mediante gastos sanitarios y de asistencia social. Algunos gastos corrientes (las -- transferencias) alientan a la inversión privada, a través del otorgamiento de subsidios que procuran en su caso un adecuado equilibrio en su funcionamiento, una mejor utilización del equipo productivo o su renovación, y la relocalización de ciertas actividades económicas, así como la creación de otras que, sin dichos subsidios, registraría crecimientos más lentos o posiblemente no se habrían creado. Otra clase de transferencias persiguen garantizar un mínimo de consumo en ciertos niveles de la población.

Se ha dicho sin embargo, que no todos los gastos de tipo social tienen -- efectos económicos clara e inmediatamente productivos, ya que una parte de ellos van dirigidos a aumentar los niveles de consumo, sin que pueda esperarse una influencia inmediata y directa sobre la producción.

Algunos gastos mejoran las condiciones de vida de grupos improductivos de la población, y, en general, sus efectos son imprecisos y difíciles de evaluar. 50

Son objeto, asimismo, de discusión el tipo de social que debe realizarse; mientras unos aseguran deben de ser los gastos de transferencia provisional los que cobren primacía; otros indican que éstos se hallan en desventaja ante la otra posibilidad principal, que es la preferencia por los gastos de "bienestar colectivo" como los que se invierten en educación y salud, mucho más -- igualitarios en su esencia y con mayor efecto sobre las condiciones que influyen

yen en la distribución del ingreso y en el ingreso real de la población. 51

Se acostumbra a señalar el papel predominante que puede desempeñar la política fiscal como redistribuidora de ingresos.

Surgen sin embargo, ciertas dudas en cuanto a su eficacia aduciendo la existencia de medidas más directas para lograr una mejor redistribución del ingreso, tales como la política de salarios, el fortalecimiento de las organizaciones obreras, la reforma agraria, la intensificación del grado de competencia de las empresas productoras y distribuidoras, el fomento de la tecnificación de la agricultura, el aumento de la productividad del trabajo, etc.

Los gastos públicos tienen dos clases de consecuencias; unas directas sobre la actividad económica, poniendo en marcha recursos destinados a atender una necesidad pública, y otras, indirectas, como resultante de la conducta de los primeros receptores de las erogaciones efectuadas por el Estado.

Los efectos del gasto público dependen en gran medida, de la forma como hayan sido financiados. En ese orden de ideas se asegura que los gastos financiados con empréstitos tienen efectos expansionistas más asentados que los financiados con el producto de los impuestos; y, aun más, se hacen distinciones acerca de si los empréstitos son íternos o son provenientes del Exterior.

Respecto a los gastos financiados con impuestos, han afirmado que "solo hay una transferencia de recursos monetarios y no un aumento neto de estos". 52

51.- Pinto, Anibal, La reforma tributaria en América Latina, p.p. 38-39

52.- Urdiales M., Ob. Cit., p.p. 22-24

El gasto público se ha ido incrementando paralelamente a las funciones del Estado, convirtiéndose en un instrumento importante de la política económica. Keynes observa que a través de la inversión pública, como parte del gasto, el Estado influye en los niveles de ocupación y de consumo de recursos.

El Estado, a través del gasto, devuelve a la comunidad las cantidades que obtiene de la misma, en forma de bienes y servicios, tales como el alumbrado público, servicio de policía, salubridad, educación, comunicaciones, obras de riego, sueldos y salarios, etc.

La política y naturaleza del gasto público influye fuertemente en la economía general de un país, por lo que su estructuración es de gran importancia; de su examen pueden deducirse los fines del Estado.

En nuestro país, el Estado, a través de su política del gasto público, persigue diversas finalidades, para lo cual no sólo actúa directamente a través de las distintas dependencias gubernamentales, sino que además lo hace a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal creadas para tal objeto. Las finalidades que estos organismos persiguen son el fomento y desarrollo económico, el servicio social y otras de beneficio colectivo, sin que, en ningún caso, exista el propósito de lucrar. 53

A partir de la crisis de los años treinta el eminente economista norteamericano de apellido Keynes divide el gasto público, en dos grandes categorías; gastos de consumo y gastos de inversión. Entre los primeros se encuen

tran aquellos que se destinan a la adquisición de bienes y servicios que no incrementan la producción de una manera directa e inmediata; y, entre los segundos, los que se efectúan con la finalidad de aumentar directa e inmediatamente la producción. Es necesario insistir en que este agrupamiento corresponde a la etapa inicial del gasto, ya que a la larga, de los gastos de consumo, que significan ingresos para los particulares, parte irá a la inversión privada y parte al consumo privado; con lo cual se aumentarán ambos, generándose un aumento de la demanda total de bienes de consumo, que a su vez influirá en el volumen y estructura de la producción. Las variaciones en el consumo generarán, de acuerdo con el principio de aceleración, cambios estructurales en la producción industrial, agrícola, etc.

A los gastos de consumo generalmente se les concede menor importancia que a los de inversión; sin embargo, no debe subestimárseles sino darles el paso debido examinando cuidadosamente sus efectos, ya que entre los gastos de consumo y los de inversión debe existir una proporción adecuada que se afectará necesariamente con la alteración de cualquiera de sus componentes.

54.

En teoría, los gastos de inversión se reflejan en adiciones al capital fijo y a los inventarios, constituyendo el aumento de la riqueza.

La inversión tiende a elevar la producción; por lo que, para lograr o -- mantener un nivel determinado de producción, será necesaria una inversión proporcional.

La caída de la inversión global más allá de un nivel determinado, puede producir una depresión económica, y de una inversión excesiva, puede originar una acumulación de bienes de consumo que conduzca a frenar la producción.

La inversión de un país comprende tanto la privada como la pública, por lo que la política de inversión pública es determinante en el nivel de inversión total. Por lo tanto, cuando la inversión privada disminuye y el Estado desea conservar o elevar el nivel de la inversión total, deberá aumentar la inversión pública; el inversamente, deberá disminuirla cuando la privada aumente: esto es, la inversión pública deberá tener un carácter compensatorio o complementario de la inversión privada.

Las variaciones de la inversión privada influyen poderosamente en el desarrollo económico, por lo que el Estado deberá vigilarlas y, a través de su política de inversión, mantener a un nivel deseable la inversión total. 55

El gasto público tiene efectos en la distribución en cuanto a que proporciona a los individuos ingresos monetarios o bienes y servicios, ya sea directa o indirectamente, en forma inmediata o mediata, con los cuales éstos satisfacen sus necesidades. La forma inmediata tiene lugar dentro de un período corto, que puede ser el año fiscal; por ejemplo el aumento del poder de compra de los servidores públicos por las transferencias que el Estado les hace; y la mediata, la que se efectúa en un período mayor, como por ejemplo el -- cambio de la estructura de la producción y la elevación de la calidad y moral

de la población derivadas de la política de inversiones y gastos en educación.

56

En México, la inversión pública se ha venido realizando tanto con recursos ordinarios, como con empréstitos internos y externos. No obstante que en los últimos años el Estado ha dado gran importancia a la política de inversiones, éstas no han sido suficientes para cubrir todas las que demanda el desarrollo económico; motivo por el cual el Estado ha tenido que jerarquizarlas.

En la jerarquización de las inversiones públicas deben de tenerse en cuenta normas teóricas como las que se señalan a continuación:

1. - Que respondan a un plan nacional de desarrollo económico.
2. - Que se subordine lo suntuario a lo útil, esto último a lo necesario, y lo necesario a lo imprescindible.
3. - Deben realizarse en primer término, las obras básicas de desarrollo. Que incrementen la actividad económica.
4. - Deben preferirse las inversiones de recuperación más rápida.
5. - Debe darse preferencia a la conclusión de obras en proceso de construcción, sobre las que aun no se han iniciado.
6. - Debe preferirse la utilización de productos nacionales sobre los importados.
7. - Debe darse preferencia a las inversiones que impliquen la utilización de mano desocupada.
8. - Debe procurarse que los beneficios de la inversión pública alcancen -

al mayor número posible de personas y regiones del país.

9.- Deben tener preferencia las que tengan por objeto mantener en actividad obras ya existentes.

10.- Deberán preferirse las inversiones que menos interfieran o compitan con la actividad privada. 57

Para ello el Estado Mexicano a dictado numerosas disposiciones, para coordinar las inversiones de los distintos niveles del sector público: las cuales con posterioridad trataremos con más amplitud.

El gasto público se financia, principalmente, por medio de los ingresos que obtiene el gobierno, los que derrama a través del presupuesto, al que podríamos definir como el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de la deuda pública. 58

Este cuerpo de principios o lineamientos o, en su defecto, las medidas financieras adoptadas en el campo de la economía pública, es lo que se conoce, dentro de la política económica general, como política fiscal y es la que relaciona a la actividad del Estado con las condiciones presentes y las perspectivas de la economía general. O sea, que considera los efectos de las operaciones de ingresos, gastos y deuda del gobierno sobre la corriente de fondos de la economía nacional, así como los diversos sectores de la actividad económica que resultan afectados en la forma primaria o secundaria por las actividades fiscales...59

57.- *Ibidem.*, p. 60

58.- Belauzarán C., *Ob. Cit.*, p.p. 14-15

59.- Gerhard Colln, Presupuesto gubernamental y presupuesto económico, p. 34.

Es interesante hacer notar, por lo que al presupuesto se refiere la manera de pensar de la economía clásica. Consideraban que el presupuesto debía de mantenerse reducido y siempre estar equilibrado, catalogaban a la ocupación plena como un estado normal y a la desocupación como voluntaria, la que estaba regulada por los ajustes de los salarios, ya que no había influencias cíclicas.

En la actualidad ha desaparecido el concepto de pequeñez en el presupuesto, ya que éste se ha convertido en el centro de la economía pública.

El principio clásico del equilibrio presupuestar se substituye, cada vez más, por la teoría del equilibrio de la economía nacional considerada como un todo, teoría que se considera mejor adaptada a las funciones del Estado Moderno.

El presupuesto deberá estar estructurado y clasificado en forma adecuada para distinguir las diferentes clases de erogaciones y la incidencia de éstas en la economía general.

Si tomamos en cuenta que, "el objetivo central de una política de gastos gubernamentales o, más específicamente desde un punto de vista cíclico o de una política de gastos públicos compensatorios, es el que el ejercicio de una demanda adicional de bienes y servicios, por parte del gobierno. Puede compensar movimientos indeseables en la demanda de empresas particulares", - vemos que una de las finalidades de los gastos públicos estará encaminada a gastar las cantidades necesarias para suplir la disminución en el gasto privado, lo que puede ocurrir, aun si el ingreso nacional se mantiene a un ni--

vel constante. 60

En una economía muy inestable o afectada por una inflación crónica, las inversiones tienden a disminuir o a bajar su productividad media, lo que no ocurre en una economía sana.

Cuando el Estado construye una carretera o una obra de riego, por lo general, los inversionistas privados efectúan inversiones complementarias, que probablemente no realizarían en ausencia de las facilidades creadas por las instalaciones llevadas a cabo por el Estado mismo.

En el sector público, las decisiones con respecto a qué bienes y servicios van a ser utilizados y quienes van a recibir esos beneficios constituyen una atribución de los órganos ejecutivos de los gobiernos. 61

Así pues, el problema de la distribución del ingreso consiste en analizar las causas que gobiernan el reparto del producto anual de la economía entre los factores que contribuyen a su creación.

El problema de la distribución como una meta de política económica y social y su relación probable con el nivel de ocupación y tasa de crecimiento del ingreso, es de reciente creación.

La situación de México, que durante los largos en que padeció una economía dicotómica, parece confirmar que una distribución muy desigual desemboca a los más, en un ritmo raquítico de crecimiento. La economía dicotómica se caracteriza por la coexistencia de dos sectores económicos diferentes.

60. - Timbergen y Polak, Dinámica del ciclo económico, p. 336

61. - Belauzarán C., Ob. Cit., p.p. 14-15.

Uno es un sector dinámico, reducido en número, pero que obtiene una parte importante en el ingreso total y que satisface su consumo e inversión con una alta propensión a importar; el otro es el sector mayoritario, con un ingreso reducido, de producción inelástica, que opera al margen de la economía monetaria y del progreso social y que surte de mano de obra abundante y barata al sector dinámico, el cual, aun si se está expandiendo, acapara los beneficios de una mayor productividad, sin difundirlos al resto de la economía. El aumento del producto total está limitado por la falta de movilidad entre un sector y otro y por falta de oportunidades del sector pobre.

Un razonamiento económico muy frecuente ha consistido en afirmar que la desigualdad contribuye al progreso económico porque frena el consumo global y aumenta el nivel de ahorros. Es decir, se relaciona el volumen de ahorros con el patrón de distribución y se observa que como sólo ahorran las personas que poseen un ingreso por encima de cierto nivel, y que son la minoría, éstas son las que permiten que se lleve a cabo la formación de capital, y por tanto, las que determinan la tasa de crecimiento económico. Una reducción en la desigualdad de un ingreso global dado, resultaría en un mayor consumo, en un volumen menor de ahorros y de formación de capital y, por ende, en un ritmo menor de desarrollo económico.

Se ha visto que una desigualdad en la distribución del ingreso, no produce necesariamente un elevado volumen de ahorros. Pero aun suponiendo que en dos sociedades dadas se lograra el mismo coeficiente ahorro-inversión, se puede obtener un mayor aumento en la producción y, por tanto, una tasa mayor de crecimiento económico, si la relación producto-capital es mayor. Pues

bien, la desigualdad en el ingreso, por la estructura de la demanda que la -- acompaña, estimula las inversiones poco capitalizadas y ocasiona un bajo -- rendimiento del capital, por hombre ocupado; es, por tanto, desfavorable a -- una tasa elevada de desarrollo económico. Este se caracteriza por los siguien -- tes fenómenos: a) aumento en la productividad de la agricultura, la industria -- y los servicios; b) transferencia de mano de obra de actividades primarias a -- otras actividades secundarias y terciarias de mayor productividad por hom -- bre ocupado. 62

Si bien la distribución del ingreso está determinada fundamentalmente -- por la demanda y la oferta de los factores productivos, también intervienen -- una mezcla de las diversas habilidades de los individuos y de los diferentes -- atributos de los trabajos que realizan.

El tratar el problema de la distribución de sus causas y sus efectos en -- los niveles de producción, inversión y consumo, conduce a formular algunos -- lineamientos muy generales de política económica. Especialmente si se tie -- ne en cuenta que en los países subdesarrollados una distribución funcional -- desde el punto de vista del crecimiento económico y, por tanto, menos desi -- gual, no se alcanza por sí sola, ni surge simple y espontánea del proceso de -- desarrollo, porque existen factores que automáticamente garantizan una dis -- tribución óptima del ingreso, y antes bien, se gestan situaciones que tienden -- a deteriorar la distribución y, por ende a reducir la tasa de desarrollo. Así, -- es que se acepta el desarrollo económico "promovido" porque el espontáneo

no se presenta. En aquél, el gobierno realiza inversiones públicas; gasta y actúa con el fin de aumentar la productividad de la economía y financiar actividades productivas de los particulares. De igual manera, es necesaria la acción del gobierno para asegurar una política de distribución del ingreso que, frente a una dotación de escaso capital y abundante mano de obra, corrija los desequilibrios y reduzca el desperdicio provocados por el mercado y el afán de lucro, acelerando así el desarrollo económico.

Esta distribución "equitativa" o "justa" podría definirse como aquella en que la retribución de los distintos factores de la producción, básicamente trabajo y capital, sea tal que les permita satisfacer sus necesidades económicas dentro de normas aceptables y por encima de un nivel mínimo, dado por el desarrollo de la técnica, el capital y los hábitos de esa sociedad.

Estas medidas de política económica suponen gradualmente, y conforme a metas bien definidas pero flexibles, se restringe el consumo no-esencial, se amplía el consumo esencial-colectivo-individual, se termina con la subocupación de la mano de obra y con la capacidad excesiva por falta de demanda en algunas industrias. Es obvio que para poder realizar una política económica bajo estos lineamientos, habrá que contar con una mayor planeación en el sector público, y una mayor dirección en el consumo e inversión del sector privado, que las que actualmente imperan en los países subdesarrollados del llamado mundo libre.

La única solución racional para proporcionar una equitativa distribución del ingreso y para corregir las deformaciones del desarrollo económico sin disminuir su tasa de crecimiento, radica en que el Estado dirija con efica-

cia y honestidad una mayor proporción de los recursos nacionales hacia la --
satisfacción de necesidades colectivas de inversión y consumo que aumenten
la productividad de trabajo. 63

Sin embargo los esfuerzos que México realiza, en materia de inversión
y ahorro interno, así como la tasa de desarrollo económico, son claramente
insuficientes si los comparamos con el crecimiento acelerado de la pobla--
ción.

Del lado del gasto público, los aspectos más prometedores parecen ser -
la participación del sector público en la propiedad de industrias básicas y de
gran escala supliendo así, la escasa iniciativa privada en este campo y la --
asignación de fondos para financiar, a bajas tasas de interés, el estableci--
miento y expansión de empresas privadas. 64

Este sector público, se complementa entre el gobierno y el llamado sub-
sector de los organismos descentralizados -entidades creadas por el estado
mediante leyes o decretos (que) gozan de personalidad jurídica y su patrimo-
nio proviene del propio estado- y empresas de participación estatal -que son
(estas últimas) sociedades organizadas conforme a la legislación mercantil,
que están sujetas a dicha legislación y cuyo capital sólo pertenece al Estado-.
Estas dos clases de entidades públicas se clasifican de la manera siguiente:-
a) Institutos de Seguridad Social; b) organismos que son extensión de las de--
pendencias del subsector gobierno, que operan en forma autónoma, pueden --

63. - *IbIdem* .

64. - Navarrete, I., Incentivos fiscales y el desarrollo económico de México.
p.p. 13-14

tener funciones de tipo administrativo o realizar inversiones físicas; c) empresas productoras y distribuidoras de bienes y servicios; y d) instituciones nacionales de crédito. 65

En general el crédito oficial ha sido factor decisivo para el establecimiento de industrias básicas debido a la escasez general de crédito, y a las altas tasas de interés prevaleciente en el mercado. A través del presupuesto federal se han asignado fondos de trabajo necesario para la constitución y ampliación del capital original de los bancos nacionales que el gobierno ha subsidiado en caso de pérdidas. Estos bancos que han contribuido al desarrollo industrial financiando empresas industriales públicas, privadas y mixtas. Entre estos organismos el de mayor importancia es la Nacional Financiera, constituida en 1934, que viene operando como corporación de fomento; también deben de mencionarse el Banco de Comercio Exterior, Banco de Fomento Cooperativo y el Banco de Transportes.

En diciembre de 1953, se dió un paso muy trascendental en relación al fomento de la mediana y pequeña industria, al crearse con tal fin un fondo de garantía que maneja en fideicomiso la nacional financiera. El fondo de garantía y fomento de la pequeña y mediana industria se inició con un capital de 50 millones de pesos, que se ha ido incrementando con utilidades y nuevas aportaciones del Gobierno Federal, hasta alcanzar, en diciembre de 1973 un monto de 158 millones de pesos.

65.- Alatríste Seatiel Jr. La estructura del control externo de los organismos descentralizados, p. 11.

Con todo, no es ésta la totalidad de gastos que han contribuido a la formación de capital nacional. Se han otorgado asimismo, subsidios en efectivo (incluidos dentro del renglón de gastos corrientes), con el objeto de realizar obras públicas locales y para otras erogaciones de fomento destinadas a beneficiar principalmente, a organismos del sector público y a los gobiernos de los Estados, Territorios y Municipios.

Los organismos descentralizados como un cuerpo especializado en la prestación de servicios colectivos, cuya satisfacción es de responsabilidad gubernamental, -Institutos de Seguridad Social, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Caminos y Puentes Federales de Ingreso, etc. Las estatales y para-estatales, en cambio realizan operaciones de compra y venta de carácter mercantil, pero su política de precios e inversión, se determina por decisiones de política económica central más que por el principio de lucratividad -Petróleos Mexicanos, F.F.C.C. Nacionales, Altos Hornos, entre otros etc. 66

El estado mexicano ha asumido formas contradictorias de intervención económica, en el transcurso de su historia, sin que podamos concluir que pueda caracterizarse como un Estado de intervencionismo radical. En verdad, en los últimos lustros el Gobierno Federal ha venido actuando dentro de un estatismo conciliador. 67

E) REGIMEN CONSTITUCIONAL.

La intervención del Estado en la vida económica de un país, se regula a

66 - Navarrete, I . Ob. Cit., p. p. 17-18-21-27.

67 - Velazco, Gustavo R . Libertad y abundancia, p. 10

través de disposiciones generales de carácter jurídico, que se encuentran - ubicados en el texto supremo, que es la Constitución, que viene a regular en su parte dogmática y orgánica, los poderes públicos creados por ella; dotándolos de facultades expresas y por tanto limitadas, e instituye asimismo ciertos derechos de las personas, que conocemos como garantías individuales. - Así pues, hay una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades; y además la obligación de los ciudadanos, a cumplir con determinados preceptos y también a exigir sus derechos.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- contiene los preceptos jurídicos, de la intervención del Estado en la materia Económico-coactiva; y para tal efecto mencionaremos los artículos más sobresalientes de dicho texto, que fue promulgado el 5 de febrero de 1917.

El artículo 27 Constitucional expresa lo siguiente: "la propiedad de las - tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, - corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, sólo podrá expropiarse por causa de utilidad pública.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad - privada, las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, dictando las medidas necesarias para ese fin. La nación - tiene como su representante al Gobierno de la Federación."

Artículo 31 inciso IV señala: "la obligación que tienen los mexicanos de

contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

En el artículo 27 se hace mención de la representación, que tiene el Gobierno de la Federación, como producto de la voluntad del pueblo. Por tal -- efecto lo reglamenta el artículo 39, de la siguiente manera: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". El pueblo viene a ejercer su soberanía a través de los poderes de la unión y las legislaturas estatales.

La división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política, proyectada por la historia. Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De este modo la división de Poderes llegó a ser, y siéndolo continúa hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales. 68

Por ello Locke decía que: "para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían -

dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, - llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin - de la sociedad y del Estado". 69. Por otra parte Montesquieu decía en una -- frase, que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema "para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las - cosas, el poder detenga al poder". 70. En ambos pensadores, la limitación - de los poderes públicos viene a ser, una garantía de libertad.

En primer lugar hablaremos de la forma de gobierno que adopta el pue-- blo mexicano según, el artículo 40 Constitucional que se expresa de la siguien-- te manera: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República re-- presentativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y Sobera-- nos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federa-- ción establecida según los principios de esta ley fundamental".

Por otro lado el artículo 49 Constitucional nos habla de que: "el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecuti-- vo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o - corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de - facultades al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo - 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

69. - Locke, John, Ensayo para el Gobierno Civil, Cap. XII.

70. - Montesquieu, Espíritu de las Leyes, Lib. XI, Cap. VI

Artículo 29 Constitucional dice: "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualesquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la -- Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que - estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

El artículo 131 Constitucional en su párrafo segundo dice: "el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación 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 -- realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su apro- bación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Con antelación hablamos de las facultades de uno de los tres Poderes: en

si del Poder Ejecutivo, por tal motivo, las siguientes líneas nos ocuparemos para mencionar, los aspectos fundamentales del Poder Legislativo, en materia económica; que se encuentran enmarcados en la Constitución.

Artículo 50. - El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 65, párrafo I, II, que dice así: "El Congreso se reunirá el día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. - Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República; II. - Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo...".

