



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

136
20

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

**PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTICULOS
9o. Y 10o DE LA LEY GENERAL DE DEUDA
PUBLICA EN MEXICO.**

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

LEONARDO FRAGOSO CRUZ

Asesor: Lic. Hector Vega Herrera

264326

México, 1998

FALLA DE ORIGEN



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.

DEDICATORIAS:

A mis padres, los señores Juan Fragoso Ayala y Natalia Cruz Marques, a quienes les debo todo lo que soy, ya que gracias a su apoyo y paciencia incondicional hacia mi he podido llegar a una más de mis metas. nunca existirán palabras para expresar el gran cariño y agradecimiento que siento por ustedes, que son el pilar más sólido e importante donde descansa la unión y respeto de toda nuestra familia; gracias por todo lo que me han dado, pero sobre todo gracias por ser mis padres.

A mis Hermanos y sobrinos, con quienes he compartido toda una vida, y a quienes quiero entrañablemente, ya que su presencia ha hecho que mi vida sea más completa.

AGRADECIMIENTOS :

A Dios, creador de todas las cosas, con agradecimiento infinito por permitirme vivir un día más con toda mi familia, y por permitirme llegar a este momento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Campus " Aragón ", por albergarme durante mi formación profesional en la carrera de Lic. en Derecho.

A mis Maestros y Compañeros de carrera, por compartir cada enseñanza e instante del conocimiento Jurídico.

Al Lic. Héctor Vega Herrera, por su confianza y valiosos consejos en la realización de la presente investigación, pero sobre todo por su amistad, apoyo y gran calidad Humana.

INDICE

Pag.

INTRODUCCIÓN _____ 1

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

1.- Generalidades	1
1.1.- Evolución Cronológica de 1822-1940	2
1.1.1.- La Nueva España	3
1.1.2.- México Independiente hasta 1875	6
1.1.3.- El Porfiriato	10
1.1.4.- La Revolución y sus consecuencias Económicas	13
1.1.5.- La gran Depresión de 1929	15
1.2.- La Segunda Guerra Mundial y sus Implicaciones en la Deuda	17
1.2.1.- El Crecimiento con Inflación 1940-1955	18
1.2.2.- El Desarrollo Estabilizador 1956-1970	23
1.3.- El Crecimiento de la Deuda y las Crisis Económicas de 1970-1997	28
1.3.1. Sexenio 1970-1976	29
1.3.2. Sexenio 1976-1982	33
1.3.3. Sexenio 1982-1988	35
1.3.4. Sexenio 1988-1994	38
1.3.5. Trienio 1994-1997	41

CAPÍTULO SEGUNDO

ASPECTOS CONCEPTUALES, TEÓRICOS Y LEGALES DE LA DEUDA PÚBLICA.

2.- Generalidades	44
2.1.- Consideraciones Generales acerca de la Deuda Pública	45
2.2.- Conceptualización	47
2.2.1.- Crédito	47
2.2.2.- Empréstito	50
2.2.3.- Préstamo Público	53
2.2.4.- Deuda Pública	54
2.2.5.- Clasificación de la Deuda Pública	57
2.3.- Teorías Acerca de la Deuda	62
2.3.1.- Teoría Clásica	63
2.3.2.- Teoría Moderna	64
2.4.- Naturaleza y Régimen Jurídico de la deuda Pública en México	66
2.4.1.- Naturaleza Jurídica	67
2.4.2.- Régimen Constitucional	76
2.4.2.1.- La Fracción VIII del Artículo 73	76
2.4.2.2.- La Fracción VIII del Artículo 117	80
2.5.- Leyes Secundarias	81
2.5.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	82
2.5.2.- Ley Orgánica del banco de México	83
2.5.3.- Ley de Ingresos de la Federación para 1997 y 1998	84
2.5.4.- Ley General de Deuda Pública	86

CAPÍTULO TERCERO

PROPUESTA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 9o. Y 10o. DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

3.- Generalidades	90
3.1.- Textos Originales de los Artículos 9o. Y 10o	91
3.2.- Análisis Jurídico de los Artículos 9o. Y 10o.	92
3.3.- Exposición de Motivos de la Reforma	103
3.4.- Proyecto de Reforma	112
CONCLUSIONES.	115
BIBLIOGRAFÍA.	122

INTRODUCCIÓN.

La multiplicación de las necesidades en la sociedad de nuestro tiempo a ido creando disciplinas nuevas en el derecho.

El derecho económico es una ampliación cualitativa y cuantitativa de las necesidades colectivas, por una parte no se puede dejar de lado el problema social, que es regulado por las diferentes ramas del derecho, como lo es el derecho civil , penal, mercantil, laboral, etc.; Y por la otra tampoco se puede desatender el suministro de los satisfactores materiales que dignifiquen la existencia del ser humano, de ahí que el derecho económico surja para regular y dar claridad a todo acto del Estado encaminado a obtener la estabilidad de los agentes económicos y la satisfacción de las necesidades colectivas, eficientando el uso de los recursos económicos.