Artículo 72 inciso h, al respecto enuncia: "la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versan sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán -

discutirse primero en la Cámara de Diputados"

Artículo 73, fracciones VII, XXVIII, XXIX, XXX, que se expresa de la siguiente manera: "el Congreso tiene facultad:

VII. - Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

XXVIII. - Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;

XXIX. - Para establecer contribuciones:

- 1o. - Sobre Comercio Exterior.
- 2o. - Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
- 3o. - Sobre Instituciones de Crédito y Sociedades de Seguros.
- 4o. - Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
- 5o. - Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica, y

XXX. - Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 74, en la fracción IV expresa: "son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

IV. - Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél;...".

Artículo 77, fracción I se expresa así: "cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I. - Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior...".

Artículo 126, reza al respecto de la siguiente manera: "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

Respecto a los Estados que integran la Federación, se encuentran en-- marcados en las disposiciones del artículo 117, pero para este estudio, sólo interesa la fracción VI. "Los Estados no pueden, en ningún caso:

VI. - 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 de la producción similar de la localidad, o ya entre produc-

ciones semejantes de distinta procedencia...".

Artículo 118. - Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. - Establecer derechos de tonelaje; ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;...71

F) REGIMEN LEGAL.

El mundo moderno vive intensamente preocupado por los problemas económicos, no hay un problema que domine tanto la conciencia pública como -- los asuntos económicos.

El Estado es la persona jurídica que más recursos necesita para su subsistencia. Todas las actividades del Estado implican gastos crecientes. Una notable incapacidad domina al Estado para atender a las actividades que le corresponden. Las actividades funcionales del Estado cada día son más onerosas. 72. En la actualidad, el Estado presta servicios que antes estaban encomendados a la iniciativa privada ante el aumento de sus gastos, la actitud pasiva ante los problemas de las oscilaciones propias de la vida económica, ha desaparecido para dar paso a una actividad intervencionista en la cual el presupuesto desempeña un papel importante. Pues es el presupuesto en donde se hace el cálculo de los ingresos y egresos y se realiza el ajuste de estas dos grandes partidas. 73.

71. - Constitución Mexicana de 1917.

72. - Serra R., Ob. Cit., p. 755.

73. - Vita Calderón. Actón. Análisis de la Ley de Ingresos de la Federación, p. 12.

Esta política financiera se explica por las medidas que un gobierno adopta para regular sus ingresos, sus egresos, los problemas generales del crédito, los precios y las implicaciones de la circulación monetaria. Se trata de una política de coordinación y de estímulo, la política fiscal y federal y la de los Estados, municipios y demás entidades públicas y privadas.

No hay elemento más perturbador del orden económico que la inseguridad monetaria, las contradicciones y redundancias de la política fiscal. El Estado tiene en sus manos medios poderosos para evitar los profundos desajustes que empobrecen la economía nacional y llevan a los hogares miseria y desaliento. 74

Para que el Estado pueda crear la infraestructura necesaria es imprescindible que la política fiscal le provea medios para lograrlo, lo que debe reflejarse en la proporción del gasto público total destinada a inversiones productivas y en el uso de diversos recursos crediticios, tanto internos como externos, que, sumados a los ingresos provenientes de la tributación y a los propios de los organismos públicos, hagan posible un volumen de erogaciones adecuado. 75

La política fiscal tiene un campo de aplicación especialmente importante en relación con los problemas de balanza de pagos de nuestro país, puesto que ante condiciones no siempre dinámicas o favorables de los mercados internacionales los esfuerzos por fomentar la exportación de nuevos productos, sobre todo aquellos que incorporen mayor valor agregado, son doblemente

74. - Serra R., *Ob. Cit.*, p.p. 754-755.

75. - *Revista del Tribunal de la Federación*, México, p. 296.

necesarios, en tanto que la política de sustitución de importaciones se impone como condición indispensable para la industrialización y el desarrollo -- agropecuario. Un desenvolvimiento sano y justo demanda que las desigualdades en la distribución del ingreso se corrijan.

La sociedad debe exigir una contribución más que proporcional para sufragar las necesidades colectivas y el desarrollo económico nacional; a quien su capacidad como asalariado sólo le permita un modesto ingreso, la sociedad debe reducir las cargas fiscales y, más aun, proveer gratuitamente de los bienes y servicios que demanda una condición de vida decorosa. Un sistema fiscal redistributivo, dentro de límites compatibles con sus demás objetivos de desarrollo, supone establecer impuestos progresivos sobre la renta acumulada y, a través de buenos programas de gasto público corriente, elevar el ingreso real y la productividad de los sectores de la población cuyo poder de compra normal sea débil.

La política fiscal para el desarrollo debe tener por lo menos cinco categorías de objetivos: la creación y ampliación a largo plazo de la infraestructura económica y social, mediante inversión pública; la estabilidad monetaria y de precios a corto plazo; el estímulo a la inversión privada y su debida canalización; la protección y el fortalecimiento de la balanza de pagos; y la redistribución del poder adquisitivo de la población. 76

A fin de que el Estado pueda continuar e intensificar sus programas para crear una amplia infraestructura económica y social, ha tenido como ob-

jetivo esencial estimular el ahorro interno y la inversión, y tratando de resolver la difícil ecuación entre las aspiraciones a un mayor ingreso y la exigencia ineludible para nuestro desarrollo, de facilitar y hacer atractiva la capitalización.

Por otra parte, nuestra Constitución Política, lo mencionamos con antelación, consagra los postulados de proporcionalidad y equidad en la distribución de las cargas fiscales; y esta aspiración sólo puede lograrse si se combinan los impuestos para que las diversas manifestaciones de capacidad contributiva sean alcanzadas por algún gravamen; pero de modo tal que la incidencia del sistema tributario, en su conjunto, no contradiga sino afirme el principio de progresividad. 77

Las leyes, reglamentos o circulares, que vienen a constituir el aspecto legal, en que se encuentran ubicados los distintos renglones impositivos de un Estado, y que vienen a fortalecer al poder ejecutivo, como el órgano encargado de llevar la política fiscal, al término de sus metas, en beneficio del pueblo de México; se mencionarán en forma sucinta en los siguientes párrafos.

Así, se hizo mención de quienes son las personas, encargadas de cubrirlos, al referirnos al aspecto constitucional en el artículo 31 fracción IV.

El Código Fiscal de la Federación en sus artículos 2, 3, 4, 5 y 6; menciona la forma como el Estado, se allega fondos suficientes a través del ingreso de: impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

77. - Serra R., Ob. Cit., p. 797.

Artículo 2. - Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Artículo 3. - Son derechos las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio.

Artículo 4. - Son productos los ingresos que percibe la Federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, no clasificables como impuestos derechos o productos.

Artículo 6. - Sólo mediante ley podrá afectarse un ingreso federal a un fin especial. 78.

Para tal efecto, hicimos referencia con antelación, cuando citamos el aspecto constitucional del Poder Ejecutivo, encargado de imponer las cargas fiscales, así como sus gastos; nos referimos a la serie de leyes y disposiciones secundarias, por medio de la cual regula la vida institucional del país. Por ello en el artículo 10., de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se expresa de la siguiente manera:

Artículo 10. - Para el estudio, planeación y despacho de negocios en los diversos ramos de la Administración, el Poder Ejecutivo de la Federación tendrá las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Relaciones Exteriores,
- Secretaría de la Defensa Nacional,

Secretaría de Industria y Comercio.

Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Obras Públicas.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Presidencia.

Departamento de Turismo.

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Departamento del Distrito Federal.

Por motivo de nuestro estudio, la cuestión que más nos interesa, es la relación que existe, entre el representante del Poder Ejecutivo y el Secretario de Hacienda y Crédito Público; para tal efecto mencionaremos el artículo 6o., fracción I, II, V y VI, de la Ley que estamos analizando.

Artículo 6o. - A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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.

V. - Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa de la -

Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VI.- Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de - la Federación y del Departamento del Distrito Federal...79.

Ahora, hablemos del presupuesto, pero daremos una sucinta referencia teórica.

El presupuesto fue considerado por algunos autores como Laufenberger - como "un acto de previsión de gastos y de ingresos de una colectividad para - un periodo determinado, sancionado por el Poder Legislativo, cuando se tra - ta de una dictadura del Poder Ejecutivo".

Al ir evolucionando el Estado el concepto de presupuesto ha cambiado, - de ser en un principio un documento de carácter administrativo, ha adquirido una gran importancia adoptando un aspecto más amplio considerándolo, como un documento que refleja toda la actividad económica de la nación.

Tratando de determinar la naturaleza jurídica del presupuesto encontra - mos que la doctrina más generalizada es aquella que se inspira en las leyes según su contenido, sin tomar en cuenta de cual emanan. Conforme a esta - teoría sostenida por Laband, Jellineck, Mayer, Jezé, Laufenberger y otros autores, el presupuesto es un acto con apariencia externa de Ley, pero in - trinsecamente es un acto administrativo, o expresado con mayor claridad -- una operación administrativa.

En la legislación Mexicana, el presupuesto se refiere por lo que respec - ta a los gastos del Estado, separados de la Ley de Ingresos, siendo dos ac -

tos distintos, la promulgación del Presupuesto General de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación, y en esta doble consideración de Ingresos y - Egresos, es acertada la opinión del Maestro Serra Rojas, al afirmar que el presupuesto es "un acto eminentemente legislativo, formal y materialmente considerado".

Si la Ley de Ingresos debe discutirse y aprobarse anualmente, de ahí se desprende que ésta tiene una periodicidad de un año, al cabo del cual automáticamente o deja de producir sus efectos. No en todos los países coincide el año fiscal con el año calendario.

El concepto de anualidad ocasiona un serio problema, en la práctica en los países que lo han adoptado, los cuales son la mayoría, ya que las funciones estatales son tan complejas que en ocasiones se hace imposible, ajustar las operaciones al límite del tiempo previsto.

Los dos sistemas más generalizados para referir las operaciones presupuestarias, al año financiero son el de "caja" y el de "competencia". El sistema de "caja" rige en la mayoría de los países entre ellos Inglaterra, España, Francia a partir de la reforma presupuestaria de 1956 y Rusia; es el sistema a favor del cual se han pronunciado, por atribuirle ventajas tales como la claridad y simplicidad.

Consiste el presupuesto de "caja", en que no hay transferencia de gastos de un año a otro; las cuentas se cierran al terminar el año financiero, - pues cuentan únicamente los ingresos y los gastos realizados; los no realizados pasa para el año siguiente, por lo tanto no hay residuo.

El sistema de "competencia", las cuentas quedan pendientes hasta liqui

darse las negociaciones comprometidas, utilizándose para realizarlas un período adicional; debido a ésto el ejercicio financiero es más extenso que el año financiero. Este sistema se sigue en Holanda, Italia y Brasil.

Existen excepciones al principio de anualidad, pues en algunas ocasiones, bien sea, porque el presupuesto no ha sido sancionado en el tiempo oportuno o por alguna otra razón, no siempre es posible cumplir con este principio, - sobre todo en materia de egresos.

Las formas a las que recurren los países, para subsanar las dificultades ocasionadas, por la aplicación del principio de la anualidad son variadas, siendo las más comunes la concesión de créditos provisionales, los cuales son absorbidos posteriormente por el presupuesto; este sistema es seguido en Bélgica. En Francia la concesión de estos créditos, se realiza en forma mensual y son denominados duodécimos y son siempre originados, por el retardo de la autorización del presupuesto.

Por último, encontramos el sistema de "Reconsideración del presupuesto" adoptado por Brasil, Alemania Occidental y Argentina, el cual consiste en que, al no ser aprobado oportunamente el presupuesto, continuará vigente el del año anterior.

La legislación mexicana, en materia tributaria sigue el principio de la anualidad; y por tanto la Ley General de Ingresos es el documento, por medio del cual, el Congreso decreta los impuestos, que han de cobrarse en ese año fiscal, los cuales se recaudarán conforme a las leyes especiales en vigor, es claro que se cumple con el principio de anualidad, éste tiene por objeto ajustar los ingresos, al presupuesto de egresos del año fiscal siguiente, ya que -

la situación económica es variable y al no incluirse en la Ley de Ingresos al gún impuesto, éste no podrá recaudarse, por no estar sancionada su vigencia por dicho ordenamiento. 80

La forma como se han cumplido las facultades, que señala el artículo - 65 Fracción II y 74 Fracción IV de la Constitución, se expresa a través de - la expedición de una ley del Congreso de la Unión, denominada "Ley de Ingresos de la Federación", que tiene una vigencia de un año.

Esta ley contiene sólo una lista o enunciado general de cada una de las - materias que deben ser gravadas, como impuestos a la importación; impuestos a la exportación, etc. 81

La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1971 -- (D.O.F. del 29 de diciembre de 1970) considera: "Artículo 1. - En el ejercicio fiscal de 1971, la Federación percibirá los ingresos provenientes de - los conceptos que a continuación se enumeran:

I. - Impuesto sobre la renta.

II. - Impuestos relacionados con la Explotación de Recursos Naturales.

III. - Impuestos a las industrias y sobre producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y a servicios industriales.

IV. - Impuestos sobre Ingresos Mercantiles.

V. - Impuestos del Timbre.

VI. - Impuestos de Migración.

80. - Vita C., Ob. Cit., p.p. 13-14-15, 18.

81. - Serra R., Ob. Cit., p.p. 789-790.

VII.- Impuestos sobre primas pagadas a Instituciones de Seguros.

VIII.- Impuestos para campañas sanitarias, Prevención y Erradicación de Plagas.

IX.- Impuestos sobre la Importación.

X.- Impuestos sobre la Exportación.

XI.- Impuestos sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Juegos permitidos.

XII.- Herencias y Legados de acuerdo con las Leyes Federales sobre la materia.

XIII.- Impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

XIV.- Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

XV.- Cuotas para el Seguro Social a cargo de patronos y trabajadores.

XVI.- Derechos por la prestación de servicios públicos.

XVII.- Productos.

XVIII.- Aprovechamientos.

XIX.- Ingresos derivados de Ventas y Bienes y Valores:

1.- Venta de bienes inmuebles;

2.- Venta de bienes muebles;

3.- Venta de valores emitidos por empresas y organismos privados.

XX.- Recuperaciones de capital:

1.- Fondos fideicometidos en favor de entidades federativas y empresas públicas;

2.- Fondos fideicometidos en favor de empresas privadas y a particulada

lares.

XXI. - Ingresos derivados de financiamientos:

1. - Emisión de bonos;
2. - Otros financiamientos.

XXII. - Otros ingresos:

1. - Enteros que efectúen los organismos descentralizados;
2. - Enteros que efectúen las empresas, propiedad del Gobierno Fede--

ral. 82.

La fuerza del Estado moderno -democrático y federal- proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite realizar sus altas finalidades entre las que destacan por su importancia el desarrollo de la economía nacional y la redistribución de la renta nacional. 83

El presupuesto -dice Serra Rojas- es un instrumento político, económico y público, es el medio más poderoso de coordinación e integración de la vida económica y de orientación al desarrollo social. El Estado actúa sobre la economía nacional para asegurar su estabilidad y estimular su desarrollo. En un aspecto más específico, la política fiscal se propone conseguir la ocupación plena.

En la medida que su manejo se subordine a principios jurídicos, económicos y técnicos de rigurosa selección, con un lógico encadenamiento a la planeación general, los beneficios serán más inmediatos.

Varios son los aspectos bajo los cuales se puede considerar el presupuesto: económico, contable y jurídico. 84

82. - Diario Oficial de la Federación, para 1971.

83. - Serra, R., Ob. Cit. p. 759

84. - Ibidem., 760

Desde el punto de vista económico expresa la condición financiera del Estado, en un momento dado.

Desde el punto de vista contable, expresa el desarrollo del sistema de las cuentas públicas y la aptitud de las cosas que maneja el Estado para poder reducir las a cuenta o cálculo. 85

"El presupuesto sea una institución jurídica, dice Sainz de Bujanda, -- cuando su contenido no pueda ser arbitrariamente fijado por la administración, es decir, cuando exista un núcleo de normas fundamentales que determinen el cómo, el cuándo y el porqué de los gastos y de los ingresos públicos. Las dificultades que el jurista habrá de resolver para la elaboración del nuevo derecho presupuestario serán, sin duda, inmensas. Pero la dificultad de una tarea no puede justificar nunca el darle la espalda. La inhibición del jurista ante los problemas de su tiempo trae consigo problemas mucho más graves que aquellos que por pereza o indiferencia dejan de abordarse en el momento oportuno". 86

En lo que se refiere al Presupuesto Federal, es indudable que el Poder Ejecutivo está más capacitado para analizar circunstancias y detalles, necesidades e intereses de la acción gubernamental, considerando unitariamente la vida económica nacional. 87

La materia financiera federal se encuentra distribuida entre varias dependencias del Ejecutivo, pero es a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pú-

85.- Idem.

86.- Sainz de Bujanda, Hacienda y Derecho, p. 448

87.- Serra R., Ob. Cit., p. 760.

blico a la que se le asigna la competencia general, de acuerdo con el artículo 6 en sus XVI fracciones, de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado. En ellas se encuentran los objetivos financieros más importantes de la política económica del Estado. Pero, las fracciones que más nos interesan son las siguientes:

V. - Proyectar y calcular los ingresos y egresos y hacer la glosa de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VI. - Formular los proyectos de presupuestos generales de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VII. - Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiere el control y la vigilancia del ejercicio de los presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas;...88

Con anterioridad determinamos la competencia formal del Poder Legislativo para expedir la Ley de Ingresos por el Congreso de la Unión y el Presupuesto de egresos por la Cámara de Diputados del propio Congreso, se debe de estimar en sentido material. En este sentido se dice que es una ley, creadora de situaciones jurídicas generales.

Por tanto, el presupuesto viene a ser el acto legislativo anual, por medio del cual son previstos los gastos e ingresos del Estado de una manera directa, así como otros organismos, que las leyes y decretos subordinan a la misma.

La política fiscal y de la inversión pública, en el presente año, se fija -

88. - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

en el Presupuesto General de Egresos de la Federación para el año de 1971, según el Diario Oficial publicado el 31 de diciembre de 1970; que persigue un desarrollo equilibrado para propiciar una mejor distribución del ingreso, evitar el alza inmoderada de los precios y coadyuvar a mantener sanas políticas de materias primas y de intercambio con el exterior, según se desprende de la distribución del gasto previsto para el año en curso.

De dónde viene el peso fiscal.

- 46 cs. Impuesto sobre la renta.
- 27 cs. Impuestos al comercio y a la industria.
- 12 cs. Impuesto al comercio exterior.
- 9 cs. Derechos, productos y aprovechamientos.
- 2 cs. Colocación de empréstitos y financiamientos diversos.
- 4 cs. Otros impuestos.

Total un peso.

En qué se gastará el peso fiscal.

- 25 cs. Servicios educativos y culturales.
- 14 cs. Salubridad, servicios asistenciales y seguridad social.
- 19 cs. Comunicaciones y transportes.
- 12 cs. Fomento y conservación de recursos naturales renovables.
- 8 cs. Fomento promoción y reglamentación industrial y comercial.
- 7 cs. Deuda pública.
- 9 cs. Ejército, armada y servicios militares.
- 6 cs. Administración

Total un peso. 89

Desde el punto de vista funcional o por actividades, el gasto total del -- sector público, se divide en los siguientes renglones:

1) Servicios Educativos y Culturales, para educación pre-escolar, ense^ñanza primaria, segunda enseñanza, enseñanza normal, universidades, es-
cuelas e institutos de enseñanza técnica profesional y cultural, servicios de
bibliotecas, hemerotecas y museos, construcciones y conservaciones esco-
lares.

2) Salubridad, Servicios Asistenciales y Hospitalarios, abarca construc-
ciones hospitalarias, maternidades y asistencia infantil, asistencia social y
diversos servicios complementarios.

3) Comunicaciones y transportes; incluye la construcción de carreteras,
ferrocarriles, obras marítimas, aeropuertos, correos, telégrafos, teleco-
municaciones y servicios generales.

4) Fomento y conservación de recursos naturales renovables, incluye fo-
mento agrícola, fomento ganadero, fomento avícola, fomento forestal, riego,
colonización y reparto agrario.

5) Fomento Promoción y Reglamentación industrial y comercial, para -
apoyo a empresas comerciales e industriales, promoción y reglamentación
del comercio e industria, energía eléctrica, turismo y otros gastos de fo-
mento.

6) Deuda pública, para pagar los intereses de los préstamos concedidos

tanto en el exterior, como en el interior.

7) Ejército, Armada y servicios militares, para haberes y otras remuneraciones, servicios médicos y hospitalarios, servicios educativos y sociales, pensiones y jubilaciones, gastos de mantenimiento de las fuerzas armadas, adquisición y elaboración de equipo bélico, construcciones e instalaciones militares.

8) Administración general, para Poder Legislativo, dirección ejecutiva, administración de justicia, administración fiscal, Relaciones exteriores, ayuda a Estados y Territorios y para otros servicios gubernamentales.

El gasto total, en su mayor parte, se financiará con recursos internos --provenientes del ahorro interno y complementariamente con fondos del exterior; se continuará y consolidará el desarrollo sostenido y equilibrado, y se pondrá especial atención en no provocar presiones inflacionarias que sólo --conducen al desperdicio de recursos y al deterioro económico de los sectores de escasos ingresos. De esta manera no obstante el aumento de los servicios públicos tradicionales, por considerarse conveniente para nuestro desarrollo económico, se ha procurado limitar los gastos corrientes de administración. A la vez, proponiéndose un aumento considerable en el gasto para el sector agropecuario, continuando la política de redistribución de la erogación de los fondos públicos en el territorio nacional. 90

La dirección general de egresos de la Secretaría de Hacienda es el órgano encargado de autorizar y registrar las partidas del ejercicio presupuestal.

90. - Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1971.

Las dependencias administrativas siguen las normas e instructivos hacendarios para iniciar los pagos correspondientes y su correspondiente documentación. 91

Todos los pagos se hacen con cargo al Presupuesto de Egresos haciendo se el pago por la Tesorería de la Federación.

El control del presupuesto tiene por finalidad el manejo cuidadoso del mismo para evitar errores, irregularidades y alteraciones.

El control administrativo del presupuesto lo realiza la Contaduría de la Federación y el control legislativo por las Cámaras a través de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El auge que han tomado en México los organismos descentralizados, ha venido a crear numerosos problemas de carácter técnico relacionados con la elaboración de sus presupuestos.

Desde luego las leyes orgánicas que corresponden a cada organismo descentralizado, fijan la competencia del Consejo de Administración de esas Instituciones el formular el proyecto de presupuesto, que luego es sometido a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Debemos de hacer referencia al presupuesto de Petróleos Mexicanos, Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y otros. Y una consideración particular del presupuesto de egresos de la Universidad Nacional Autónoma de México. 92

91.- Serra R., Ob. Cit., p. 825.

92.- Idem.

El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se realiza directamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Junta de Gobierno de aquellos organismos. La Secretaría de Hacienda responde ante las Cámaras de la política financiera del Gobierno, - lo cual se eliminaría si las instituciones descentralizadas y empresas privadas de interés público, se presentaran ante el Congreso a responder de sus actos. Recientemente el Gobierno Federal ha dictado importantes medidas - para que dichos organismos se limiten estrictamente a la Hacienda Pública.

93

El Poder Ejecutivo en los últimos presupuestos de egresos, que ha enviado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya se incluyen los renglones generales correspondientes a los organismos descentralizados.

Así pues, en el presente capítulo vimos, las atribuciones que tiene el Poder Ejecutivo; para que, a través de la Ley de Ingresos de la Federación, el presupuesto de egresos de la Federación y la Ley de Secretarías y Departamentos del Estado planifique el desarrollo integral de este país subdesarrollado. El Poder Ejecutivo al asumir la responsabilidad, de la planificación gubernamental nacional, lo hace teniendo en cuenta, la cooperación de este pueblo tan explotado, por los funcionarios venales, que algunas veces lo han antecedido, que sólo han abusado de la ignorancia y la falta de solvencia económica de sus habitantes; y cabe hacer mención de una frase de Napoleón: "más fácil es hacer leyes, que hacerlas ejecutar", pues siempre se -

ha hecho esto tiempo ha, y que ha traído como consecuencia el atrazo económico-social, de este nuestro país, que no sólo es presionado por las potencias económicas, del exterior sino también por las fuerzas obscurantistas - del interior, que se dedican a saquear lo poco de riqueza que tiene ya nuestra tierra, contribuyendo así a la mala distribución de la riqueza, en esta patria que en un momento dado fuera tan rica; pero que debido a esos malos funcionarios, que sólo se dedicaron a engrosar sus cuentas bancarias, enviando nuestros dineros al banco del extranjero a su nombre, también existen testaferros que representan a sociedades extranjeras y envían sus ganancias, a sus países de origen, no importando la miseria de nuestro país, en todas y cada una de nuestras regiones.

NINGUN PUEBLO DE LA TIERRA RECIBE MENOS BENEFICIOS DE SU GOBIERNO QUE EL MEXICANO, Y NO HAY OTRO QUE CONTRIBUYA CON TANTO EXCESO PARA OBTENER ESTOS BENEFICIOS.

José María Luis Mora (1837)

CAPITULO II

LOS EMPRESTITOS Y LA DEUDA PUBLICA

A) CONCEPTO DE EMPRESTITO.

Según "Diccionario of modern economics", un empréstito "es un préstamo al gobierno, suscrito por individuos acreedores".

Los empréstitos son obligaciones que la nación contrae mediante la emisión de títulos de la deuda pública, cualquiera que sea la forma que se emplee para hacer tal emisión. 94

Se llama empréstito al préstamo que se hace de Estado a Estado y sujeto a normas de Derecho Internacional, para hacer frente a las necesidades públicas. La palabra empréstito se emplea con frecuencia para designar los actos de crédito público. 95

Los empréstitos hasta hace pocos años eran titulados en su totalidad, - siendo la emisión de bonos la forma normal de conseguir fondos en los mercados financieros, pero en la actualidad la emisión de bonos ha pasado a segundo término desplazada por otro tipo de empréstitos, como los créditos bancarios no representados por los bonos.

De lo anterior se concluye que el concepto empréstito debe ser ampliado para que abarque las nuevas formas de éstos, especialmente las adoptadas por los países con capital insuficiente, los cuales buscan conseguirlo -- no sólo a través de préstamos monetarios, sino en mercancías y servicios. Por lo tanto, el nuevo concepto debe incluir la totalidad de préstamos en di-

94. - Martínez Sobral, Enrique. Elementos de Hacienda Pública. p. 277

95. - Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., p. 837

nero, sean titulados o no, y las compras a plazos.

En términos generales que un empréstito implica la cesión de poder adquisitivo a un Estado, con base en deudas. 96

El crédito público proporciona, los recursos necesarios para que el Estado pueda realizar las obras que demandan las exigencias de la comunidad. Llevar adelante un programa en el que se proponga el ejecutivo elevar el nivel de vida e industrializar el país, presupone necesariamente la inversión de grandes capitales que no puedan procurarse únicamente con la recaudación de los impuestos, sino es necesario que el Estado recurra al crédito público para financiar las obras que ha de realizar.

El empréstito es la puerta, por donde entrará el torrente de capitales - que serán destinados a la satisfacción de las necesidades que reclamen la colectividad.

Los impuestos pueden procurar los recursos indispensables para la satisfacción de esas necesidades, pero tratándose de grandes capitales el gobierno no puede disponer del producto de la recaudación de aquellos ya que - siempre están previamente afectados a otras inversiones necesarias para la vida estatal, motivo por el cual el Estado se ve obligado a recurrir al crédito público como único medio por el cual ha de financiar sus desembolsos.

La conveniencia de los empréstitos públicos se determinan solamente - por la situación económica del país de que se trate, pues los efectos que pueden producirse han de ser deseables o funestos, según la fortaleza económica

ca y la moralidad administrativa del país deudor. 97

Los empréstitos públicos son siempre aprobados mediante una ley especial. La forma tradicional para la aprobación de los empréstitos es una ley sobre la emisión de Deuda Pública, sin indicar su fin determinado. 98

Por ello es que este tema se ajusta al examen de los preceptos legales vigentes en la actualidad, prescindiendo de cualquier consideración de carácter económico o histórico de como se desenvolverán nuestros empréstitos tradicionales, tan ligados al desarrollo de la nación y fuente inagotable de amarguras para el pueblo mexicano. 99

Entre los conceptos no incluidos dentro del grupo de los empréstitos, pero que forman parte de la deuda (debe de considerarse a la deuda pública, que es un concepto más amplio que el de empréstito, aunque éstos, constituyen la mayoría de los países, la parte más importante de la misma), están las indemnizaciones por daños (guerras, expropiaciones, etc.); pensiones de retiro; salarios no pagados; obligaciones que no surgieron de la cesión de poder adquisitivo al Estado con la obligación, por parte de éste de reintegrar el capital, los intereses, o ambas cosas. 100

B) CLASIFICACION.

La clasificación de los empréstitos puede hacerse con base en sus aspectos intrínsecos o en sus aspectos extrínsecos.

97. - Trueba Rodríguez, Salvador. Ob. Cit., p. 21

98. - Gummar Myrdal. Los Efectos Económicos de la Política Fiscal. p. 12

99. - Serra Rojas, A. Loc. Cit., p. 837

100. - Osorio Granados, Marconi. Ob. Cit., p. 13.

INTRINSECOS.

I. - Por los documentos que lo representan.

a) Titulado. El Empréstito está representado por valores sociales. Ejm. Bonos, Obligaciones, etc.

b) No titulados. Está representado por valores no seriales. Ejm. Contratos, Pagarés, Certificados, etc.

II. - Por la forma de amortización.

En cuanto a la forma de amortización, la primera división que se puede hacer es la de reembolsables y no reembolsables o perpetuos.

a) No reembolsables o perpetuos:

Se llaman empréstitos de renta perpetua, a aquellos por los cuales el Estado se obliga sólo a pagar una renta o interés anual, sin que la obligación de reembolsar nunca el capital que recibe en préstamo. 101

En este grupo es de mencionarse el impuesto vitalicio con "tontina", -- nombre que se debe a su creador Lorenzo Tonti, Consistía en que un grupo de personas de la misma edad adquirían en común el derecho de recibir una renta, arrendando sus participaciones a medida que morían los socios. Desapareció en el siglo XIX.

b) Reembolsables.

Como su nombre lo indica, son aquellos en que el capital se reintegra a su acreedor. Existen varias formas de créditos reembolsables:

1. - Por plazo de amortización: a corto plazo, a plazo medio y a largo -

plazo.

En los primeros, a corto plazo, el vencimiento es a menos de un año y su finalidad consiste en proporcionar fondos al gobierno para exigencias momentáneas, de tal modo que, al terminar el ejercicio presupuestario, se hallan pagado totalmente; se consideran como a plazo medio aquellos cuyo vencimiento fluctúa entre uno y cinco años; por último, se clasifican como a largo plazo los empréstitos con un vencimiento mayor a cinco años. Aunque, también existen clasificaciones que señalan como créditos a largo plazo los que tienen vencimiento a plazo mayor de un año.

2. - En cuanto a fecha de pago, puede ser: en un sólo pago a fecha fija; - pagos periódicos en fechas determinadas o sin fechas fijas.

El pago a fecha fija puede referirse al capital únicamente a los intereses o bien en forma conjunta.

La amortización del empréstito en un sólo pago tiene el inconveniente de que para cubrirla se necesita formar una reserva que tiene el peligro de ser desviada a otros fines (cubrir un déficit), por lo que, llegando el vencimiento, el Estado se ve obligado a prorrogar su deuda.

Los pagos periódicos igualmente, pueden comprender exclusivamente capital, intereses o, combinaciones de ambos.

Los pagos a fecha indefinida tienen dos formas principales: la proveniente de que la amortización se haga en el momento en que lo exija el acreedor, y la segunda, los sorteos (tienen únicamente aplicación en los empréstitos titulados); éstos pueden hacerse con el fin de escoger de la mesa de títulos los que irán a integrar la amortización periódica, o bien, para elegir títulos

que amorticen con un valor superior al nominal y que por lo tanto reciben un premio.

3.- En cuanto a la forma en que se combinan el capital y los intereses en el pago, la amortización puede ser independiente o conjunta.

Será independiente cuando los pagos de capital e intereses se hagan en forma separada. La variante más común consiste en pagar en forma periódica únicamente los intereses, y al final del plazo convenido realizar la amortización del capital en un sólo pago.

La amortización conjunta puede ser constante, decreciente o creciente.

En la primera, el Estado destina una cantidad fija a la amortización. En la segunda, la amortización conjunta va disminuyendo debido a la menor participación, que tienen en ella los intereses; esto se cumple cuando los intereses se pagan sobre saldos insolutos y la amortización de capital es una cantidad fija dentro de cada pago conjunto.

Por último, en la amortización creciente el pago va aumentando periódicamente, ya sea porque los primeros sólo comprendan intereses, o porque la amortización de capital vaya creciendo. Cuando el destino del empréstito es la inversión en empresas en que los rendimientos necesarios para cubrir el servicio del préstamo sólo se presentan a largo plazo, este tipo de pagos tiende a armonizar el pago del empréstito con el ritmo de los rendimientos previstos y la duración física y económica de las instalaciones adquiridas.

III. - Por la moneda en que están representados: internos o externos.

a) Internos. En moneda del país deudor.

b) Externos. En moneda extranjera.

IV. - Por su garantía: especial o general.

a) Especial. Se expresa concretamente en qué consiste la garantía, determinado ingreso gubernamental, hipoteca de bienes nacionales, valores -- gubernamentales, etc.

b) General. Las garantías especiales han caído en desuso, por lo que en la actualidad los empréstitos se garantizan por la ley, la confianza pública, el interés del Estado en cumplir sus compromisos y, básicamente, por los ingresos totales del presupuesto.

Las características explicadas a continuación, se presentan en deudas tituladas:

1. - Tipo de colocación. Es necesario hacer la distinción entre valor nominal de los títulos y precio de colocación de los mismos. El valor nominal es el impreso en los títulos, y el tipo de colocación el valor a que efectivamente se venden dichos títulos.

En cuanto al valor nominal de los títulos, debe estar en consonancia con el tipo de inversionista que se desea que se los adquiera. Si se pretende -- atraer al gran ahorrador, se emitirán con valores altos; si van dirigidos al pequeño ahorro, los valores que alcancen los títulos tendrán que ser reduci-- dos.

La mayoría de las emisiones están formadas con títulos de diferente va-- lor a fin de que sean adquiridas por toda clase de ahorradores.

Es conveniente que en este tipo de emisiones los títulos sean intercambiables, es decir, que si la emisión está formada por títulos con valor de - \$100,000.00 y con títulos de \$10,000.00, pueden ser fácilmente cambiables -

diez con valor de diez mil, por uno de cien mil y viceversa, uno de cien mil por diez con valor de diez mil, para responder a la demanda que se haga de ellos.

Con base en la diferencia existente entre el tipo de colocación y el valor nominal que expresan los títulos; los empréstitos pueden ser a la par, o por bajo la par.

A la par. - Se llama empréstito a la par, aquél por el cual el Estado se reconoce deudor de una suma igual a la recibida.

En el primer caso los valores se colocarán a su valor nominal (el expresado en el título); en el segundo caso, a un precio inferior. El tenedor obtendrá la diferencia como ganancia; por eso, para conocer el verdadero rendimiento de este tipo de títulos, se deben sumar, a los intereses, la diferencia entre el precio de redención y el precio de compra.

Se hacen las emisiones por bajo la par cuando no conviene elevar la tasa de interés y se busca por otro medio, estimular a los posibles compradores, aunque este aliciente se ve disminuido debido a que los hombres valoran en menos los rendimientos futuros.

La baja tasa de interés que presentan las emisiones por bajo la par deja menos margen a la operación de conversión, consistente en substituir en el momento propicio y sin coacción los títulos emitidos, por otros que devenguen una tasa de interés más baja.

2. - Ley de circulación: nominativos y al portador.

Los títulos al portador son sumamente negociables, por lo que circulan con gran rapidez puesto que no tienen las trabas que los nominativos, pero -

con la desventaja de prestarse con gran facilidad a operaciones especulativas, además de que adolecen de un serio defecto en el cobro del impuesto sobre la renta, ya que cubren los ingresos personales debido a la imposibilidad de conocer el nombre de su poseedor.

EXTRINSECOS.

I. - Por la zona geográfica de su colocación.

a) Empréstitos internos. Obligaciones del gobierno para con sus gobernados, ya sean individuos o instituciones.

b) Empréstitos externos. Los colocados entre los súbditos o gobiernos de un país extranjero.

II. - Por su efecto en la actividad económica.

a) Empréstitos activos. Aumentan la capacidad productiva de la comunidad. Ejm. obras de irrigación, energía eléctrica, carreteras, etc.

b) Empréstitos pasivos. No aumentan la productividad, pero crean el ambiente propicio para que se desenvuelva. Ejm. parques y edificios públicos.

c) Empréstitos lastre. No aumentan ni directa ni indirectamente el poder productivo de la comunidad. Ejm. empréstitos contratados para construir monumentos y empréstitos para conseguir una guerra.

Extinción.

Los préstamos pueden extinguirse por tres caminos: el reembolso, la conversión o el repudio

Reembolso.

El pago puede realizarse siguiendo diferentes métodos, entre los que -

destacan los siguientes:

1. - Cajas de redención. Este método está totalmente desechado en la actualidad por constituir una utopía, ya que fracasó siempre en su aplicación. Consiste en que el gobierno dota a un organismo autónomo, la caja de redención, de un capital inicial que, dado en préstamo y recapitalizando los intereses, produce ingresos con los cuales se cubre la deuda.

Como ya se dijo este método funciona a la perfección en el papel, pero en la práctica no cumple su finalidad, por constituir el capital de la caja una tentación constante para las gentes en el poder, que pueden disponer de los fondos, cuando necesidades apremiantes así lo exijan, como en el caso de una guerra o alguna catástrofe. Además, sus partidarios no tomaron en cuenta que la abundancia de capital trae consigo la aplicación de este método, -- ocasiona la baja en la tasa de interés que se suma a la ya de por sí decreciente tendencia secular de la citada tasa.

También influye en el fracaso de este método la mala administración de los fondos que pueden hacer que no se obtengan los beneficios esperados.

En suma, este método ha constituido un rotundo fracaso, por lo que en la actualidad no se utiliza en ninguna parte.

2. - Cajas o fondos de amortización. A diferencia de las cajas de redención no prestan el dinero, que se les ha dado en custodia. Sus fondos provienen de la captación de determinados impuestos cedidos por el Estado, con el fin de cubrir la deuda. Estos organismos autónomos se encargan de fijar la política de amortización.

Ejemplo de este tipo de cajas, es la caja autónoma de Francia en el año

de 1926, con el propósito de amortizar la deuda, dándole para ello las siguientes fuentes de ingresos: tabacos, derechos de sucesión, derechos por primeras ventas y el monopolio de cerillos. La caja a seguido amortizando, pero, las emisiones han superado con mucho a los pagos.

Si el dinero no proviene de los impuestos, sino de los nuevos créditos contratados, no hay una verdadera amortización, sino un cambio de viejas - deudas por nuevas.

3. - Porcentaje fijo sobre la deuda. Se amortiza anualmente un porcentaje fijo de la deuda con fondos provenientes del presupuesto. Este método se usa en los Estados Unidos.

4. - Cantidad fija. Es distinto al anterior en cuanto a que no se amortiza determinado porcentaje, sino una cantidad fija que no depende, por lo tanto, del tamaño de la deuda; los fondos, como en el método anterior, provienen del presupuesto. Se usó en Inglaterra hasta 1931.

5. - Excedentes presupuestales. Se destinan los superávits presupuestales al pago de la deuda. Este método es adecuado siempre que el excedente no haya sido producido artificialmente reduciendo gastos necesarios. Se usa también en Estados Unidos.

6. - Compra en bolsa. Esta forma de amortización se refiere a la deuda titulada. El gobierno puede comprar por bajo la par títulos que no han llegado a su vencimiento, eliminando los de la circulación. Usado en Estados Unidos.

7. - El gobierno destina los ingresos de determinados impuestos al pago de la deuda sin la intervención de una caja de amortización.

8. - Conscripción especial para pagar la deuda.

La imposición de un tributo único sobre las fortunas es un método rápido de reducir y aun eliminar la deuda. Tiene la ventaja de que recae sobre las clases que tienen mayor capacidad de pago; por contra partida tiene serias ventajas:

a) La dificultad para valuar las fortunas.

b) Si el tributo se tiene que pagar en dinero exige en la mayoría de los casos la venta de los bienes, para obtener el efectivo necesario. La afluencia de dichos bienes en el mercado ocasiona la caída de los precios.

c) El dinero colectado puede desviarse a otros fines.

d) La carga tendría que ser muy grande para cubrir con sus ingresos el total de la deuda.

e) La principal desventaja es, que suscita la oposición organizada de los bancos y de las clases ricas.

Francia ha intentado aplicar esta clase de impuesto, obteniendo malos resultados.

Otra crítica a este método es que una buena política financiera no pretende eliminar completamente, la deuda sino hacerla un eficiente instrumento, para lograr las finalidades que se marca en el Estado. La eliminación de la deuda significaría para el gobierno dejar de disponer de uno de los medios más eficientes para encauzar los capitales privados y cegar una fuente de ingresos muy importante.

9. - Asignación presupuestaria. El método más usado en la actividad es fijar una cantidad anual en el presupuesto de acuerdo con el programa de --

amortizaciones.

Para el reembolso de la deuda externa si deben de tomar en cuenta --- otras consideraciones. 102

Así pues, empréstito designa los préstamos públicos que contratan los - gobiernos a fin de atender las necesidades del Estado.

En otras épocas estos empréstitos eran onerosos y contrarios a la digni- dad de los Estados, tanto en su concesión -intereses de ignominia, descuen- tos usurarios del papel- como por garantías oficiales que se comprometfan,- tales como los ingresos de una aduana, un impuesto especial, o liberaciones de gravámenes a las empresas.

En los últimos tiempos, ha cambiado notablemente el régimen de los em- préstitos, aunque siguen cubiertos los artificios de la vida internacional. Des- de luego anotamos, que los créditos, por lo común no se otorgan de gobierno a gobierno. En la mayor parte de los casos, son instituciones públicas o pri- vadas de un país, las que conceden créditos a instituciones públicas o priva- das de otro. 103

Se trata de créditos entre particulares, aunque en la mayor parte de las veces, el Gobierno Federal acceda a otorgar su aval.

El otorgamiento de estos créditos se apoya, sin duda, en el crédito ge- neral de la Nación, la cual está interesada en estimular su economía hacien- do que las empresas mexicanas, públicas y privadas, extienden el campo de - sus actividades. 104

102. - Osorio Granados, Marconi. Ob. Cit., p.p. 10-11-12-13.

103. - Serra Rojas, A. Ob. Cit., p.p. 838-839.

104. - Ibidem.

Debo de aclarar, que el crédito no debe confundirse con el empréstito, - ya que éste es el uso o utilización de aquél. Ya con antelación se ha definido al empréstito, aquí al margen lo haremos acerca del crédito, que significa - confianza en el cumplimiento puntual y exacto de todos y cada uno de los compromisos y obligaciones que contraiga una entidad pública con otra o con particulares. 105

Por ello, al empréstito se le considera generalmente como una percepción anticipada de ingresos ordinarios, en virtud de que el servicio de la deuda se cubre normalmente con recursos obtenidos de las fuentes ordinarias, de ingresos.

La emisión de papel moneda también es una forma de crédito cuya prác-tica ha adquirido importancia relevante con la creación de los bancos centrales.

La oportunidad de recurrir al empréstito es de vital importancia; así, - por ejemplo, se considera que en épocas de depresión es más conveniente - recurrir a él que en épocas de auge, con lo que se espera, a través del efec-to multiplicador del gasto público, estimular la actividad económica.

En términos generales, el empréstito público puede originar una dismi-nución equivalente de los recursos disponibles para el empréstito privado, - en cuyo caso los efectos en el desarrollo económico pueden quedar compensados, ya que ello solamente significaría la utilización del crédito por un sec-tor en lugar del otro, o sea simplemente una sustitución del uso de los re--

cursos provenientes del empréstito.

Es frecuente encontrar la afirmación de que los empréstitos externos son indispensables para el desarrollo económico de países poco desarrollados, como el nuestro, en virtud de que significan una adición real de capital; sin embargo, otros consideran que el desarrollo económico puede y debe lograrse sin la ayuda del crédito externo, sino sólo con la utilización de los re cursos interiores, ya que el endeudamiento exterior presenta serios inconvenientes. 106

Muchas pueden ser las causas que impulsen al poder público a recurrir al empréstito, entre las que se encuentran las siguientes:

1. - Los déficit en las operaciones financieras, resultantes de la mayor magnitud de los gastos públicos respecto a los ingresos ordinarios, que pueden originarse por un mayor incremento de los gastos que de los ingresos; - por una disminución de los ingresos, mayor que la de los gastos, o por alguna otra modalidad con efectos semejantes.

2. - La realización de amplios programas de obras públicas, se ha orientado a incrementar o sostener la tasa de crecimiento del producto nacional - por encima de los incrementos de la población y de los precios interiores, - con el propósito de elevar el nivel de vida de la población. En el caso de los países en vías de desarrollo, dichos programas tienen por objeto originalmente, acelerar el proceso de formación de capitales, fortaleciendo previamente el crédito público y encauzando el empréstito externo y el ahorro-

voluntario interno a tales fines.

Así pues, para la realización de obras públicas socialmente necesarias (obras de infraestructura), productivas y autoliquidables, se recomienda la manera general, el uso del crédito externo, a fin de que el país disponga de un aumento real de recursos para inversión, y permita que el ahorro interno se destine a la inversión privada.

3.- Las calamidades, que por su carácter imprevisible, suelen originar situaciones de profundo desequilibrio en las finanzas gubernamentales - al elevar el gasto público, con motivo de las erogaciones extraordinarias que deben realizarse para hacer frente a dichas calamidades.

4.- Las guerras. En cualquier circunstancia una guerra significa erogaciones extraordinarias, además de la destrucción de capital, de seres humanos y de recursos económicos tanto del vencedor como del vencido.

Los empréstitos públicos significan ingresos adicionales a los recursos normales del Estado, por lo que muchos de sus efectos serán similares a los de los ingresos ordinarios, con excepción de las variantes que se refieren a los créditos externos.

Entre los principales efectos se mencionan los siguientes:

1.- Todo empréstito aumenta los recursos disponibles del poder público. Si el empréstito es externo, habrá, para el país deudor, un aumento real de recursos; pero si es interno, sólo habrá una transferencia interna, ya que los recursos disponibles del sector privado, disminuirán en la misma cuantía en que aumentan los del Estado, a menos que el empréstito sea hecho por el Banco Central, vía emisión de billetes.

2. - Todo empréstito público se traduce en obligaciones por pagar; consecuentemente aumenta el pasivo del país deudor.

3. - Como contrapartida del aumento de las obligaciones debiera haber un aumento del activo nacional, lo cual sucede cuando el empréstito se destina a obras públicas productivas, pero no así en el caso de los empréstitos de guerra o para otra clase de gastos improductivos.

4. - Los empréstitos destinados a obras productivas, de inmediato aumentan directa e indirectamente el nivel de ocupación, el consumo y el ahorro, y posteriormente la producción de bienes y servicios, que en última instancia, se reflejará en una elevación del nivel de vida.

5. - Los ingresos del Estado provenientes del empréstito, aumentan el producto nacional a través del efecto multiplicador de la inversión pública, sobre todo si la inversión privada interna no ha sido afectada.

6. - Frecuentemente se considera que los empréstitos, sobre todo si proceden de nuevas emisiones de billetes del Banco Central, producen un aumento del medio circulante, por lo que se provoca un aumento de los precios internos; esto es, que el desarrollo económico financiado con esta clase de empréstitos es inflacionario. 107

C) REGIMEN CONSTITUCIONAL.

Los preceptos jurídicos fundamentales establecidos por la Constitución de 1917, que representa el orden establecido viniendo a enmarcar la pauta a seguir acerca de la política financiera y de crédito público internacional,

de los gobiernos que surgen con posterioridad al movimiento armado y que, merced a la estabilidad política, social, económica y el régimen de garantías en que se vive, las diversas potencias económicas se han fijado en nuestro país, para ser el receptáculo de las subsecuentes inversiones, que traerán como beneficio el desarrollo integral de México, en la búsqueda constante de mejores formas de vida, a través de una mejor distribución del ingreso; y que el estado como un administrador aplique lo conducente, para una mejor fórmula de justicia social, seguridad jurídica y bien común. Haciendo un lado los alardes demagógicos y utópicos de algunos funcionarios aduladores, de los estadistas en el poder que, desvirtúan no sólo la realidad social de alguna región en sí; sino también las bases ideológicas y el poder de acción de las instituciones jurídico-administrativas, que han surgido a la luz del progreso socio-económico, de nuestro mancillado suelo, que como dijera Don Justo Sierra, ¡el pueblo tiene hambre de sed y de justicia!

Los artículos que fundamentan el régimen Constitucional de los empréstitos y deuda públicos son los siguientes: para los empréstitos.

Artículo 73 Constitucional, fracción VIII, indica como facultades del -- Congreso de la Unión, lo siguiente:

"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 los que se contra-

ten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República - en los términos del artículo 29".

Artículo 29 Constitucional. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso que las acuerde.

Artículo 117 fracción VIII de la Constitución ordena: "los Estados no pueden en ningún caso: emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso. Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos, sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos".

DEL CREDITO PUBLICO.

Artículo 73 fracción VII, que dice de la siguiente manera: "para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Artículo 74 fracción I, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República.

Artículo 89 fracción X, que dice lo siguiente:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal. 108

D) REGIMEN LEGAL.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, asigna de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 60, fracciones XI, XII y XIII, lo siguiente:

XI.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

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

XIII.- Dirigir la política monetaria y crediticia. 109

108.- Constitución Mexicana vigente.

109.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

También, de acuerdo con el artículo 10. , fracción XVIII de la Ley de Ingresos de la Federación, los Ingresos Federales se integrarán con los provenientes de: "colocación de empréstitos y financiamientos diversos". 110

E) CONCEPTO DE LA DEUDA PUBLICA.

La deuda pública se define como la deuda financiera de un gobierno hacia individuos de otros gobiernos. Incurrir un gobierno en deuda, cuando se enfrenta a necesidades temporales, por ejemplo, cuando el ingreso gubernamental no puede cubrir sus propios gastos por emergencias de guerra o cuando se considera necesario o deseable poner en práctica proyectos de obras públicas a largo plazo. 111

La enciclopedia de ciencias sociales dice: "el término deuda pública, se usa en la literatura fiscal; se refiere a aquellas operaciones financieras del Estado que tienen su origen en el acto público de pedir prestado; éste es una transacción voluntaria entre el Estado como prestatario y el usuario privado del capital como prestamista. Por lo tanto no incluye las deudas originadas por salarios no pagados (por el gobierno), pensiones de retiro, con tratos de obras públicas e indemnizaciones debidas a daños". 112

Salas Villagómez define de la siguiente manera el concepto:

"La deuda pública es un acto concreto de crédito público, por medio del cual un gobierno obtiene recursos provenientes de los miembros de una comunidad o de otros gobiernos o de entidades públicas o privadas, para rein-

110. - Ley de Ingresos de la Federación. Presupuesto para 1971.

111. - Dictionary of Modern economics.

112. - Enciclopedia of the social Sciences.

tegrarlos en un plazo determinado y pagando cierta tasa de interés". 113

El término de deuda pública conforme al significado de las palabras que lo forman incluye todas las deudas de un Estado. Los conceptos expuestos -- anteriormente no concuerdan con tal acepción, por lo que no los aceptamos -- nosotros pues entendemos como: deuda pública, todo el pasivo de un Estado, provenga o no de la cesión de poder adquisitivo con el carácter de préstamo; así se expresaba el Lic. Osorio Granados. 114

La deuda pública como el conjunto de obligaciones del sector público en un país a una fecha determinada.

La deuda conceptuada en esta forma antes de establecerse debe de llenar ciertos requisitos, que aun siendo necesarios, en el establecimiento de toda obligación o en la concesión de cualquier crédito, en caso particular de la deuda pública adquiere modalidades peculiares dando origen a los elementos. 115

Como elemento básico de toda deuda pública surge el crédito público, cuyo significado en la acepción más amplia, determina la confianza tenida en el deudor para el cumplimiento puntual y exacto de totalidad de los compromisos y obligaciones contraídas con particulares u otras entidades públicas.

La confianza en que se finca el crédito, está compuesta por una amplia gama de componentes entre los cuales destacan, la tradición histórica, la estabilidad política y social y las perspectivas económicas, es decir, se --

113. - Salas Villagómez, Manuel. Ob. Cit., p. 201

114. - Osorio Granados, Marconi. Ob. Cit., p.p. 21-22

115. - Rosas Figueroa, A. Ob. Cit., p. 147

acrecentará cuando se vislumbre claramente si los recursos serán empleados en obras o proyectos tales que permitan más tarde una debida amortización.

Cuando se hace uso del crédito, se dice que ha sido dispuesto, ejercido o utilizado y en el caso de una emisión de bonos -títulos valores-, se habla de una colocación, lo cual constituye el empréstito, como principal generador de la deuda pública; y del cual con antelación nos referimos.

Los empréstitos públicos están caracterizados por los ingresos obtenidos a través del "uso que una entidad del Derecho Público hace de un crédito otorgado" bajo la obligación de pagar en el plazo, morada y lugar convenidos en el capital y los intereses que cause. 116

Para los efectos del Presupuesto, la Deuda Pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio, los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión. 117

F) CLASIFICACION.

Los diversos criterios de clasificación, que constituyen la deuda pública, pueden hacerse atendiendo a sus diferentes características y al respecto se pueden elaborar diversas clasificaciones:

INTERNA Y EXTERNA. Es sin duda la más importante, pues para efectos de análisis económicos, es imprescindible, el conocimiento de los movi

116.- Ramírez Martín, Federico. Ob. Cit., p.p. 51-52-53-54

117.- Moulton G. Harold. La Nueva Concepción de la Deuda Pública. p. 18

mientos de divisas con el exterior; ya que, dichas transferencias constituyen uno de los renglones importantes de la balanza de pagos y forman parte del estudio de otros efectos económicos.

En ocasiones la clasificación de deuda interna se hace atendiendo exclusivamente a la procedencia de los recursos. Un empréstito externo produce una corriente de recursos de fuera hacia dentro del país deudor; en cambio, el empréstito interno sólo significa transferencias de recursos dentro del mismo país; en otras ocasiones se hace atendiendo a que el pago del capital e intereses signifique salida de recursos monetarios al extranjero, o bien que dichos pagos sólo impliquen transferencias internas.

Se clasifica, según sea que las obligaciones se concerten en moneda nacional o en moneda extranjera; y por tanto, que las controversias que puedan suscitarse se ventilen de acuerdo con las leyes del país deudor o del país acreedor, pudiendo el deudor, en este último caso recurrir a los Tribunales Internacionales.

Una deuda originalmente exterior, puede convertirse en interior, tanto por lo que se refiere al aspecto legal como por sus efectos económicos; en efecto, un tenedor extranjero puede ir a radicar al país deudor sin perder su nacionalidad, en cuyo caso, legalmente la deuda continuaría siendo externa; sin embargo, si las cantidades por concepto de amortizaciones e intereses, no salen del país deudor, sus efectos son semejantes a los de una deuda interna.

También puede suceder que un tenedor extranjero venda sus derechos a un nacional del país deudor radicado en el extranjero, en cuyo caso, la deu-

da legalmente podría considerarse interna, pero ello no obstaría para que — las cantidades pagadas por concepto de amortización e intereses salieran del país, razón por la cual sus efectos económicos serían equivalentes a los de una deuda externa. Por otro lado, un nacional radicado en el país deudor, te nedor de bonos de la deuda originalmente interna, puede transferir sus dere chos a un extranjero radicado en el mismo país deudor; en cuyo caso, la deu da, legalmente, puede convertirse en externa, y hacer, en cambio, que la transferencia de recursos originada por el servicio tenga lugar dentro del — mismo país deudor, lo cual no sucedería si el nuevo tenedor envía dichas — cantidades al exterior; o bien que posteriormente, por encontrarse en el ex-tranjero, implique salida de recursos. 118

A corto, a mediano y a largo plazo. Esta clasificación se hace tomando en cuenta el período que media entre la fecha de la primera disposición y la de la última amortización, y se apoya en el concepto del período necesario para la formación del capital. La dificultad estriba en que no existe un solo criterio sobre el particular, por lo que frecuentemente esta clasificación resulta muy arbitraria. En virtud de que no existe un concepto unificado sobre el plazo necesario para la formación de capital.

A PAGO UNICO O MULTIPLE. Se hace atendiendo a que el reintegro del capital se haga en una o más amortizaciones; será a pago único, si el capital prestado se reintegra en un solo acto; denominándose a pago múltiple, cuando el reintegro total se hace por partes.

CON GARANTIA REAL O CREDITICIA. Una deuda será con garantía real cuando se especifique concretamente uno o varios impuestos u otra fuente de ingresos del poder público destinados a constituir un fondo de amortización, que asegure al acreedor el pago correspondiente, y será crediticia cuando las obligaciones estén respaldadas únicamente por la confianza que merezca el deudor.

COMPULSIVA Y VOLUNTARIA. Una deuda será forzosa o compulsiva cuando haya sido impuesta unilateralmente, ya sea por el acreedor o por el deudor; y será voluntaria, cuando haya sido aceptada por ambas partes sin coerción.

TITULADA Y FLOTANTE. Esta es una de las clasificaciones que más discusiones técnicas ha originado, en virtud de que los términos flotante y titulada no han sido debidamente precisados. Con frecuencia se dice que la deuda titulada es aquella que está representada por títulos; deduciéndose de esto que la flotante será aquella que no esté amparada por ellos. La confusión se origina cuando se trata de establecer la amplitud del término "título", pues en ocasiones sólo se refiere a los bonos, y en otras a toda clase de documentos de crédito, en cuyo caso una parte importante de la deuda con siderada como flotante, sería titulada por este hecho; en otras ocasiones se considera que una deuda es flotante cuando se deriva de la actividad adminis trativa, correspondiente a obligaciones contraídas durante un ejercicio fis-- cal, no cubiertas dentro del mismo; por lo tanto, comprende aquellas obliga- ciones pendientes de pago, generalmente en cuenta corriente y a plazo menor de un año, que adoptan en ocasiones, el carácter de Certificados de Tesore-

rfa utilizados para nivelar momentáneamente el ingreso con el gasto, ocultando en un momento dado, las operaciones deficitarias. El uso excesivo y frecuente de esta práctica puede ser peligroso e implica la necesidad de revisar el presupuesto.

AMORTIZABLE Y PERPETUA. Una deuda será amortizable o redimible cuando a determinada fecha tenga que pagarse totalmente el capital, y será perpetua o irredimible, cuando se considere que nunca se pagará el capital, y solamente se cubrirán los intereses devengados, como en el caso de los "Olds Consols" británicos. En México todas las deudas son amortizables.

REPRODUCTIVAS E IMPRODUCTIVAS. Las deudas reproductivas también llamadas auto liquidables o activas, son aquellas que se contraen para fomentar el desarrollo económico nacional, por lo que, tanto las amortizaciones como el pago de intereses, se hacen con recursos provenientes de sus propios rendimientos; de ahí su nombre de autoliquidables. Las deudas improductivas son aquellas que se derivan principalmente de la guerra o de empréstitos para cubrir pasivos que no incrementan el ingreso nacional, por lo que se deben tomar de los ingresos ordinarios, las cantidades necesarias para cubrir su servicio. A estas onerosas deudas también se les conoce con el nombre de deudas muertas o deudas lastre. 119

Así pues, al respecto y en lo que concierne a la deuda pública externa, tema de nuestro trabajo, Hansen señala tres tipos de deuda pública:

1. - Deuda lastre;

2. - Deuda Pasiva; y

3. - Deuda Activa.

La primera es ocasionada por ciertos desembolsos que de ninguna manera aumentan la capacidad productiva de la comunidad.

Deuda pasiva es en la que se incurre por ciertos gastos que, aunque producen cierta utilidad a la comunidad, no constituyen por si mismos ningún ingreso monetario ni aumentan la eficacia y productividad del trabajo y el capital, y deuda activa es aquella que nace motivada por gastos de capital autoliquidables y desembolsos que incrementan la actividad económica. 120

En el caso de nuestro país, se trataría desde luego en incurrir en la llamada deuda activa, con el objeto de llevar a cabo un desarrollo económico - adecuado a sus necesidades.

Así pues, el impacto de la deuda pública dependerá de la clase de gastos que se realicen y la naturaleza de los préstamos obtenidos para realizar tales erogaciones. La deuda pública se usa, primordialmente, para cubrir las deficiencias de la inversión nacional. 121

Antes de constituir la deuda el Estado tiene dos alternativas para obtener los recursos: contratarlos dentro y fuera de su territorio. Las dos son identificadas generalmente como conceptos de deuda interna para el primer caso, y deuda externa para el segundo. 122

G) REGIMEN CONSTITUCIONAL.

120. - Idem.

121. - Idem.

122. - Ramírez Martín, Federico. Ob. Cit., p. 54

La deuda pública no debe compararse jurídica y económicamente con la deuda privada. El régimen jurídico que los regula es completamente diferente. Los empréstitos privados están sujetos a disposiciones del Código Civil determinado en su articulado la forma y condiciones esenciales del contrato. En los empréstitos públicos, el Estado fija libremente la forma y condiciones como se han de amortizar sujetándose a las limitaciones que fija la Constitución desde las reformas al artículo 73, fracción VIII del año de 1946.

Así pues, se ha visto que la causa por la cual aumenta la deuda pública exterior, son los empréstitos que otorgan las potencias extranjeras a los países en vías de desarrollo como el nuestro, para incrementar su incipiente industrialización y estimular las bases sólidas de la naciente infraestructura que traerá a la postre el mediano auge de prosperidad que tanto necesitan, - no sólo México, sino en total, los habitantes de los países componentes - del llamado tercer mundo, paradigma de la miseria, ignorancia y falta - total de estímulos, que hacen ver a los habitantes como lo que son, verdaderos mendigos de la tecnología, la ciencia y la riqueza, a la que por tantos años han aspirado y al no conseguirla, es fuente de resabios y de pasiones incontrolables y para tal efecto, es menester citar las palabras del actual Presidente de la República, Sr. Lic. Luis Echeverría Álvarez, que decía hace algunos ayeres: "la tarea del gobernante como la de un coordinador de los esfuerzos nacionales que busca salvar las contradicciones derivadas de la estructura económica y poner los intereses superiores del país -- por encima de cualquier interés particular". 123. Por ello, al comentar acer

123. - Echeverría Álvarez, Luis. Discurso de 14 de marzo de 1971.

ca de los esfuerzos del gobierno, por la integración y coordinación del país, decía al respecto: "integrar las ideas, de los hombres entre si; coordinar los programas. Somos un país pobre, y debemos combinar nuestros esfuerzos - para explotar racionalmente los recursos naturales de que disponemos y actuar con un sentido económico de la vida" 124

El régimen jurídico de la Deuda Pública es de estricto Derecho, lo mismo que el de los empréstitos. En cumplimiento del artículo 73 fracción VIII, el Estado determina los principios, forma y condiciones como se han de -- amortizar las obligaciones públicas. 125

Nuestro régimen jurídico ha establecido, que la facultad que le otorga - al Congreso respecto a la Deuda Pública. La facultad consiste en autorizarlos, ya dando bases o para aprobarlos y mandar pagar la Deuda Nacional.

Artículo 73 fracción VIII: 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 los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29". 126

124. - Echeverría Alvarez, Luis. Discurso de 17 de febrero de 1971.

125. - Serra Rojas, A. Ob. Cit., p. 839.

126. - Constitución Mexicana Vigente.

H) REGIMEN LEGAL.

En este aspecto se rige a través de la ley de Secretarías y Departamentos de Estado; que se expresa de la siguiente manera en su artículo 10.: para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración, el Poder Ejecutivo de la nación tendrá las siguientes dependencias: para motivos de este apartado sólo nos interesa las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Artículo 60., fracciones XII y XIII.

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

XIII. - Dirigir la política monetaria y crediticia. 127

Por otra parte, el presupuesto de Egresos de la Federación, contiene diversas disposiciones sobre Deuda Pública. Deuda Pública. Los vencimientos del año próximo por concepto de amortización de capital e intereses devengados de los compromisos contraídos por el Gobierno Mexicano, tanto exte-riores, requieren un número determinado de millones de pesos, del presupuesto total y cuyo detalle señala la misma ley, correspondiente a: a) Deu-da pública interior; b) Deuda pública exterior; c) Deuda pública flotante.

La misma ley de egresos señala en sus disposiciones finales lo siguiente: Artículo 3. - Las autorizaciones que se conceden a cada ramo de la administración sólo podrá ampliarse mediante derecho especial del Ejecutivo

127. - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

en los casos siguientes:

I. - Para atender compromisos internacionales128

I) CONSECUENCIAS DE LA CONVERSION DE LA DEUDA NACIONAL EXTERIOR.

La extinción de las obligaciones constituye la liberación de la deuda, la cual puede ser total o parcial; según sea que tenga lugar en un solo acto o en varios.

La liberación de la deuda puede efectuarse por varios procedimientos - entre los más importantes podemos mencionar:

1. - Amortización de las deudas (es problema de la creación de medios - de cobertura definitiva).

No obedece a la casualidad el que al final de la discusión sistemática de los hechos y problemas de la economía financiera surja la cuestión de la -- amortización de la deuda. A esta va unida una serie de problemas de especial naturaleza económico financiera: la amortización de la deuda significa la creación de medios de cobertura definitivos, esto es, el establecimiento del equilibrio y final de presupuesto incluso para las partes del mismo, que se sufra gaban primeramente por el procedimiento de anticipos.

En la amortización de deudas vuelve a aparecer en primer plano la diferencia sobre deudas flotantes y consolidadas. Las flotantes, esto es, las de plazo corto, deben cubrirse en plazo corto en interés de una economía financiera ordenada; para la amortización de las consolidadas, esto es, a largo -

plazo, debe en cambio organizarse un plan de extinción de un período correspondientemente largo. Para el desarrollo normal de este proceso hay diversas posibilidades técnicas: la devolución de empréstitos enteros en una sola vez en pocos casos será posible, y a menudo no será ni siquiera deseable en interés general. Por lo regular se realiza a plazos fijados por la ley de Presupuestos o por la administración de la hacienda. Ninguna hacienda consciente se sustraerá a la necesidad de la amortización. Por eso esta materia por lo regular se reglamenta en las leyes de carácter general.

El problema de la manera mejor y más segura de realizar la extinción, se ha discutido mucho, desde la segunda mitad del siglo XVIII. El más conocido es el sistema de amortización (sin king fund), que se dió a conocer en 1771 por R. Price y consiste en formar un fondo especial que se dota con -- productos anuales de impuestos y un tanto por ciento de cada emisión nueva. Los intereses de este fondo, y con sus intereses se compran otros. Por este procedimiento, la deuda del Estado debe quedar extinguida en un período de tiempo determinado.

El sistema de amortización libre. Esto, con plena consecuencia sólo es aplicable, cuando los empréstitos son de renta, sin obligación de reembolso por parte del deudor; porque en las deudas amortizables el Estado está obligado por el convenio del empréstito a hacer anualmente ciertas amortizaciones para las cuales deben incluirse los correspondientes recursos en el presupuesto.

Cierto que en la amortización libre existe el peligro de que no se realice, aun siendo posible por la situación financiera; esto es, cuando la tenden

cia a realizar nuevos gastos o a rebajar impuestos, es más grande que la voluntad pertinaz de amortizar las deudas que debe caracterizar a un sistema financiero ordenado. 129

2. - Consolidación. Se entiende por consolidación la transformación de una deuda flotante en otra a largo plazo, y además la unificación de los créditos antiguos de condiciones diferentes en uno sólo (cuyos títulos antes se llamaban consols); las conversiones son transformaciones de una clase de deuda en otra, y sobre todo la sustitución de deuda a plazo corto por otras a plazo largo, así como todas las demás modificaciones de las condiciones del empréstito, por ejemplo de la divisa, del reembolso, etc., con estas medidas tiende el Estado a mejorar su situación como deudor. Muchas veces la conversión cuando es también, en interés del acreedor, se hace depender de entregas de capital (fluidificación); así ocurre en la conversión de las deudas flotantes en consolidadas o al aumentar el tipo de interés.

Las conversiones más importantes son las que tienen por objeto, una reducción de la carga de intereses, permaneciendo igual la deuda de capital. Estas son las reducciones de interés; su caso típico se ofrece como una deuda vieja de tipo de interés más alto, se convierte en una nueva de tipo de interés más bajo. La conversión no se impone (para evitar una infracción jurídica), sino que se realiza por medio de convenio libre de acreedores. El procedimiento consiste entonces en que, la hacienda denuncia la obligación de la antigua deuda y deja a elección del acreedor el aceptar el pago del ca-

pital (a la par) o aceptar la reducción de intereses. En este último caso se estampillan los títulos y hojas de cupones viejos o se expiden otros nuevos.

Las conversiones de intereses se anuncian y tienen éxito, cuando el tipo de interés corriente en el país lleva largo tiempo, por bajo del de la deuda de conversión, lo cual se manifiesta en una cotización sobre la par de los títulos correspondientes; ofrecen singulares perspectivas de éxito, cuando la mayoría de los acreedores tienen el convencimiento de que no podrán emplear su dinero con igual seguridad que otra inversión mejor; aunque debe tenerse en cuenta que estas consideraciones "puramente económicas", no siempre han de ser decisivas para los interesados. Si estas condiciones se realizan, la administración de la hacienda, se sentirá obligada a realizar la reducción del interés en beneficio de la desgravación del presupuesto ordinario y por tanto especialmente, en el de los contribuyentes, que han de sufragar los intereses de la deuda.

Muy semejante desde el punto de vista técnico, pero esencialmente distinto en su significado, en el caso de la conversión forzosa, que figura entre los que hasta ahora se han discutido bajo el nombre provisional de "bancarrota del Estado" 130

Así pues, la conversión es "la reducción realizada con el consentimiento de los acreedores, del interés de los títulos de la deuda, del tipo convenido a otra menor". 131

130. - Idem.

131. - Osorio Granados, Marconi. Ob. Cit., p. p. 14-15

Los tenedores son puestos en la alternativa de aceptar el reembolso o permitir que les reduzca la tasa de interés. Para que sea efectiva se precisa que la tasa de interés existente en el mercado financiero sea menor que la devengada por los títulos, de tal modo que los tenedores no puedan prestar los fondos reembolsados con un interés mayor al que se les ofrece con la operación de conversión. Sin embargo, dicha condición es difícil que se presente, ya que la tasa de interés se mantiene constante durante largos periodos, aunque su tendencia a muy largo plazo es descendente.

Si la emisión que se trata de convertir en un empréstito con lotes, debe compensarse la pérdida de la oportunidad de obtener un premio, con una indemnización.

La posibilidad de conversión debe ser incluida como una cláusula de la escritura de emisión, en la cual se enuncie que la tasa de interés será reducida pasando cierto tiempo. Otra variante estriba en expresar en dicha escritura que la conversión no podrá ser efectuada hasta que se cumpla un plazo determinado, a partir del cual hay opción para efectuarla, pero sin fijar, como en el primer caso, una fecha exacta para la operación.

Se ha enunciado la operación de conversión en su forma más simple, como la disyuntiva planteada a los tenedores de aceptar el reembolso o permitir que se les dé una tasa de interés más baja, pero en la práctica se agregan otros alicientes, como son: el ofrecimiento de premios, en sorteos; la garantía de no realizar durante cierto tiempo posteriores conversiones; o bien, pagar una prima.

Un tipo especial de conversión que sale de los cánones fijados, es aquél

en el que, en lugar de reducir la tasa de interés la eleva, pero con la obligación para los tenedores de pagar una determinada suma, para que sus títulos tengan derecho a dicha tasa más elevada.

En su forma más estricta, la conversión ha sido definida anteriormente; pero si se abarcan todos sus aspectos, puede considerarse como la operación que consiste: en el cambio de una emisión vieja por otra nueva, aceptada en forma voluntaria por los tenedores, a proposición del Estado emisor.

La conversión puede ser preparada por el Estado emisor a través de su política monetaria y crediticia, que propicie la baja de la tasa de interés en el mercado financiero. Esto se cumple donde los gobiernos tienen eficientes instrumentos de control de crédito.

Las conversiones en las que se ceden a cambio títulos a bajo la par, -- constituyen una carga que las más de las veces hace imposible el reembolso, como ha sucedido en muchas de las operaciones hechas en estas condiciones.

En México esta práctica se ha seguido principalmente por la Federación, como en el caso de los Bonos Convertidos de Caminos emitidos en 1941 y 1947 y de los Bonos Convertidos de Riego, emitidos en 1942. 132

La actual deuda exterior del Gobierno Federal Mexicano se inicia en -- 1942, al consolidarse las deudas exteriores existentes a esa fecha. 133.

132. - Rosas Figueroa, Aniceto. Ob. Cit., p. 155

133. - Idem.

"LA TIERRA DEL MIEDO"

HE AQUI LA LEY QUE EN NUESTRA SELVA RIGE, QUE ES ANTIGUA
COMO EL MISMO CIELO, PROSPERARAN LOS LOBOS QUE LA CUMPLAN,
MAS AQUEL QUE LA INFRINJA SERA MUERTO.

Rudyard Kipling.

CAPITULO III

A) COLONIA.

La Deuda Pública exterior viene a ser uno de los aspectos más trascendentales en el ámbito político, social, económico y jurídico, de nuestro país tan vejado algunas veces por los distintos personajes, que fueron actores del momento histórico en que se desarrollaron los acontecimientos, tanto en el siglo pasado como en el presente.

Por ello la historia de la Deuda Pública exterior es la historia misma - de México. Su relato nos dice como, nacida a la urgencia de las necesidades circunstanciales de una súbita y desvalida independencia; de ahí en adelante se concatena e influencia recíprocamente con no pocos episodios nacionales; tanto que muchos de ellos todavía se explican -o se obscurecen- con problemas financieros que se suscitan hoy en día.

Pero también ayuda a comprender a muchos de nuestros hombres clave. Van juntos errores y patriotismo; picardía voraz de agentes financieros y honradez impecable de ministros de hacienda; ignorancia ingenua de la técnica y los artificios bursátiles y pleno dominio de ellos, paciencia franciscana de funcionarios que luchaban una, otra y mil veces para obtener términos favorables a México; y, casi siempre, un profundo realismo para contemplar con toda claridad las diversas situaciones económicas por las que atravesaba el país. 134

Un país como el nuestro, en su desenvolvimiento arrastra multitud de lastres que han sido fruto, en buena parte, de planeaciones incorrectas, tan

to como de corrupción moral, improvisación lastimosa y demagogía llevada a sus extremos más ruidosos y vituperables.

Así pues, los antecedentes de la Deuda Pública Exterior serán los más próximos a los acontecimientos del 16 de septiembre de 1810, en cuanto se trata de obtener la Independencia política, económica y social de la potencia que representaba entonces España.

La época colonial de la dominación española, se caracterizó por la desorbitada explotación de los recursos naturales y humanos del país, con miras - al enriquecimiento individual del conquistador, que se llevó a cabo a pesar de las disposiciones legales en contrario, como las Leyes de Indias y de los esfuerzos de algunos misioneros para evitarla. En ésta época se establecieron, tanto por el poder público como por el eclesiástico, onerosas cargas tributarias, entre las cuales, por sus fatales consecuencias, puede mencionarse el quinto para el Rey de España, y las primicias y el diezmo para el clero. 135

A grandes rasgos, el estado de las finanzas públicas novohispanas en el primer decenio del siglo XIX parecía bastante bonancible. Los ingresos anuales del erario ascendían a 20 millones de pesos, procedentes, desde luego de la Nueva España misma, principalmente de las minas, el monopolio del tabaco, las alcabalas, el tributo de los indios y el pulque. Aproximadamente la mitad permanecía en el territorio en diferentes gastos, y los otros 10 millones pasaban en parte a las cajas otras posesiones Españolas. 136

135. - Rosas Figueroa, A. Ob. Cit., p.p. 26-27

136. - Humboldt, Alejandro, Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España, Vol. IV, p. 179

La administración colonial recaudaba el doble de lo que gastaba. Este hecho, aumentó el optimismo de los mexicanos en cuanto a su futuro; pues ¿cuánto no podría lograr la Nueva España una vez que no tuviera que sufrir la sangría de la plata? esta esperanza habría que surgir de nuevo en el momento de consumarse la independencia por obra de Iturbide. 137

A pesar que una parte cuantiosa en la recaudación fiscal pasaba a España y a otras posesiones Españolas, sería erróneo que la Nueva España quedaba pobre en recursos financieros. Antes bien, la riqueza minera de la Nueva España era tal, que sólo se beneficiaba con ella, sino también un grupo de mineros afortunados que entonces formaban la aristocracia titulada de la Nueva España y que eran al mismo tiempo sus principales terratenientes, pues algunos de ellos habían comprado las más valiosas haciendas confiscadas a los jesuitas. 138

Los ricos novo-hispanos no invertían solamente en negocios, minas, tierras y joyas, sino también en títulos financieros de la Deuda Pública. En realidad un aspecto poco conocido de la vida económica novohispana es el crédito. Ciertamente, es un lugar común que la iglesia prestaba al 5% anual con garantía hipotecaria, y que la mayoría preponderantemente de los terratenientes laicos le debían dinero. Sin embargo, la iglesia no prestaba a los mineros. El comercio se financiaba así mismo.

Por lo que se refiere al crédito público, tanto el gobierno virreinal como el metropolitano recurrían en busca de fondos a corporaciones religiosas,

137.- *Ibid.*

138.- Alamán, L., Historia de México, Vol. I, p. 102

al consulado de mercaderes y al tribunal de minería. El importantísimo papel del consulado en la construcción de obras públicas y en su función como institución de crédito, era reconocida en Europa. El consulado era un verdadero Banco a través del cual ambas Españas colocaban sus empréstitos y los capitalistas sus capitales y un sistema de crédito público nada atrasado y por cantidades nada despreciables. Su característica importante es que la Nueva España existía un mercado de capitales y un sistema de crédito público nada atrasado y por cantidades nada despreciables. Su característica importante es que la Nueva España prestaba a la Madre Patria, y no al revés; por lo tanto, aunque parezca paradójico, la colonia era acreedora de la Metrópoli.

139

De donde se desprende que la minería era financiada por capitalistas nacionales y que éstos hacían préstamos al gobierno colonial y sobre todo al metropolitano. 140

Se podría objetar que los préstamos de particulares novo-hispanos a España, suscritos a través del consulado de Mercaderes y del Tribunal de Minería, no eran préstamos auténticos, sino otros tantos tributos con que la colonia se veía obligada a alimentar las cajas de la metrópoli y que, en consecuencia, no es correcto decir que, la Nueva España hubiera sido acreedora de la España Peninsular. 141

Tras once años de lucha, México obtiene su independencia, el nuevo go

139.- Bazant, Jan., Ob. Cit., p. 7

140.- Chávez Orozco, Luis. El Presidente López Mateos visto por un historiador, p.p. 81, 87.

141.- Ibid.

bierno no ofrecía garantías suficientes y el gobierno español estaba lejos, el camino más fácil consistía en la emigración de personas y naturalmente de capitales. 142

B) INDEPENDENCIA.

Uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue una reducción radical de los impuestos y derechos. Al mismo tiempo los gastos aumentaron, pues los insurgentes iban siendo incorporados al ejército, y había que alimentar a las tropas expedicionarias, pendiente su regreso a España. Las cárceles se llenaron de individuos acaudalados, culpables de haber ocultado sus fondos; al mismo tiempo, se aceleraba la emigración de españoles que se llevaban sus capitales a pesar de los obstáculos puestos por el gobierno. 143

Tan pronto como México obtuvo su independencia, fue considerado en ciertos círculos europeos como campo propicio para la realización de inversiones, y aun como el modelo sobre el cual se deberían edificar otras economías latinoamericanas. 144

La relación cronológica de tales acontecimientos pertenece propiamente a los años del bandolerismo financiero Internacional; por fortuna ya sus recursos se aplicaron a resolver los momentos críticos de un país nacido a la vida independiente sin poseer los elementos necesarios para asegurar su estabilidad económica y política.

142. - Flores, Romeo R., La Expulsión de los Españoles, p. 21

143. - Olavarría y Ferrari. México a través de los siglos, Vol. IV, p.p.40-41.

144. - Suárez, Eduardo L. "Capital extranjero y desarrollo económico en México: un enfoque histórico: 1810-1950". Revista de Comercio Exterior Vol. XX, Núm. 8, agosto de 1970, p. 637.

Cuando nuestro país obtuvo su independencia política de la Corona Española, entró a un siglo de intranquilidad y de graves perturbaciones políticas. La inestabilidad de los gobiernos, el escaso desarrollo económico interior, y por consiguiente la persistencia de una débil estructura fiscal, fueron algunos de los principales factores que explican el profundo desequilibrio financiero de los gobiernos que precedieron a la dictadura porfiriana.

Además la situación internacional de México y sus grandes fallas administrativas, junto con la necesidad de defender a la joven república de las embestidas de propios y extraños, motivaron que el tesoro público se utilizara normalmente en iniciar, proseguir o finalizar revoluciones internas o internacionales. 145

El continente europeo estaba dominado por la Santa Alianza que, enemiga de las revoluciones y de los gobiernos republicanos, bregaba por la restauración de las monarquías y en general por el restablecimiento del orden prerrevolucionario. Para tal empresa se había creado una estrecha colaboración entre las potencias católicas, como Austria, Francia y la Iglesia. 146

"En aquella época -escribe Lorenzo de Zavala- la propaganda de la Santa Alianza estaba en todo su fervor; los resultados de sus trabajos en Nápoles, el Piamonte y España parecían animarle a continuar la cruzada en las Américas rebeldes a su soberano legítimo, según el idioma adoptado por ellos, y sin la Inglaterra y los Estados Unidos, los mares de América se hu

145.- Harring, Clarence H., Inversiones Extranjeras en América Latina, -
p. 9

146.- Bazant, Jan. Ob. Cit., p. 22

bieran visto cubiertos de embarcaciones que conducan nuevos conquistadores a aquel continente". 147

"Es evidente -concluye Zavala- que de no haber sido las enérgicas declaraciones de los gobiernos de Inglaterra y los Estados Unidos del Norte, - de no permitir que la España fuese ayudada en sus empresas de reconquista por ninguna potencia, la Francia de entonces hubiera hecho, por poca diferencia, lo que hizo en la península, o al menos lo hubiera emprendido". 148

Teniendo en cuenta la situación internacional, no debe extrañar el empeño de México en conseguir un préstamo en Londres; pues aparte de necesidades financieras internas, se creía que, una vez obtenido el dinero, Inglaterra forzosamente habría de interesarse en el futuro destino de su deudor. -- Así se expresaba en su carta Borja Magoni, quien recomendaba acercarse a Inglaterra, establecer relaciones y solicitar un préstamo, puesto que, como dice, una nación que presta dinero a otra adquiere automáticamente interés en la continuación de su independencia. 149

Por desgracia, el temor de una reconquista dió por resultado que las condiciones del préstamo no fueran tan favorables como se había deseado. -- Se comprende que la provisión de fondos para la adquisición de material bélico con qué defender y asegurar la recién conquistada independencia, fuera otro de los móviles que impulsaron a buscar empréstito. 150

147. - Zavala, Lorenzo de. Albores de la República, p.p. 74-75.

148. - Ibidem.

149. - La Diplomacia Mexicana. La primera misión de México en los Estados Unidos de Norteamérica, 1823-1824, Vol. II, p.p. 137, 140

150. - Bazant, Jan. Ob. Cit., p. 23

A fines de marzo de 1823 cayó Iturbide. Entre las causas de su fracaso está la difícil situación económica que provocaron en parte los comerciantes españoles al negarle créditos. El crédito que le fue negado a Iturbide le fue otorgado a la nueva República. El país estaba saliendo del desorden hacendario en que lo habían sumido la guerra de la Independencia y el Emperador.¹⁵¹ Ya que la falta de importaciones que causasen derechos, deuda de la anterior administración en millón y medio de pesos, en órdenes que se amortizaban por los cortos ingresos que había en las aduanas marítimas; falta de crédito por la suspensión de pagos; expulsión de los españoles con sus caudales; ante este panorama desfavorable.¹⁵² El gobierno reanudaba las gestiones del préstamo en Londres, en virtud de la autorización del 10. de mayo de 1823 por el Congreso Constituyente para negociar un empréstito de 8 millones. Borja Migoni fue nombrado representante plenipotenciario del supremo poder ejecutivo, con el fin de contratarlo. Poco tiempo después empezó sus gestiones con la firma B.A. Goldschmidt and Co., en medio de una situación de momento desfavorable para México, pues como consecuencia de la intervención francesa en favor de la restauración del absolutismo en España, había descendido considerablemente en la bolsa de Londres el valor de los bonos de España. No obstante estos obstáculos, Borja Migoni logró conseguir el empréstito. El contrato con la casa Goldschmidt fue firmado en Londres el 7 de febrero de 1824.

151.- Ibidem., p.p. 23-24

152.- Zavala, Lorenzo de, Venganza de la Colonia, p. 14

Ahora bien, el gobierno empeñó como garantía del pago todos sus ingre- sos en general, y en particular, una tercera parte de todos los derechos pa- gaderos en las Aduanas marítimas del Golfo de México, después del 10. de- abril de 1825. Por último, el gobierno se comprometió a no contraer otros- préstamos durante el año a partir del 7 de febrero de 1824. Desde luego que el préstamo Goldschmidt fue recibido en México con satisfacción; nadie po- día sospechar las dificultades en que México incurría al contraer esta deu- da. 153

Mientras Borja Magoni ultimaba detalles del préstamo Goldschmidt, el- gobierno mexicano está en tratos con la firma Barclay, Herring, Richardson and Co. y se firma un contrato de préstamo el 25 de agosto de 1824.

El préstamo Goldschmidt se invirtió en: la compra de equipo militar y - naval, pago del préstamo de Staples y de las letras de Barry, amortización de órdenes sobre aduanas, amortización de recibos de tabaco, compra de ta- baco, gastos normales de administración gubernamental y pago de sueldos y pensiones atrasadas. El otro préstamo denominado Barclay se invirtió en: - la compra de buques y municiones, pago de anticipos hechos por capitalistas Ingleses a México, intereses del préstamo Goldschmidt, compra de tabaco y amortización de recibos de tabaco, gastos de administración gubernamental. 154

Gracias al dinero de los empréstitos, México gozó de unos cuatro años de paz (1824-27), quizás los únicos en el período de 1810-1867. Como dice -

153. - Bazant, Jan. Ob. Cit., p. 26, 28-29.

154. - Ibidem, p. 37, 39

Justo Sierra, el desahogado erario podía pagar sueldos y "cuando los sueldos se pagan, las revoluciones se apagan". Hasta Lorenzo de Zavala, siempre mordaz, se vuelve lírico al recordar ésta época con "afección nacida de felices circunstancias en que se encontraba la República. Parecía que se había consolidado un gobierno duradero; los partidos habían callado, y las legislaturas procedieron con tranquilidad al acto augusto de nombrar los supremos magistrados de la República. La mano militar no había profanado por entonces el santuario de las leyes, y sólo se entablaban discusiones pacíficas sobre el mérito de las personas o la conveniencia de su elección". 155

En 1826, el crédito del gobierno en el extranjero era muy bueno.

En 1827 la situación interior de México empezó a deteriorarse, las pasiones políticas estallaron y los fondos separados para el servicio de la deuda fueron empleados por el gobierno en la pacificación. Una de las causas del deterioro de la situación hacendaria fue la campaña para expulsar a los españoles; y puesto que éstos eran los comerciantes por excelencia del país, la campaña afectó desfavorablemente a las actividades mercantiles; como consecuencia de esto, los ingresos del fisco disminuyeron. Paralelamente al desastre hacendario, México marchó hacia el político.

La capitalización de intereses en 1831, y el cumplimiento exacto, durante aproximadamente un año, de la obligación de México de entregar una sexta parte del producto de las dos aduanas marítimas más importantes del país, tuvo un efecto muy saludable sobre el crédito de México. Sin embargo, la re

volución de 1832, acabó con todas las esperanzas. 156

Lorenzo de Zavala, al darse cuenta del desorden imperante se expresaba de la manera siguiente: "una casa de comercio tiene más orden y método que la administración del tesoro público entre nosotros" ¿cómo temblará el ejecutivo al pronunciar la palabra crédito, cuando se ha faltado dentro y fuera de la República a los más solemnes pactos con los prestamistas?. 157

"Si México permanece en paz, con la mejora en la administración de sus asuntos, resultado del tiempo y la experiencia, sus recursos serán capaces de una expansión gracias a la cual su deuda pública no pesará más que una pluma en su espalda. Lo único que México necesita es una dirección buena y honrada". 158. Sin embargo, tanto en México como a sus acreedores Británicos -ligados a un destino común- les esperaba una sorpresa desagradable.

La conversión de 1837 fue condicionada y combinada con un plan de colonización; pero este plan no tuvo éxito por varios motivos. Hacia 1844-45 era evidente que los tenedores de bonos no querían tierras en los territorios disputados por México y los Estados Unidos y cada vez amenazados por éstos, por lo tanto, los bonos diferidos no iban a ser canjeados por terrenos. Ante la necesidad urgente de hallar una solución, el Congreso expidió el 28 de -- abril de 1845 una ley para la liquidación y el arreglo definitivo de la deuda exterior, sobre las bases siguientes: 1) Los intereses no se capitalizarían; 2) El rédito pactado excedería de 5%; 3) El monto actual de la deuda no debía ser aumentado; 4) Para su pago, no debían enajenarse los bienes nacio-

157.- Zavala, Ob. Cit., p. p. 24, 22.

158.- Wyllie, A letter to G. R. Robinson, p. 11

nales, ni hipotecarse total ni parcialmente el territorio de la República. --
 Pues bien, el estado de guerra con los Estados Unidos hizo que México no -
 pudiera abonar ni un solo pago semestral. 159

C) REFORMA.

"La conversión de 1846 -comenta Casasús- debió haber sido la última -
 operación financiera que el gobierno de la República llevase a cabo con la --
 deuda exterior, porque con ella había desaparecido en gran parte el incom--
 prensible desorden que reinaba en la emisión de títulos, y porque se había -
 cuidado asegurar con rentas bastantes, tanto el pago de los dividendos, como
 el servicio de amortización; pero la guerra en que la Nación se vió envuelta
 con los Estados Unidos del Norte, y los innumerables desastres que fueron -
 su consecuencia, paralizaron por completo el movimiento mercantil, amino
 raron los rendimientos de las contribuciones, y la administración tuvo nece
 sidad de echar mano de esos escasos productos para subvenir a la defensa
 del territorio amenazado e inválido. La falta, pues, del cumplimiento de las
 obligaciones contraídas para con los acreedores hizo que se perdieran los -
 beneficios que aquélla conversión ofrecía, aunque ésta vez, debe decirse en
 defensa de la República, las circunstancias disculparan y justificaban la con
 ducta seguida por el gobierno". 160

De ésta fecha hasta 1867 no entraron nuevas cantidades de capital al --
 país sino en escasa medida, y fueron nuevamente gastadas en su totalidad -

159.- Bazant, Jan. Ob. Cit., p.p. 63-64

160.- Casasús, Joaquín D., Historia de la deuda contraída con Londres, p.
 p. 206, 287.

en el financiamiento de la lucha del Gobierno en las interminables disputas - civiles. 161

En un principio, las deudas que sirvieron posteriormente de base a las convenciones diplomáticas, formaban parte de la deuda interior. La comisión de crédito público estimó la deuda interior total en 1848-50 en 75 millones, incluidos los réditos vencidos hasta septiembre de 1849.

Esta es la primera vez que aparecen las convenciones como partida individual. En su origen eran como cualquier otra deuda interior; un capitalista extranjero prestaba al gobierno, necesitado habitualmente de fondos a un rédito exorbitante pero disfrazado con la entrega de diferentes papeles de la deuda interior, ya que por ley no se podía estipular un interés mayor que el 6% anual. Ese interés exorbitante estaba en relación inversa con el riesgo. En efecto, con mucha frecuencia el gobierno pagaba, y entonces el capitalista lograba concluir, con la intervención de su embajador, un contrato - nuevo llamado convención, que le garantizaba condiciones especialmente ventajosas para cobrar su crédito.

En 1849 había ya trece convenciones diplomáticas. Las más importantes eran éstas: 1) Indemnización a súbditos ingleses por préstamos forzosos, de 15 de octubre de 1842; 2) Convención Montgomery y Nicod, de 22 de abril de 1844; 3) Convención del Padre Morán, de 7 de noviembre de 1844, procedente de limosnas y bienes de los misioneros de las Islas Filipinas; 4) Convención Española, de 17 de julio de 1847, para el pago de varios créditos; -

5) Convención Inglesa, compuesta de bonos de tabaco y del fondo del 26%. - Ahora bien, no sólo los tenedores de bonos ingleses, sino también los acreedores interiores de la nación esperaban que el gobierno les pagara con parte de la indemnización norteamericana.

Asombra que las convenciones hayan desempeñado un papel tan importante en la política exterior, a pesar de que su monto equivalía apenas a una -- quinta parte de la deuda Inglesa. Y, si se considera que la mitad del monto de las convenciones se hallaba en manos mexicanas, se concluye que sólo una décima parte de la suma correspondiente a la deuda inglesa contribuyó a promover la intervención en mayor medida que toda la deuda contraída en Londres. 162

Para el gobierno Británico, la deuda llamada Inglesa, era un asunto particular entre sus súbditos y el gobierno mexicano. En cambio, las convenciones eran un contrato entre el Ministro de Hacienda, como representante del Presidente de México, y un diplomático que representaba a su respectivo jefe del Estado. Por lo tanto, no era ya, un contrato entre gobierno y particulares, sino entre gobierno y gobierno. Las convenciones al garantizar el pago de deudas de carácter enteramente particular, "se elevaron por la intriga y la diplomacia y la debilidad de nuestro gobierno al rango de asuntos con tensiosos en el derecho Internacional, arruinando al erario, lastimando la dignidad nacional y abriendo traidoramente las puertas de la República a las armas extranjeras". Cuando México, el 17 de julio de 1861, decretó la sus-

pensión total de pagos, entre los cuales se contaban los relativos a las convenciones diplomáticas, esto condujo en poco tiempo a la firma de la convención de Londres por los gobiernos de la Gran Bretaña, Francia y España, el 31 de octubre de 1861. 163

Por otra parte, llama la atención el saldo relativamente insignificante - de la convención Francesa: 190 000. Seguramente esta cantidad no fue motivo de peso en la intervención francesa. "Apenas puede concebir la imaginación -se indigna Payno- cómo el heredero de la gloria de Napoleón el Grande ha podido invadir una República unida en simpatías con la Francia, por la - miserable cantidad de \$ 190,000.00", cuyo servicio se pagaba, no solamente con regularidad sino con una gran exactitud, no obstante las circunstancias en que se vió el país, y en las cuales tanto las tropas reaccionarias de la capital como las constitucionales de Veracruz, no tenían ni qué comer, - mientras se remataban a la par los bonos de la convención Francesa. 164

Una cantidad más fuerte era la que se adeudaba a Juan B. Jecker, a saber: \$ 1,600,000.00 por capital desembolsado "en el negocio de Bonos", -- más \$ 384,000.00 como interés del 1% mensual en dos años.

Las casas de préstamo más importantes del siglo pasado eran la Rothschild y el Crédito Mobilier, quizás la primera institución en el mundo que - combinaba las ventajas de un Banco con las de una institución financiera. - Esta institución fue la que emitió los préstamos a Maximiliano. 165

163.- Bazant, Jan. Ob. Cit., p.p. 88-89

164.- Payno, Manuel. México y sus cuestiones financieras, p.p. 303, 306

165.- Emden, Money powers of Europe, p.p. 139, 160

Sin embargo, antes de firmarse los convenios financieros de Miramar, el 10 y 22 de abril de 1864, fue necesario arreglar un asunto relacionado con la deuda inglesa. Se tuvo que comprar la anuencia de los tenedores de Bonos, lo cual, como se verá, había de costarles muy caro.

Lo enorme de esas sumas resalta más si se comparan con los préstamos que Juárez contrajo en el mismo período. El único préstamo exterior del gobierno constitucional, se negoció en los Estados Unidos: es el préstamo Carbajal-Corlies, de 1865.

El triunfo de Juárez afectó profundamente la cuantía y la estructura de la deuda exterior. En primer lugar, se desconoció la deuda contraída por Maximiliano en Miramar y París. Repudiar una deuda no es lo mismo, que ser incapaz de pagarla. En caso de insolvencia, una nación no puede pagar: en caso de repudio, no quiere pagar, generalmente por motivos políticos. El gobierno que contrajo la deuda ya no existe, y el nuevo no la acepta, sobre todo cuando el gobierno anterior emanó de una rebelión en contra del orden establecido.

La idea de Matías Romero: el gobierno debía eludir el pago proponiendo inaceptables condiciones, porque cualquier arreglo lo hubiera obligado a incurrir en erogaciones inmediatas, cuando era preciso dedicar todos los recursos oficiales a consolidar la paz y a la administración. México, libre de la presión exterior, tanto Europa como Norteamérica, no tenía prisa por llegar a un acuerdo.

Así, debido a numerosas proposiciones mexicanas inaceptables por ejemplo, la concesión para construir un canal interoceánico a través del

Istmo de Tehuantepec, ofrecimiento afortunadamente rechazado por los tenedores de bonos-, pasaron años sin que México pagara un sólo centavo a cuenta de los intereses de la deuda; desde luego, a México le ayudó en esto también la falta de relaciones diplomáticas con Inglaterra. 166

En el fondo, la idea del Gobierno mexicano era aplazar por algún tiempo el cumplimiento de sus obligaciones y obtener algunas ventajas, aprovechando el triunfo del gobierno republicano. Sólo serían admitidas las reclamaciones provocadas por actos de las autoridades de cada una de las naciones contratantes. Esta cláusula liberaba a la nación de toda responsabilidad por actos del gobierno imperial, de sus agentes y aun de sediciosos y bandidos. Esto significaba para México una conquista en el trato internacional, pues en otras ocasiones había respondido hasta por los hechos de sus enemigos. 167

Así pues, hasta 1867 no entraron nuevas cantidades de capital al país, - sino en escasa medida y fueron nuevamente gastadas en su totalidad en el financiamiento de la lucha del gobierno en las interminables disputas civiles. El problema fue agravado por sucesivos incumplimientos, y por ajustes en los servicios de amortización y del interés. 168

En el año de 1864, el Banco de Londres, México y Sud-América empezó sus operaciones, constituyendo así, el primer intento de integración de una estructura financiera que favoreció materialmente al país, este debe de haber sido el prelude del porfiriato, cuando el capital extranjero entró en el -

166. - Calderón, La República Restaurada, tomo II, p. 468

167. - Ibidem.

168. - Ortiz Mena, Raul, El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior, p. 452

país en cantidades sin precedente. Dicho capital, también cambió de dirección, ya que el capital norteamericano reemplazó en gran medida al europeo. 169. Esto es debido a los cambios estructurales que tuvieron lugar en la escena mundial, así como las consideraciones particulares, tales como la insatisfactoria experiencia del capital inglés en la mayor parte de las empresas privadas mexicanas. 170

Aparentemente, el país estaba en camino de la iniciación de un desarrollo sostenido, pero en proceso estaba aun en sus principios, ya que casi la totalidad de la actividad económica en el mercado estaba en manos extranjeras, mientras que el resto constituía un sector fuera del mercado y estaba completamente subdesarrollado: un caso evidente de los "dos mundos" que el capital extranjero ha desarrollado a menudo en los países subdesarrollados. 171

El sistema bancario estaba completamente en manos de extranjeros: -- francés (Banco Nacional de México), e inglés (Banco de Londres y México), compartiendo el monopolio de la emisión de moneda en la ciudad de México, 172. Y por supuesto, los ferrocarriles deben ser agregados a la lista. Las únicas industrias de exportación de alguna importancia poseídas por mexicanos fueron las del henequén, caña de azúcar, ganado vacuno y pieles. 173 - El gobierno favorecía tan decididamente la inversión extranjera, hasta el -

169. - Bazant, Jan. Ob. Cit., p. 91

170. - W. Ashworth. A short history of international economy, p. 174

171. - Robert Emister. México, p. 333

172. - Ibidem.

173. - G. B. Shervell. México's capacity to pay, p. 9

punto de desalentar claramente la empresa nacional, que fue llamado "madre de los extranjeros y madrastra de los mexicanos". 174

En 1888 se consiguió un préstamo para consolidar la deuda pública. Por medio de la ley de 29 de mayo de 1893, se autorizó al ejecutivo para gestionar un crédito por \$2,500,000.00 que se destinaría a consolidar en títulos a largo plazo, parte de la deuda flotante reembolsable a corto plazo. Este empréstito fue suscrito por la casa Bleichroeder de Berlín y el Banco Nacional de México se le denominó "Empréstito Exterior Mexicano de 1893"; la emisión se hizo por \$3,000,000.00 o sea \$15,000,000.00 con un interés del seis por ciento anual fijo y los cupones se pagaban únicamente en Londres o en Berlín. 175. Este préstamo "trajo una tremenda revitalización al tesoro". - 176. Esta última afirmación nos muestra otro aspecto interesante de las -- proporciones de la influencia extranjera en la economía mexicana: el grueso de los ingresos del gobierno provenían de empresas extranjeras. Hacia el final de este período, la pobreza general estaba produciendo un clima de inestabilidad social suficientemente evidente como para que el gobierno se entera, y la acostumbrada confianza en el capital extranjero surgió nuevamente a través de la queja de que la grave situación imperante se debía principalmente a la falta de fondos suficientes provenientes del exterior y a las deprimidas condiciones del comercio exterior. 177

174. - S. A. Mosk, Industrial revolution in México, p. 259

175. - Marquez Padilla, F. J. Los Contratos Mexicanos de Crédito Exterior, p. 24

176. - Mc. Aleb., Ob. Cit., p. 88

177. - Ibidem, p. 197

D) REVOLUCION.

De 1910 a 1920, el período revolucionario, casi no tuvo lugar ningún tipo de inversión, ni nacional, ni extranjera, y el nivel de la actividad económica se mantuvo muy bajo, por lo menos hasta 1930. 178

La revolución virtualmente terminó con la nueva Constitución de 1917. - Don Venustiano Carranza, como Presidente había sido suficientemente claro al expresar su disgusto acerca de las empresas extranjeras y las instituciones nacionales con ellas relacionadas, alegando que eran responsables de -- los bajos niveles de vida de la población. 179

Los acreedores extranjeros decidieron que México no debería recibir - más crédito sin pagar previamente todas sus deudas no saldadas: una reclamación bastante razonable, por lo menos desde un punto de vista formal. Pero fueron más lejos todavía declarando abiertamente que México no podría - sobrevivir sin la participación del capital exterior. Se decía que la incapacidad del gobierno para pagar la deuda se debía a que no quería pagar, más -- bien que a dificultades en la balanza de pagos. El problema parece haber tenido un cierto carácter circular: el gobierno no podía pagar la deuda porque no disponía de capital exterior (la formación de capital nacional no podía llevarse a cabo en un período tan corto), y éste no entraba al país a causa de - la falta de pago. A pesar de la situación de depresión general, los fundamentos del desarrollo futuro del país se estuvieron estableciendo a través de los

178. - Edmister, Ob. Cit., p. 205

179. - Mc. Aleb, Ob. Cit., p. 255

El período de 1930-40, muestra nuevamente una cantidad insignificante de capital extranjero que entra al país. Al "Descrédito Internacional", al que hemos referido debe sumarse la depresión de los primeros años 30 y después la renovada ola de nacionalismo de la administración del Presidente Cárdenas. 182

En 1938, el Gobierno expropió las compañías de petróleo que operaban en el país, cuando se rehusaron a sujetarse a las decisiones de la Suprema Corte con respecto a la validez de un contrato -ley requerido por el Sindicato de Trabajadores-. Esto creó una situación muy seria. Las compañías expropiadas, que controlaban los canales de distribución, declararon un embargo internacional a las exportaciones mexicanas de petróleo. Se produjo una fuga sustancial de capitales hacia el exterior, reduciendo aun más los recursos del país, que en dicha época y bajo condiciones tan severas, parecía aproximarse al colapso, en opinión de la mayor parte de los observadores extranjeros. 183. Pero el país no sufrió el colapso. Por el contrario, bajo el estímulo temporal de la segunda guerra mundial -la cual significó más altos precios para sus exportaciones- y quizá, lo más importante, a medida que la infraestructura creada bajo el régimen de Cárdenas vino a soportar empresas secundarias, probablemente beneficiándose ya de las ventajas de las economías externas, México empezó finalmente a experimentar tasas de crecimiento que podían confirmar la afirmación de que estaba -

182.- Mosk. Ob. Cit., p. 83

183.- Edminster. Ob. Cit., p. 350

ya realizado "el despegue"

E) ACTUAL.

En el año de 1940 se realizó el cambio de gobierno y ésta cambio la política respecto al capital extranjero, tan pronto como Cárdenas dejó la presidencia. En 1941 se logró un acuerdo con miras a la indemnización de las compañías petroleras norteamericanas, la cual había sido fijada en 24 millones de dólares, para ser pagada en anualidades, la última de las cuales fue pagada en 1947. Ese año se realizó otro acuerdo con las compañías petroleras inglesas, por la cantidad de 87 millones de dólares. En 1942, se realizó un nuevo arreglo respecto al anterior convenio de 1922 con el Comité Internacional de Banqueros, que había permanecido totalmente insatisfecho. 184

El convenio de 1942, redujo el principal de las deudas consiguiéndose que México pagara solamente un peso por cada dólar; quedando de esta manera la suerte principal en \$230,000.000.00, los intereses fueron casi totalmente cancelados y de esta manera la deuda exterior por concepto de capital e intereses se redujo un poco más del 90%. 185

En el año de 1946 se firmó un nuevo convenio cuyo objeto principal era el arreglo de la deuda ferroviaria, en este convenio el capital de la deuda ferroviaria disminuyó de dólares. En suma, la deuda exterior total, directa y ferrocarrilera, por capital e intereses, ascendía antes de los convenios a dólares \$1,067.000.000.00; después de ellos, a dólares 100,000.000.00 - este monto resultó enteramente acorde con las posibilidades económicas --

184.- Mosk, Ob. Cit., p. 84

185.- Bazant, Jan. Ob. Cit., p. 236

del país. 186

Durante la administración de Avila Camacho, el capital norteamericano entró al país casi exclusivamente en forma de préstamo, y esto en pequeña proporción, pero un cambio significativo de énfasis en la aplicación de los préstamos por parte del gobierno mexicano empezó a aparecer. Los préstamos fueron para equipo de ferrocarriles, para electrificación, para equipo de extracción de acero. A éstos préstamos deben de agregarse otros que resultaron de una transacción realizada a través de la Comisión Mexicana Americana, para la cooperación económica en 1944, que fueron empleados en la producción de materias primas necesitadas por los esfuerzos de guerra de Estados Unidos. 187

Bajo la administración del Lic. Alemán, se reforzó la actitud amistosa hacia el capital extranjero. El mismo Presidente, y sus más cercanos colaboradores, aprovecharon toda ocasión favorable para hacer público el deseo del gobierno de atraer capitales extranjeros bajo condiciones de privilegio. 188. A pesar de esto, no se consiguió mucho sino hasta 1950, excepto de un préstamo del Eximbank en 1947. El grueso del capital usado en el proceso de crecimiento fue suministrado por el Banco de México y la Nacional Financiera, derivados de ahorros, nacionales privados y públicos, pero principalmente de éstos últimos. 189

186. - Bazant, Jan. Ob. Cit., p. 237

187. - Mosk, Ob. Cit., p. 85

188. - Decreto sobre Inversiones extranjeras del año de 1944

189. - Ortíz Mena, R. Ob. Cit., p. 464

La situación -para 1950- había cambiado: México estaba pagando sus deudas, y su economía había crecido de tal manera que dichos pagos constituyeran una carga moderada; su prestigio internacional se había recuperado y parecía posible, que se abriera una nueva etapa en las relaciones con el capital extranjero, pues el país había llegado a la etapa de desarrollo necesaria, como en el pasado. El pago de la deuda había sido regularizada en 1950, y constituía un desembolso normal, de acuerdo con las entradas corrientes de comercio internacional. La Comisión Mixta México Norteamericana estimaba que la deuda existente en 1950 sería totalmente liquidada en 1976. 190

Así pues, la deuda actual viene a ser la suma de consolidaciones, convenios y amortizaciones, que el gobierno federal posterior al Lic. Alemán ha celebrado, con sus múltiples acreedores, tratando de nivelar su balanza internacional de pagos mediante el comercio exterior, tratando de diversificarlo con los países industrializados, para que, de esa manera, se impulse el incipiente crecimiento económico y la capacidad del gobierno mexicano para negociar con los representantes del capital extranjero, con el fin de que operen en condiciones y términos favorables, desde el punto de vista de los intereses mexicanos.

La historia de la vieja deuda exterior finalizó cuando en el año de 1960- el Sr. Lic. Adolfo López Mateos, Presidente de México, ordenó su amortización anticipada, cerrándose, con este hecho un capítulo más de la historia financiera de nuestro país. 191

190.- Ibidem.

191.- Marquez Padilla, F. J. Ob. Cit., p. 30

Debido a la urgente necesidad que ha tenido el gobierno mexicano de impulsar su industrialización, recurre frecuentemente al préstamo por parte de los países capitalistas, a las instituciones de crédito de carácter nacional e internacional. Por lo que se refiere a las instituciones nacionales, recurre a la Banca Privada o a través de Nacional Financiera, S.A. y las de carácter internacional sólo mencionaremos las siguientes: el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC), la Asociación para el Desarrollo Internacional (IDA); el Fondo Monetario Internacional (IMF), el Fondo Especial de las Naciones Unidas (UNSF), el Organismo para el desarrollo Internacional (Agency for International Development, (AID), una dependencia del gobierno de los Estados Unidos, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que maneja el Fondo Fiduciario para el Progreso Social, (Social Progress Trust Fund), instituido por los Estados Unidos, y la CEPAL. Así como organizaciones de carácter regional como la ALPRO (Alianza para el Progreso), mediante la asistencia del gobierno norteamericano. 192

A partir de 1935, el desarrollo económico de México atraviesa por dos etapas diferentes: una que abarca de 1935 a 1956 caracterizada por un crecimiento con inflación y orientado hacia afuera y en la cual se producen tres devaluaciones, la primera de ellas, en los años de 1938-39, la segunda durante el período de 1948-49 y la tercera y última en el año de 1954; y una segunda, que comprende de 1956 a la fecha y se caracteriza por el crecimiento con estabilidad y orientado hacia adentro.

192.- Sépulveda, César. Curso de Derecho Internacional Público, p. 313

Es ilustrativo, a fin de distinguir las dos etapas de crecimiento, citar algunas relaciones, que hace Leopoldo Solís, quien señala que durante el primer período de la etapa de crecimiento con inflación (1936), la elasticidad ingreso de las exportaciones es bastante baja, en tanto que, para el segundo período (1946-55) aumenta considerablemente, para disminuir en la etapa de crecimiento con estabilidad (1956-67). 193

La diferente orientación del gasto público en cada una de las etapas que mencionaremos, el fortalecimiento y la creación de organismo de crédito oficiales y privados, los cambios en el destino de la inversión extranjera directa, la reanudación de la deuda pública externa a partir de 1941, son indicadores económico-financieros que auxilian a definir el comportamiento de la economía en cada una de las etapas de crecimiento citadas.

Ante este estado de cosas y frente a las necesidades del país de llevar a cabo un vasto programa de obras públicas, el financiamiento se llevó a cabo con recursos propios recurriendo para ello al crédito del sector oficial mediante la expansión monetaria, lo que facilitó a la industria y a la agricultura comercial el acceso al crédito institucional.

Una vez restituido el servicio de la deuda pública exterior, mediante el acuerdo con Estados Unidos (1941), en el cual se consolidaban las deudas -- por reclamaciones generales, se prepara el terreno para negociar a través de Nacional Financiera los primeros créditos del ExmBank. Más adelante -

193.- Solís, Leopoldo, La Evolución Económica de México a partir de la -- Revolución de 1910, p.p. 19-20

(1946-47), se consolidan las deudas ferrocarrileras y de Petróleos Mexicanos, y se tiene acceso a créditos del BIRF que se destinan a proyectos de caminos, ferrocarriles, energía eléctrica e industriales.

De igual forma vuelve a tomar auge la inversión extranjera directa, estimándose de 1944-50. 194. Los años en que se consolida el sistema financiero transfiriéndose el peso del financiamiento del Banco Central a los bancos comerciales y más adelante, a los intermediarios no financieros.

Es conveniente resaltar el hecho de que, durante el período de 1935-45, casi la totalidad de la inversión en este rubro se orienta hacia obras de gran y mediana irrigación y, así se ha contribuido en forma directa a la forma ción de un sector dinámico, que opera con un grado elevado de mecanización y altos rendimientos, que produce en buena parte mercancías de exportación.

Para poder llevar a cabo el proceso sustitutivo de importaciones era in dispensable crear las obras de infraestructura, que permitieran movilizar los productos que se obtenían de este proceso; la inversión pública federal se destinaba al fomento de las comunicaciones y los transportes.

Correspondiendo al crecimiento del sector industrial, que lleva aparejado un aumento de la fuerza de trabajo en servicios, así como el continuo éxodo del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones, el Estado se ve en la necesidad de incrementar el gasto en asistencia social, educa ción y administración. 195

194. - Cuentas Nacionales y Acervos de capital, consolidados y por tipo de actividad económica 1950-1967, Banco de México, S.A., p.p. V y VI

195. - Ibidem.

El proceso sustitutivo de importaciones se ha logrado mediante el establecimiento de una política de mercado cautivo, que ha derivado en una excesiva protección a los productores de artículos manufacturados mediante el otorgamiento de facilidades, para su desarrollo tanto de tipo discal como crediticio, originando el establecimiento de una capacidad instalada a mucho mayor de la que el mercado interno es capaz de absorber. Además, los altos costos de operación, y la diferencia de calidad de algunos artículos no determinado, que no todos los productos manufacturados sean competitivos en el mercado externo.

Lo anterior ha contribuido, a su vez, a fomentar la adquisición de bienes de consumo duradero y no duradero en la zona fronteriza con Estados Unidos. El desmedido crecimiento en el gasto que los residentes nacionales efectúan en sus viajes al extranjero, siendo ambos rubros otros de los factores que han contribuido a acrecentar el mencionado déficit en la balanza de mercancías y servicios.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, la política de mercado cautivo, por una parte, y la baja elasticidad del ingreso de la producción agropecuaria, así como la existencia de una economía dual en el sector agrícola, por la otra, han determinado un deterioro en la mencionada distribución, inclinándola a favor de las clases urbanas media y alta.

Por tal motivo, el desarrollo de la economía mexicana dentro de términos de estabilidad cambiaria es un caso, poco común en una economía subdesarrollada, las inconsistencias señaladas indican la necesidad de plantear un modelo de desarrollo, que si bien en términos generales coincidiría con

las características del modelo de crecimiento, como la superación de las inconsistencias antes señaladas. Tales cambios podrían orientarse hacia la comprensión del consumo suntuario, la mayor formación de ahorro interno, la expansión en la exportación de mercancías, el fomento a las actividades turísticas, la selección de las importaciones, la disminución del gasto que los turistas nacionales efectúan en el extranjero, la mejor calidad y disminución de los precios de productos manufacturados, y la mejor distribución del ingreso, a fin de que el incipiente proceso de desarrollo continúe. 196

En los últimos años las políticas seguidas por los gobiernos, no tomaron en cuenta, la creciente multipolaridad del mundo, así como la creciente complejidad de la realidad interna, que trajo como consecuencia la dependencia creciente de los Estados Unidos, del desequilibrio de la balanza de pagos y un costo social interno muy alto. 197

F) REGIMEN CONSTITUCIONAL.

En México se ha aceptado la teoría de la doble personalidad del Estado, actuando éste como titular del derecho de soberanía adaptando así una personalidad de Derecho Público, o actuando como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial adoptando en ese caso una personalidad de Derecho Privado.

La teoría de la doble personalidad es la que ha prevalecido en la juris-

196.- Moreno Fernández, J. Jesús, Un Análisis Macroeconómico del desarrollo de la Economía Mexicana: 1935-1967, Revista de Comercio Exterior, Vol. XX, Núm. 7, julio de 1970, p. 541-542

197.- Wionczek, Miguel S., Economía Mexicana de los setenta efectos de la política Industrial heredada, Excelsior, agosto 31 de 1971, p. 7

prudencia mexicana, casi de manera uniforme y marcada por la Sala Administrativa de la Suprema Corte.

Al celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, el Estado adopta una personalidad de Derecho Público, ya que solamente el representante del Poder Ejecutivo con bases dadas por el Congreso de la Unión puede celebrar los, y no se puede pensar que en un acto en que se comprometa el prestigio de la nación, esté adoptando una personalidad de Derecho Privado. 198, El régimen jurídico que los regula es completamente distinto. Los empréstitos privados están sujetos a disposiciones del Código Civil determinando en su articulado la forma y condiciones esenciales del contrato, que celebren las partes, En los empréstitos públicos, el Estado fija la forma y condiciones como se han de amortizar los intereses, sujetándose a las limitaciones que fija la Constitución vigente en su artículo 73, fracción VIII, donde el Estado fija los principios, y forma condiciones como se han de amortizar las obligaciones públicas.

Así pues, el tratado diplomático es un convenio concertado entre dos países diferentes. Este posee una fuerza mucho mayor que la de una simple declaración unilateral. El tratado es un acto supranacional; es ajeno y superior a la ley de cada país e impone a un Estado obligaciones en provecho de otro Estado. La fuerza que acompaña al tratado diplomático es precisamente, la de una obligación internacional; el Estado se ha obligado para con otro y por consiguiente, no puede negarse a cumplir el tratado. 199

198.- Marquez Padilla, F. J. Ob. Cit., p. 59

199.- Niboyet, J. P., Derecho Internacional Privado, p.p. 48-49

Todos los convenios, tratados, acuerdos, pactos, arreglos, compromisos; son distintos los nombres, pero en el fondo no son más que un acuerdo internacional de voluntades. Que no son más que la manifestación objetiva de la vida de relación de los miembros de una comunidad internacional. Como se ha visto estos tratados, los celebra el representante del Poder Ejecutivo de la Nación, con la personalidad debidamente acreditada y respaldada por el Consenso Nacional, a través de la aprobación del Congreso de la Unión. En México, por medio del artículo 89, fracción X de la Constitución Política otorga dicha facultad al Presidente de la República y naturalmente delega esa facultad en los representantes plenipotenciarios que al efecto él señale. La disposición se expresa de la siguiente manera:

Artículo 89 Constitucional. Son facultades del Presidente de la República...X. - Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.

De manera que un pacto internacional concertado por un órgano no competente carece de validez por falta de consentimiento expresado legalmente. También el caso del representante que va más allá de sus poderes conduce a la invalidez del tratado por falta de consentimiento adecuado. 200

Así pues teniendo en cuenta el artículo 49 Constitucional, para poder contratar un empréstito la responsabilidad se distribuye entre el poder ejecutivo y el legislativo. Este da las bases y aprueba el empréstito; entre esos dos extremos, el ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la

contratación. En el capítulo anterior hicimos mención del artículo 73, fracción VIII y en él vimos que limita la facultad de contratar los empréstitos, - respecto a la ejecución de obras, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, es decir el legislador no toma en cuenta, que -- las obras de infraestructura, una vez realizadas traería a la postre mayores beneficios, redundando en el progreso de la nación, merced a una mejor plnificación para la explotación racional de los factores de la producción. De -- aquí, que construyendo fábricas, centrales hidroeléctricas, vías de comuni-- cación, viviendas decorosas, sistemas de irrigación e instituciones socio-- culturales, traería como consecuencia, nuevos lugares de trabajo y mejores condiciones de vida, para beneficio de centenares de miles de personas, que tendrían acceso a la civilización actual. El proceso rápido del desarrollo -- económico, solo puede hallar su verdadero y humano valor en el modo de cómo se reflejan en la vida diaria de los creadores, de los hombres en cuyo - sudor e inteligencia tiene su génesis todo lo que se forja en estas tierras.

Para la aprobación de los tratados, sanciona la Cámara de Senadores, - según el artículo 76 Constitucional, en sus fracciones I, II, que dice:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. - Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el -- Presidente de la República con las potencias extranjeras.

II. - Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Mi-- nistros, agentes diplomáticos, cónsules generales...201

201. - Constitución Política Mexicana vigente.

Al finalizar la segunda guerra mundial, Europa se encontraba al borde de una quiebra financiera, cuyas consecuencias económicas amenazaban con destruir una estructura política y económica ya debilitada por diez años de depresión.

Esta crisis en el sistema internacional, que originaba un entorpecimiento en las operaciones mercantiles, sobre todo en la exportación e importación de bienes y servicios, hacía sentir la necesidad de una solución que permitiera lograr un equilibrio y estabilidad monetaria que permitiera la afluencia de capitales. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto la necesidad que había de crear un organismo, que fuera el encargado de reconstruir el sistema monetario internacional; y para tal efecto surgen diferentes planes de reconstrucción, entre los que destacan el plan Keynes y el plan White, - sobre el fondo de estabilización de las Naciones Unidas.

Con base en los dos planes mencionados y después de largas discusiones se llegó a un acuerdo en la Conferencia de Bretton Woods en la que participaron cuarenta y cinco naciones, surgiendo dos instituciones internacionales complementarias: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 202

La creación del Fondo Monetario Internacional fue aceptada formalmente el 22 de julio de 1944 y quedó establecido el 27 de diciembre del mismo año, cuando veintinueve países miembros que aportaron el 80% de las cuotas previstas, firmaron el convenio respectivo en Washington, sede de dicha --

institución. 203

Las funciones a que se ha destinado el "Fondo" se podrían resumir prácticamente en tres, tomadas éstas desde un punto de vista global y son: reguladora, financiera y consultiva.

E) INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES DE CREDITO.

Las instituciones financieras internacionales hacen los otorgamientos de créditos, siempre y cuando estén relacionados con los fines para los cuales éste fue constituido, dentro de las estipulaciones de los convenios se hace mención generalmente del proyecto de construcción o desarrollo, para el cual se van a aplicar los fondos y el representante se obliga a hacer uso de estos fondos únicamente en la realización del proyecto, sin embargo no se hace mención explícita para el caso de incumplimiento del obligado.

Una de las instituciones internacionales sui generis, lo es el Eximbank, que viene a constituir uno de los principales agentes de crédito de las empresas de los Estados Unidos.

A través de su historia, los plazos largos del Eximbank para la compra de bienes y servicios de Estados Unidos, han sido el principal instrumento de los negocios del Banco. Este servicio que no siempre es obtenible a través de instituciones privadas de financiamiento, es esencial para sostener una constante fluidez de exportaciones de Estados Unidos, principalmente de tecnología avanzada y capital de equipo pesado. En suma, el Banco debe considerar tres factores principales: que el proyecto para el cual fue reque-

rido el financiamiento debe ser económica, financiera y técnicamente conveniente y viable a los intereses de los empresarios norteamericanos. 204. El Eximbank otorga créditos a empresas particulares o estatales, siempre con las condiciones antes expuestas.

Claro es, que deben de tener en cuenta para otorgar los créditos, la garantía de pago por parte del país al que se beneficie con dichos empréstitos; es decir, se compromete el crédito público de las naciones, que lo soliciten.

F) INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALES DE CREDITO.

Las instituciones financieras nacionales, que son respaldadas por el crédito público nacional, entre otras son: el Banco de México, S.A., Nacional Financiera, S.A. y el Banco Nacional de Obras y Servicios, S.A.; cuyos objetivos principales son el ser agentes financieros del gobierno federal, ante las instituciones internacionales de crédito, para la colocación y emisión de los títulos de deuda de vencimiento mayor de un año que realice el gobierno federal o que se lleven a cabo con su garantía.

Estos organismos se encargan de todo lo relativo a la negociación, contratación y manejo del crédito a mediano y a largo plazo de instituciones extranjeras, privadas, gubernamentales e intergubernamentales, teniendo como aval el prestigio del crédito del gobierno de México. Todo ello a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pues los empréstitos, que se soliciten serán para el beneficio de la colectividad nacional. En éstos organismos lleva participación mayoritaria el gobierno federal del 51% de las-

204.- Export Import Bank of the Unites States. U.S. Export Financing. Program. Edition 1970

acciones del capital social. El Banco de México, S.A., que fue constituido por ley de 28 de agosto de 1925, en acatamiento a la excepción contenida en la Constitución Política, que en su artículo 28, prohíbe los monopolios reservando el de acuñación de moneda y emisión de billetes, al Banco único de emisión que de acuerdo con ese artículo debe constituir el Gobierno. 205. - Los objetivos atribuidos al Banco por su ley inicial fueron: emisión de billetes; regulación de la circulación monetaria; vigilancia de los cambios sobre todo del exterior y el manejo de las tasas de interés, el redescuento, el servicio de caja a la Tesorería y llevar a cabo operaciones bancarias propias de los Bancos de descuento. 206

Sólo el Banco de México, S.A., podrá participar en representación del Gobierno y con la garantía del mismo en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos, según el artículo 80. de la Ley Orgánica en vigor.

Las relaciones que guarda el Banco de México con el Gobierno Federal se mantienen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Secretario de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de vetar las resoluciones del Consejo de Administración en las condiciones del artículo 71 de la Ley Orgánica. 207

Así pues, en este capítulo traté de manera escueta, el aspecto histórico de las distintas etapas por las que, ha pasado nuestro país desde la colo

205.- Marquez Padilla, F.J., Ob. Cit., p.p. 69-70-76

206.- De la Peña, Francisco G., Financiamiento del Comercio Exterior, p. 152, publicaciones especializadas, S. A. 1966

207.- Marquez Padilla, F. J., Ob. Cit., p.p. 65-66.

nia, la independencia, la reforma, la revolución hasta llegar a la actualidad, solo tocando los puntos más importantes, que han llevado a cabo los gobernantes de México respecto a las políticas económicas de sus regímenes. Tratando de resaltar la política seguida por los gobiernos, que surgen con posterioridad al movimiento armado de 1910; haciendo referencia de manera preferente, a la labor de los gobernantes posteriores a la expropiación petrolera de 1938.

También vimos superficialmente, la forma como operan los organismos internacionales de crédito, que se vinculan por los elementos económicos en la vida política y social, de los países a los que conceden los empréstitos, - siendo éstos un medio de coerción, para salvaguardar los intereses colonialistas de los países capitalistas, que atentan contra la soberanía de los países subdesarrollados, que carentes de todo, aceptan las condiciones impositivas que vulneran los intereses vitales de las naciones menos evolucionadas.

Se trató también, lo relativo a los organismos nacionales de crédito y - de la manera como generalmente operan.

En resumen, la política de industrialización, a cualquier costo, de sustitución de las importaciones, de proteccionismo industrial, de aspiración a la exportación, fue sin duda, indispensable en décadas pasadas y encontró - circunstancias externas, que oportunamente contribuyeron al éxito. Pero - sorprendentemente ésta política económica, al cambiar las circunstancias, ha acentuado con persistencia creciente las injusticias en la distribución de los beneficios del desarrollo. El indudable progreso del país ha beneficiado mucho a los pocos y castigado a los muchos. Los más castigados han sido -

quienes no alcanzan empleo, por mal remunerado que este sea. Esto trae -- como consecuencia: desempleo, pobreza, analfabetismo, injusticia e inseguridad, que son las viejas formas de la esclavitud, aun no desterradas de los países miembros del tercer mundo, pero en particular de América Latina. -- Por lo que, para progresar evoco el pensamiento expresado por Hugo B. -- Margain: "evitemos que un espejismo de prosperidad nos conduzca a una creciente dependencia del país, respecto al extranjero. Para prosperar sin excesivos endeudamientos, la sociedad, al igual que el individuo, debe buscar la forma de ganar más, produciendo más, aunque para ello tenga que hacer inicialmente algunos sacrificios y tenga, que enfrentarse a las decisiones -- que se habfan postergado". Nuestra meta será, pues, salir de pobres. Y la alcanzaremos a corto o largo plazo, según la intensidad del trabajo que desarrollemos.

"CADA UNA DE LAS ADMINISTRACIONES DEL REGIMEN DE LA REVOLUCION HAN TRATADO DE CUMPLIR CON LAS RESPONSABILIDADES, QUE HAN ESTADO A SU CARGO PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DEL PAIS; SIN EMBARGO HA FALTADO UNIDAD DE TODOS LOS MEXICANOS ALREDEDOR DEL PROGRAMA DE LA REVOLUCION, PARA CONTRIBUIR A LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS QUE CONFRONTA EL PUEBLO".

Gral. Lázaro Cárdenas del Rfo.

CAPITULO IV

A) ANTECEDENTES.

La evolución de la sociedad ha exigido al hombre integrarse, desbordando el ámbito que le imponen sus fronteras nacionales, proyectándose en la búsqueda constante de mejores formas de vida, mediante la elaboración de planes concretos, ajustados a las circunstancias actuales en cada una de las regiones del globo terráqueo, para explotar de manera coherente y racional cada uno de los factores de la producción y a través de esa práctica encontrar una mejor forma de justicia social. Para ello, y merced, a la multiplicidad de los distintos medios de comunicación, se han estrechado lazos de amistad y de comercio, con los países miembros de los diversos organismos internacionales de convivencia, sin importar su idioma, su raza, su religión y condiciones económicas. Con el fin común de derrumbar las barreras, que afectan la tranquilidad e impiden el bienestar, en una lucha constante en contra de los factores adversos, que laceran y prostituyen la dignidad de los hombres como son: el hambre, la ignorancia y la injusticia.

La incorporación de una mayoría de países a los organismos internacionales de convivencia, para promover la cooperación internacional, y de esta manera lograr la paz y la seguridad entre las naciones, ha sido motivo de múltiples polémicas de carácter político, económico y jurídico. Ya que mediante la cooperación internacional, se han tratado de dar solución a los problemas económicos, sociales, culturales, humanitarios, educativos y sanitarios, respetando siempre la soberanía de los países miembros. Y al margen de éstos propósitos surgen instituciones de crédito de carácter internacional, que por muy diversas circunstancias gobiernan los Estados Unidos

y un reducido número de países capitalistas, y bajo su tutela se desarrollan, gran número de países pobres, logrando un control estricto, en el plano económico y político, sometiénolos a un proteccionismo férreo, limitando su capacidad de consumo y de producción, creando un colonialismo económico, obligando a los países que dependen de ellos, a permanecer en el subdesarrollo, frenando la prosperidad internacional, en cuanto resta fuerza de trabajo y de consumo. Creando en los países subdesarrollados desempleo, desaprovechamiento de los recursos y lo más grave un endeudamiento desorbitado con los mercados internacionales de capitales; debido a que se carece de financiamiento eficaces, para la exportación de productos industrializados, que ayuden a evitar el estrangulamiento externo, que producen la importación masiva de tecnología extranjera y bienes de consumo.

La miseria material e intelectual de los pueblos es el resultado de condición de subdesarrollo, explicable por la presencia de estructuras socioeconómicas arcaicas y de relaciones de sometimiento a lo que pomposamente se llama "países ricos". Por ello, las clases populares y los grupos de las clases medias de América Latina y de muchos países del Tercer Mundo encuentran en la falta de equidad en las relaciones económicas y especialmente en las comerciales entre ellos y las naciones desarrolladas, así como en las condiciones excesivamente ventajosas de los países adelantados, como inversores directos y aun como prestadores de fondos, y en su complicidad con las clases explotadoras de esos países atrasados, las causas primordiales que mantienen en la miseria a las masas populares de esos países, aumentan el poder político y económico de sus oligarquías y grupos privile-

giados, agrandan las distancias entre los pequeños grupos de los ricos y las enormes masas miserables, y crean obstáculos al progreso de la educación, al adelanto científico y tecnológico y de la vida social en estas naciones no desarrolladas o en proceso de desarrollo, que constituyen las dos terceras partes de los habitantes del planeta. Tan grave, en extremo es la situación que padecen grandes sectores de la población localizados en las áreas del subdesarrollo. Pues, los países que forman parte de la América Latina se empobrecen constantemente por la exportación de divisas, lo mismo en cuanto a utilidades captadas por inversiones extranjeras, que por el pago de réditos por préstamos que suelen ser atados o de muy altas tasas de interés. Cada dólar que reciben en préstamos lo devuelven en pago de alguna compra; así pues, el país prestamista tiene una doble ganancia: la del producto que vende y los intereses con que grava el capital prestado, a la inversa, el país deudor tiene doble pérdida.

México ha tenido necesidad de recurrir, a los mercados internacionales de capitales, urgido por la presión que ejercen sus habitantes, para desterrar los factores adversos que los agobia tratando de impulsar la industrialización y con éllo el desarrollo. Pero, que, debido, a la improvisación que nos impuso la falta de experiencia y la relativa celeridad, que hubo de imprimirse al proceso de industrialización; el país después de treinta años ha cumplido tan sólo una etapa básica, pues el mito del milagro mexicano de progreso, ha servido a un sin número de políticos sin escrúpulos, que han hecho alarde de verdaderos artilugios en la defensa de sus ganancias, producto de la explotación del pueblo, propiciando la fuga de capitales que atesoran en -

los bancos extranjeros, y que producen una lesión importante que determina el debilitamiento de la nación.

La deuda externa de ninguna manera compensa las fugas, puesto que en muchos casos buena parte del capital suscrito suele tener su destino en las frías bóvedas de los bancos Suizos. Su destino exterior o su atesoramiento nacional sólo son formas de una actividad delictiva, que no será detenida en tanto persista la violación de leyes y la simulación democrática.

Por otra parte, para darnos cuenta de los vicios profundos que ha padecido la incipiente industrialización y cuya problemática, requiere de una solución inmediata, temas que trata un estudio conjunto de la CEPAL-NAFINSA, intitulado la política industrial en el desarrollo económico de México; y --- ellos son: "el crecimiento caótico de la industria mexicana, una vez terminada a principios del decenio pasado la etapa fácil de sustitución de importaciones; la contribución marginal del sector industrial a la solución del desequilibrio de la balanza de pagos; el uso desordenado del financiamiento externo para la expansión de la estructura industrial pública y privada; la protección desmedida del proceso de industrialización que, en vez de aumentar su dinamismo y eficacia, dió como resultado la ineficiencia pavorosa de unos y las ganancias desmedidas de otros; la importación masiva de tecnología extranjera, sobre todo norteamericana, sin un esfuerzo paralelo de su adaptación a las necesidades del país; el crecimiento imponente "a la americana" de las industrias productoras de bienes de consumo suntuario, y, por último, el descuido de una relación imperante entre las actividades industriales y la necesidad de crear empleos". Es decir, detrás de la fachada imponente de-

crecimiento industrial del país en términos globales, encontramos una estructura mal articulada y mal integrada, de altos costos y baja eficiencia, y dependiente, en forma excesiva, de tecnología, bienes de capital y bienes intermedios de procedencia extranjera. Como resultado de todo esto, el país se vió imposibilitado tanto de proveer a las mayorías de bienes de consumo buenos y baratos de importancia básica como de colocar sus productos industriales en el exterior. La paradoja de que somos un país rico en gente y pobre en dinero pero nos seguimos empeñando en una estrategia de producción que requiere cada vez más capital y menos mano de obra sugiere muchas dudas sobre la viabilidad de el modelo de desarrollo seguido como un instrumento de la deseada justicia. Con esto, comprobamos que dependemos más que nunca de las decisiones económicas tomadas unilateralmente por Estados Unidos.

Sólo se ha creado una sociedad de consumo y de servicios, más no una sociedad de producción, que contribuya a la explotación de los recursos; sólo se han realizado obras suntuarias, que en nada benefician a nuestro país, que tiene millones de manos ociosas, recursos minerales de magnitud desconocida, tierras cálidas y húmedas desaprovechadas, miles de kilómetros de costas con recursos marinos impresionantes, obras de infraestructura costosas pero en estado de abandono, capacidad industrial usada a medias, y pequeños grupos privilegiados que se comportan en el orden social de manera indigna, difícilmente puede defender su posición de debilidad y dependencia con el argumento falaz de que no disponemos de elementos para volvernos fuertes e independientes. Pero por varias razones, estamos anquilo

sados entre otras las siguientes: nos falta una creatividad organizada, ausencia de objetivos nacionales a largo plazo, pues de inmediato se quieren los resultados, y las esperanzas de que un extraño resuelva nuestros problemas, además las fuerzas negativas de los intereses creados que se oponen a la dinámica en la producción; lo que nos hace pensar que México tuvo un porvenir, tiene un porvenir y tendrá un porvenir, si no se toman las medidas drásticas para salir del marasmo en que nos encontramos, mediante la intensificación de la productividad agrícola, exigencia de mayor eficiencia industrial, diversificación de la producción, reformas fiscales orientadas sobre todo a reducir el gasto suntuario, replanteamiento de la política de salarios dando al trabajador verdadera posibilidad de negociación, mejoramiento de los mecanismos redistributivos, y políticas orientadas al menos a aprovechar las tendencias de reducción de la fecundidad. Pero esto, resulta utópico, pues los mexicanos estamos acostumbrados a crear paladines, y en este caso, el empresario es el héroe y no está dispuesto a rendir cuentas sobre lo que ha hecho de privilegios, subsidios y ayudas estatales recibidos en el último cuarto de siglo a costa del fisco y del consumidor nacional. Nunca ha existido una coordinación dentro del propio Estado en lo tocante a dictar medidas para propiciar la industrialización, el resultado final ha sido, que hoy contamos con una maraña de disposiciones que ofrecen en el presente, lo que siempre le han ofrecido al pobre empresario: protección arancelaria casi incondicional contra la competencia extranjera, controles cuantitativos sobre la importación, una gama impresionante de incentivos fiscales, derecho a la depreciación acelerada de la inversión, subsidios a la exportación y has

ta un conjunto impresionante y costoso de medidas de apoyo estatal directo. Este consista en la venta por el sector paraestatal de una gama de insumos (transporte, petróleo, energía eléctrica) al sector privado a precios subsidiados, y la provisión gratuita, o casi gratuita, de obras de infraestructura. Difícilmente se podría elaborar un sistema que ofreciera un clima más benigno para la inversión, al que sin base se denominaba como un modelo de economía mixta, en el cual el Estado siempre ha corrido el riesgo. Esto, desgraciadamente tiene que pagarse un precio y en la actualidad lo estamos sufriendo, con todas sus consecuencias; pues, las empresas multinacionales a través de sus subsidiarias han penetrado al mercado interno, imponiéndole al consumidor los satisfactores, obteniendo elevadas ganancias y enviando éstas a sus matrices, creando un clima de pobreza y desempleo, que son las manifestaciones caducas de subdesarrollo.

La dependencia y proteccionismo, que por muchos años han ejercido los Estados Unidos sobre nuestro país, creó un clima de confianza a los inversionistas extranjeros, que pululan alrededor de los mercados de capitales, que revela la sustancial dependencia del exterior, en el financiamiento de nuestro crecimiento económico que no ha variado, pese a los declarados propósitos de autofinanciamiento.

B) REGIMEN CONSTITUCIONAL.

Indudablemente, el disponer de mayores recursos para financiar nuestro crecimiento económico es conveniente y ventajoso. El problema reside en la preponderancia que tienen las fuentes externas de financiamiento, que tiende a incrementar nuestra dependencia del exterior para hacer crecer --

nuestra economía. Mientras la relación que guarda el ahorro y la inversión doméstica con los recursos financieros provenientes del exterior no se mejore, por medio de una inteligente pero sustancial reforma tributaria, nuestras aspiraciones a la independencia económica se oscurecerán.

Las políticas y sistemas de cambio a seguir, las tiene que dictar el representante del Poder Ejecutivo Federal, según facultades expresas que le confiere nuestra Constitución Política, en sus artículos correspondientes.

Dentro de esas facultades del Poder Ejecutivo están las siguientes:

Artículo 90 Constitucional, que al margen dice: para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretaríos que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos.

Artículo 93. Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, dará cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

De acuerdo con lo dispuesto en las fracciones IX, X, XII y XIII del artículo 60. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante la cual compare a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y esta dependen-

nuestra economía. Mientras la relación que guarda el ahorro y la inversión doméstica con los recursos financieros provenientes del exterior no se mejore, por medio de una inteligente pero sustancial reforma tributaria, nuestras aspiraciones a la independencia económica se oscurecerán.

Las políticas y sistemas de cambio a seguir, las tiene que dictar el representante del Poder Ejecutivo Federal, según facultades expresas que le confiere nuestra Constitución Política, en sus artículos correspondientes.

Dentro de esas facultades del Poder Ejecutivo están las siguientes:

Artículo 90 Constitucional, que al margen dice: para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretaríos que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos.

Artículo 93. Los secretaríos del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, dará cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretaríos de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

De acuerdo con lo dispuesto en las fracciones IX, X, XII y XIII del artículo 60. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, mediante la cual compare a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y esta dependen-

cia quien tiene la facultad de vigilar y controlar las operaciones de crédito de las diversas entidades del sector público.

Artículo 6o. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal.

X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que -- afecten la Hacienda Pública Federal.

XI.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito público.

XII.- Manejar la Deuda Pública de la Federación.

XIII.- Dirigir la Política Monetaria y Crediticia.

C) REGIMEN LEGAL.

Tomando en cuenta éstas facultades, el representante del Poder Ejecutivo Federal dictó el pasado dos de junio de mil novecientos setenta, un acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual fue publicado el día 9 del mes y año citado, en el Diario Oficial, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y que se expresa de la siguiente manera:

ACUERDO por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se -- abstendrá de autorizar endeudamiento en moneda extranjera o de fuente extranjera a las entidades del sector público.

ARTICULO PRIMERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar endeudamiento en moneda extranjera o de fuente ex-

cia quien tiene la facultad de vigilar y controlar las operaciones de crédito de las diversas entidades del sector público.

Artículo 60. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

IX. - Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal.

X. - Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que -- afecten la Hacienda Pública Federal.

XI. - Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito público.

XII. - Manejar la Deuda Pública de la Federación.

XIII. - Dirigir la Política Monetaria y Crediticia.

C) REGIMEN LEGAL.

Tomando en cuenta éstas facultades, el representante del Poder Ejecutivo Federal dictó el pasado dos de junio de mil novecientos setenta, un acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual fue publicado el día 9 del mes y año citado, en el Diario Oficial, órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y que se expresa de la siguiente manera:

ACUERDO por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se -- abstendrá de autorizar endeudamiento en moneda extranjera o de fuente extranjera a las entidades del sector público.

ARTICULO PRIMERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar endeudamiento en moneda extranjera o de fuente ex-

tranjera a las entidades del sector público, cuando no se refieran a operaciones destinadas a financiar el pago de importaciones debidamente autorizadas por este Ejecutivo a través de los programas de inversión; o a la reestructuración del endeudamiento derivado de financiamientos externos contratados con antelación, fundamentalmente en lo que se refiere a mejorar los plazos de amortización o las tasas de interés. Solamente podrán autorizarse endeudamientos externos para proyectos que sean autoliquidables y que generen las divisas necesarias para su pago y, en cualquier caso, el endeudamiento externo se destinará solamente para cubrir el contenido de importación del gasto total de dichos proyectos.

ARTICULO SEGUNDO. El artículo anterior regirá también, en lo conducente, a las instituciones nacionales de Crédito; sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar a dichas instituciones endeudamientos con el exterior, cuando se trate de operaciones tendientes a regular las transacciones financieras internacionales, oyendo la opinión del Banco de México, S. A.

ARTICULO TERCERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará del conocimiento de las diversas entidades del sector público los términos de este acuerdo, con el fin de que dichas entidades le presenten para su consideración y autorización sus requerimientos anuales de endeudamiento externo. Esta dependencia expedirá las autorizaciones respectivas con base en las disposiciones legales en vigor y en las reglas establecidas en el presente acuerdo, así como en las circunstancias económicas prevalentes en esa oportunidad.

La antigüedad y absolescencia de algunos instrumentos jurídicos para el control de las actividades de los inversionistas extranjeros, la improvisación y carencia de profesionalismo en su diseño y redacción, así como su resultante obscuridad sobre su aplicabilidad en situaciones concretas, son elementos adicionales que limitan muy considerablemente la efectividad del sistema regulatorio. Pues, las prácticas administrativas caducas contradicen la norma y la política constitucional y legislativa. Hay ausencia de coordinación entre las dependencias gubernamentales y semigubernamentales que tienen competencia y opinión sobre la regulación del capital extranjero, que a la postre aumenta considerablemente la deuda pública exterior. El caso, es el siguiente, por acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores se autorizó a las instituciones fiduciarias la adquisición de terrenos en la zona -- prohibida, (acuerdo de 17 de marzo de 1968). En virtud de un Decreto Presidencial (29 de abril de 1971), se reconoce la capacidad de los extranjeros para disponer --por motivo de explotación industrial o turística--, de bienes dentro de la zona prohibida, mediante la adquisición de certificados de participación inmobiliaria. Y por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que sería la encargada de controlar la gama de inversiones, pues, a la postre recae sobre el prestigio y crédito público nacional; de tal manera que sólo trata de controlar al sector público más no a la iniciativa privada, ya que le da todas las facilidades y con ello propicia la fuga de divisas, que -- tanta resonancia y escándalo, provocan en las mentes calenturientas de nuestros políticos y economistas, transformadores del país desde sus estudios o mesa de café.

En el artículo primero del acuerdo, objeto de nuestro estudio el comentario es el siguiente:

Niega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades, que le son delegadas por el ejecutivo, a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el artículo 60. fracción XIII, fuente extranjera, no específica, si debe ser gubernamental o privada multinacional; respecto a las importaciones según programas de inversión, no específica, que clase de importaciones, se presta a interpretaciones mal intencionadas, ya que pueden ser las interpretaciones nocivas al desarrollo, como son las importaciones de bienes de consumo y servicios, que sería fatal. Limita sólo a pagar las deudas amortizándolas, cayendo en el error que nos tiene en el subdesarrollo, ya que no fomenta los programas de inversión para la producción y la exportación. Anquilosa el desarrollo, pues las obras de infraestructura no las toma en cuenta, al igual que el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, pues no toma en cuenta la dinámica de crecimiento demográfico de la población. Pues, se dice que un préstamo viene a ser un incremento al desarrollo y en estos casos no lo es, porque da preferencia a las obras suntuarias. Sólo acepta préstamos a corto plazo y autoliquidables, y esto, no nos beneficia en nada, pues sólo, traería beneficio a nuestro país, los préstamos a largo plazo y baja tasa de interés.

En el artículo dos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acepta tácitamente, los endeudamientos a favor de la iniciativa privada, oyendo la opinión del Banco de México, S.A., controlándolos vagamente, pues, las financieras recurrirían a préstamos a mediano plazo y como siempre respon

diendo, el Crédito Público de la Nación.

D) TRASCENDENCIA E IMPORTANCIA DEL ACUERDO.

El presente acuerdo, no viene a ser más que un juego de palabras, que nos hace caer en círculo vicioso de siempre y que incluso nuestros legisladores lo han practicado constantemente, y que sólo tiene un nombre DEMAGOGIA. Y que, el pueblo no está dispuesto a soportar más, se rebelará y -- buscará el cambio de sistemas, por cualquiera de los medios incluso llegaría a la violencia, que sería lo último, si se llegara a los extremos. Porque, no es posible hablar de progreso en cuanto hay miles de personas, que no -- tienen lo necesario para subsistir a lo largo y ancho de México.

Lo que México necesita de inmediato, es crear una infraestructura legal-administrativa, objetiva, real, carente de vicios, para poder alcanzar los objetivos de una política efectiva. Para que, no se propicien la evasión de los objetivos, que se busca alcanzar, por falta de coordinación y ausencia de los preceptos.

El control de la Deuda Pública exterior, que el Poder Ejecutivo Federal ejerce a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es necesario en la medida, que si no excluye la participación del capital extranjero en -- nuestro país lo limite sujeto a una reglamentación certera que le permita su canalización hacia los campos donde puede ser fructuosa su presencia, y le evite convertirse en elemento de presión política, o lo constituya en fuerza de competencia desleal contra las empresas de estructura nacional. El Estado mexicano debe de asumir su papel en este momento histórico en que la crisis, se agudiza por la estatificación social, que ha dado lugar al surgi--

miento de clases media y a la concentración de la riqueza, en pocas manos - en forma similar a la sociedad de fines y principios del presente siglo. El pueblo como generador de los problemas, que al gobierno corresponde coordinar está en espera, de que se le cumplan algunos de los postulados de la revolución de 1910, merced a una justicia distributiva. Pues, también sabe que ha llegado tarde al festín de la ciencia y la tecnología, y sólo quedan tres caminos: socialismo, la ruina económica y el cambio de modelo de desarrollo. Debido que nuestra meta es y será salir de pobres; ya que mucho nos perjudicó el excesivo proteccionismo de los Estados Unidos, tratemos de diversificar y fomentar nuestras relaciones económicas con otros países, pues, necesitamos grandes capitales y gran tecnología para progresar.

Nuestros representantes gubernamentales tienen la palabra, debiendo pensar que la causa de los pueblos no admite la menor demora porque frente al grito de rebeldía no existirá más el silencio de quienes lo reprueban, los problemas necesitan soluciones inmediatas y concretas.

CONCLUSIONES

1.- A través de las anteriores páginas hemos visto, que la historia de México independiente está íntimamente ligada a la de su Deuda Exterior.

2.- Al contratar México sus primeros créditos con el exterior, lo hizo presionado por la amenaza de reconquista por parte de España, que de lograrla probablemente habría desconocido la Deuda. Esto determinó los intereses que en el convenio se estipulaban, por el riesgo que corrían las casas de crédito europeas.

3.- La serie de revueltas y movimientos armados, que culminaron con la Revolución de 1910, determinaron la historia de la deuda se caracterizará por una recesión del endeudamiento y una serie de arreglos, que culminaron durante el período del Presidente Avila Camacho, con las convenciones de 1942 y 1946, período en que se logró un restablecimiento del crédito exterior de la nación.

4.- A partir de esa fecha se inició, lo que se dió en llamar el milagro mexicano, que sólo benefició a unos cuantos, empobreciendo a los muchos; debido a que se elaboró un modelo de progreso, que creó una sociedad de consumo y servicios, que a la postre estatificó la sociedad del país, merced al proteccionismo incisivo de la sociedad industrial de los Estados Unidos. Se debe de crear otro modelo, para no ser absorbidos por las empresas multinacionales del gigante.

5.- En virtud de la necesidad existente de seguir financiando el desarrollo económico del país, con la aplicación de fondos provenientes del crédito extranjero, en la medida que ésta aplicación sea necesaria y benéfica -

considero procedente la reforma del artículo 73 fracción VIII constitucional, a manera de que el Congreso quede facultado para dar bases, sobre las cuales el representante del Poder Ejecutivo, pueda celebrar empréstitos sobre el crédito público de la nación, para realizar obras de infraestructura que a la postre traen mayor beneficio a nuestro país.

6.- Incitar a los poderes Legislativos y Ejecutivo, que como representantes del pueblo tienen en sus manos, los medios coercitivos para fomentar una política fiscal y financiera adecuada a las necesidades de cambio, que exige la dinámica social actual de nuestro país.

7.- Propugnar por una reforma administrativa, que no obstaculice el desarrollo, pues esto, trae consigo el desaprovechamiento de recursos técnicos, naturales, humanos y económicos del país. Esta reforma debe de adaptarse a las circunstancias actuales, en que el Estado Mexicano lucha en contra del desperdicio de los recursos, tanto, en dependencia de gobierno, como en los organismos descentralizados y en empresas de participación estatal.

8.- Aplicación de la Ley de Responsabilidades y de las leyes penales, a los funcionarios públicos que saquean el tesoro de la nación; así como, la vigilancia estricta para que se cumplan, las erogaciones presentadas a través de los presupuestos por un organismo controlado, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para evitar las fugas de capital.

9.- Fortalecer el uso de la política fiscal, en forma coordinada con la política monetaria. Pues, se requiere mejorar el manejo del gasto e ingreso público, incrementando el ahorro público sin deterioro del privado.

10.- Dar prioridad a los financiamientos para los programas de productividad agrícola, infraestructura turística y urbanización.

11.- Planificar bajo la responsabilidad de las autoridades gubernamentales, la economía nacional para que exista una mejor distribución del ingreso.

12.- Organizar campañas para incorporar a los campesinos que se establecen en las ciudades, al proceso de transformación cultural, social y económico.

13.- Formular programas y políticas basándose en los hechos.

14.- Programación y planeación del crecimiento urbano, para evitar el uso erróneo de la tierra a causa de la especulación en su plusvalía.

15.- Incrementar un mayor número de fuentes de trabajo, mediante el asesoramiento de técnicos capaces, de los cuales los obreros reciban las enseñanzas adecuadas.

16.- Mayores y mejores obras de infraestructura, mediante una mejor política tanto de la construcción como de la inversión.

17.- Coordinación de la iniciativa privada con la pública en la elaboración de los programas, de industrialización necesarios para el país.

18.- Tener como objetivo la máxima tasa de producción y de empleo en una región, previamente señalada por la planificación.

19.- Formular programas de planeación familiar.

20.- Que cada ciudadano al unísono de las exigencias de sus derechos, también cumplan con sus deberes.

21.- Diversificación de nuestro comercio exterior con todos los países,

como medio para romper el proteccionismo económico que nos ata y mantiene en la miseria.

BIBLIOGRAFIA

ALATRISTE JR., SEATIEL.- La estructura del control externo de los organismos descentralizados. El Economista Mexicano, Vol. III, - Número 5, 1965, Colegio de Economistas de México, A.C.

ARROYO BELTRAN, GUILLERMO.- Derecho y Finanzas, Editorial Jus, S.A., México 1959.

ALAMAN, LUCAS.- Historia de México, Vol. I, México, Editorial, 1942.

ANGUIANO EQUIHUA, ROBERTO.- El Gasto del Sector Público en México, U.N.A.M.

BAZANT, JAN.- Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946), Colegio de México, 1968.

BELAUZARAN CASTORENA, FRANCISCO.- El Gasto Público en las variaciones cíclicas, su impacto en México, U.N.A.M., E.N.E., México, D.F., 1962.

CASASUS, JOAQUIN D.- Historia de la Deuda contraída con Londres, con un apéndice sobre el estado actual de la Hacienda Pública, México, Imprenta del Gobierno, 1885, No. 52.

Cuentas nacionales y acervo de capital, consolidado y por tipo de actividad económica: 1950-1967, Banco de México, S.A., departamento de estudios, México, junio de 1969.

- CALDERON, FRANCISCO.- La República restaurada. La Vida Económica, tomo II de la Historia Moderna de México, México, Editorial Hermés, 1955.

- Código Fiscal de la Federación y disposiciones conexas, décima cuarta edición, 1967, Ediciones Andrade, S.A.

- CONSTAIN, ALBERTO.- Finanzas, tomo I, Librería Bosch, Barcelona, España, 1934.

- Decreto sobre el control de las inversiones extranjeras promulgado el día 29 de junio de 1944.

- DALTON, HUGH.- Principios de Finanzas Públicas, Ediciones Arayú, Buenos Aires, Argentina.

- CHAVEZ OROZCO, LUIS.- El Presidente López Mateos, visto por un historiador, México, Ediciones Patria, 1962.
- EDMISTER, ROBERT.- México, in a papelais, Ed. Economic Development, Nueva York, Hasper & Brother, 1961.
- Eheberg- Boesler, Principios de Hacienda, Ed. Gustavo Gili, S.A., - Barcelona MCMXLIV.
- FLORES, ROMEO R.- La Expulsión de los Españoles, 1966, tesis de la Universidad de Texas.
- FLORES ZAVALA, ERNESTO.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, los impuestos, Ed. Porrúa, S.A., México, 1969.
- H. BROCHIER Y P. TABONI.- Economía Financiera, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1960.
- HUMBOLDT, ALEJANDRO.- Ensayo Político sobre el reino de la Nueva España, 6a. Edición, México, Ed. Pedro Robredo, 1941.
- HARRING, CLARENCE H.- Inversiones Extranjeras en América Latina, Banco de México, S.A., 1949.
- HANSEN H., ALVIN.- Política Fiscal y Ciclo Económico.- F.C.E., - 1955.
- KELSEN, HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado, Edición - 1949, Imprenta Universitaria.
- LOCKE, JOHN.- Ensayo para el Gobierno Autónomo, Ed. Ateneo, 1967.
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Ed. LIMSA, México - 1967.
- LAUFENBERGER, HENRY.- Finanzas Comparadas, F.C.E., México, 1951.
- MARQUEZ PADILLA, F.J.- Los Contratos Mexicanos de Crédito Exterior, tesis U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1971.
- MAC ALEB, W.F.- Present and Banking in México, New York, Hasper & Brothers, 1961.
- MONTESQUIE.- Espiritu de las Leyes, Ed. Ateneo, 1967.
- FERNANDEZ, J. JESUS.- Un análisis macro-económico del desarro-

- ...llo de la Economía Mexicana: 1935-1967, Revista de Comercio Exterior, Vol. XX, Número 7, julio de 1970.
- ... - MUSGRAVE, RICHARD A. - The theory of public finance, Mc Graw, -- Hill, Book Company, Inc. New York, 1959.
- ... - NAVARRETE, IFIGENIA M. DE. - El Proceso de Desarrollo Económico y la Política Fiscal, artículos sobre finanzas públicas de México, -- E.N.E., 1961.
- ... - NAVARRETE JR, ALFREDO DR., Una Política Inmediata de Gasto Público, Rev. de finanzas públicas, México, 1966.
- ... - NAVARRETE, IFIGENIA M. DE. - Los Incentivos Fiscales y el Desarrollo Económico de México, Textos Universitarios, U.N.A.M., 1967.
- ... - NAVARRETE, IFIGENIA M. DE. - La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México. Inst. de Invest. Económicas, Escuela Nacional de Economía, México, 1960.
- ... - NIBOYET, J. P. - Derecho Internacional Privado, Editora Nacional ---- S. de R.L., 1959.
- ... - OLAVARRIA Y FERRARI, ENRIQUE. - México a Través de los Siglos, - Vol. IV, México Independiente 1821-1855. México, Balleca y Comp. Editores, S.A.
- ... - OSORIO GRANADOS, MARCONI. - Los Empréstitos Federales, U.N.A.M., E.N.E., México, 1962.
- ... - ORTIZ MENA, RAUL. - El Desarrollo Económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior, México, Nacional Financiera, S.A., 1953.
- ... - PAYNO, MANUEL. - México y sus cuestiones financieras con Inglaterra, la España y la Francia, memoria que por orden del Supremo Gobierno -- Constitucional de la República escribe..., México, Imprenta de Ignacio-Cumplido, 1862.
- ... - PINTO, ANIBAL. - Documentos y actas de la conferencia elaborada en Santiago de Chile, en diciembre de 1962 sobre la Reforma Tributaria en América Latina; Unión Panamericana; Washington, Oct., 1964.
- ... - Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, tercer número extraordinario, memorias de las conferencias sustentadas con motivo del XXX - aniversario de la promulgación de la ley de justicia fiscal, México, 1963.
- ... - ROSAS FIGUEROA, ANICETO Y SANTILLAN LOPEZ, ROBERTO. - Teo

- rfa General de las Finanzas Públicas y el caso de México, E.N.E., -- U.N.A.M., México, 1962.
- . RETCHKIMAN, BENJAMIN.- Apuntes sobre Teoría de las Finanzas Públicas, I.P.N., 1962.
- . RAMIREZ MARTIN, FEDERICO.- La Deuda Pública en México, E.N.E., U.N.A.M., México, 1966.
- . SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia, cuarta edición, Librería Manuel Porrúa, S.A., -- México, 1968.
- . SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO.- Hacienda y Derecho, Inst. de Est. Pol., Madrid, 1955.
- . SAMUELSON, P.A.- Curso de Economía Moderna, Ed. Aguilar, Madrid, 1960.
- . SERVANDO J. GARZA.- Derecho Financiero, Ed. Cultura, T.G. S.A. 1949, México.
- . SALAS VILLAGOMEZ, MANUEL.- La Deuda Pública, estudio general del caso de México, Nacional Financiera, S.A., México, 1950.
- . SOLIS, LEOPOLDO.- La Evolución Económica de México a partir de la Revolución de 1910, Demografía y Economía, El Colegio de México, - Vol. III, Número 1, 1969, México.
- . SHERVELL, G.B.- México's capacity to pay, Washington, 1929.
- TOQUEVILLE, ALEXIS DE La Democracia de América, F.C.E.,
Edición, - 1957.
- . TIMBERGEN Y POLAK.- Dinámica del Ciclo Económico, F.C.E. --- 1956, México.
- . TRUEBA RODRIGUEZ, SALVADOR.- Regulación Jurídica y Financiera de la Deuda Pública en el Estado Mexicano, México, 1956, Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 1968, México.
- . URQUIDI, VICTOR L.- La Política Fiscal en el desarrollo económico de América Latina, Memoria del Colegio Nacional, tomo V, Número 1, 1963, México.
- URDIALES MORALES, JORGE MARIO.- El Financiamiento del Gasto Público en los países en proceso de desarrollo; la deuda pública, México, 1966.

VITA CALDERON, ACTON. - Análisis de la Ley de Ingresos de la Federación, Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1963.

VELASCO, GUSTAVO R. - Libertad y Abundancia. Ed. Porrúa, S.A., México, 1958.

WIONCZEK, MIGUEL S. - Economía Mexicana de los setentas, efectos de la política industrial heredada, Excelsior del 31 de agosto de 1971.

I N D I C E

LA DEUDA PUBLICA EXTERIOR Y SU CONTROL

PAGINA

Introducción:

I.- Generalidades sobre las finanzas públicas.....	2
a) Concepto.....	2
b) Antecedentes.....	10
c) Relación con otras disciplinas.....	16
d) Clasificación.....	20
e) Régimen Constitucional.....	63
f) Régimen Legal.....	71
II.-Los Empréstitos y la Deuda Pública.	
a) Concepto de empréstito.....	92
b) Clasificación.....	94
c) Régimen Constitucional del empréstito.....	108
d) Régimen Legal.....	111
e) Concepto de la Deuda Pública.....	112
f) Clasificación.....	114
g) Régimen Constitucional.....	119
h) Régimen Legal.....	122
i) Consecuencias de la conversión de la deuda na cional exterior.....	123
III.-La Deuda Exterior de México.	
a) Colonia.....	130

	PAGINA
b) Independencia.....	134
c) Reforma.....	141
d) Revolución.....	149
e) Actual.....	153
f) Régimen Constitucional.....	160
e) Instituciones financieras Internacionales de Crédito.....	165
g) Instituciones financieras Nacionales de Cré- dito.....	166
IV.- Análisis del acuerdo de 9 de junio de 1970, sobre el- control de la deuda Pública de México, por parte de - la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
a) Antecedentes.....	171
b) Régimen Constitucional.....	177
c) Régimen Legal.....	179
d) Trascendencia e importancia del acuerdo....	183
V.- Conclusiones.....	185
Bibliografía.....	189