Así, el Estado moderno sufre cambios acelerados debido a la complejidad de los problemas que afronta y producto de la composición misma de la sociedad , lo que hace necesario allegarse recursos para cubrir las diversas y nuevas necesidades de la colectividad, por lo que el derecho económico cumple una función importante en el control y regulación de las finanzas públicas, que es el instrumento fundamental de la política económica, es decir, el derecho económico determina la política aplicable a dichas finanzas y es precisamente el gasto público y los ingresos obtenidos por el Estado, la piedra angular de estas.

Es la parte de las finanzas públicas llamada presupuesto por el que el Estado ordena el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos, es decir, es el documento oficial que contiene un plan preliminar de gastos e ingresos públicos.

Por consiguiente, la función económica del Estado se inicia con la proyección de las funciones primordiales que el gobierno tiene que solventar y que determina su gasto, para posteriormente considerar que recursos y de donde se tomarán para poder cubrir este gasto indispensable, entonces se llega a los ingresos con toda su cauda de problemas, ya que tales percepciones no son regularmente suficientes, por lo que se desemboca en la necesidad de recurrir al empréstito, es decir, al endeudamiento, y es precisamente aquí donde toma relevancia el problema de la deuda, así como su eficaz regulación y control.

En México se ha tratado mediante la Ley General de Deuda Pública y así fue expresado en su exposición de motivos, de que los recursos crediticios del sector público deban enfocarse a la producción de bienes y servicios en forma tal que su utilización se dirija a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la Nación.

La Ley General de Deuda Pública da facultades amplias al Ejecutivo federal en diversos ordenes, quien por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede interpretar y aplicar la ley, emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, contratar los financiamientos a cargo del gobierno federal, someter a consideración del propio Presidente de la República las emisiones del gobierno federal que se coloquen fuera o dentro del país, para hacer el pago de la deuda, de los intereses, del principal y los requisitos y gestiones relativas a todas estas operaciones, a autorizar a las entidades del sector público para negociar oficialmente sobre créditos externos de dinero y capitales, y supervisar el manejo que se haga de los recursos por dichas entidades públicas.

Al Congreso de la Unión sólo se le faculta para autorizar los montos del endeudamiento directo interno y externo necesarios para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público incluidas en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos de la Federación, así como del Departamento del Distrito Federal y a autorizar al Ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan (artículo 9o. Y 10o.).

Esto desde luego viene a implicar un estudio más complejo y completo, ya que a este respecto, el Congreso está facultado por la constitución en su fracción VIII del artículo 73 ". . . Para dar las 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".

Categorícamente la Constitución agrega : "Que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento de los ingresos públicos. . ."

Así, el Congreso no sólo tiene facultad para autorizar el monto de los empréstitos, sino también para aprobarlos y sobre todo vigilar que se cumplan los fines que para estos empréstitos fija la Constitución , en este sentido se plantea en este trabajo, la modificación al artículo 9o. De la Ley General de Deuda Pública, para poner en congruencia los términos en que esta redactado el actual artículo 9o. con lo que categóricamente nos establece la constitución y evitar con esto la comisión de responsabilidades por malos manejos, erróneas

interpretaciones y sobre todo confusiones, estableciendo en forma clara la atribución constitucional que el congreso tiene en las tareas de vigilancia del manejo de la deuda nacional.

Por lo que se refiere al artículo 10o. de la Ley General de Deuda Pública respecto a la autorización de cantidades adicionales de financiamiento cuando a juicio del Ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que lo justifiquen y no obstante que se prevé que el ejecutivo informe de inmediato el uso de dicha autorización, es necesario redactar en otros términos esta clase de autorizaciones, para un mejor control, evitando con esto posibles desvíos de fondos y posibles corruptelas, es decir, se plantea también en el presente trabajo la necesidad de modificar, mejorar o mejor dicho de reformar también algunos puntos expresados en el artículo 10o., tales como aquellos que plasmados en el texto original crean confusiones, ya que no precisan los montos adicionales que por la vía del endeudamiento deban de autorizarse, dejando que el Ejecutivo de acuerdo a su criterio y a la libre discrecionalidad que éste artículo le otorga; decida en que momento se presenta una circunstancia económica extraordinaria.

En si, este trabajo persigue el establecimiento de un mayor control político, precisando y facultando de manera clara y expresa al Congreso de la unión intervenir no solo en la aprobación, sino en la vigilancia y cumplimiento de los fines que para los financiamientos del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del departamento del Distrito Federal fija la constitución, evitando también la discrecionalidad amplia con que actúa el poder ejecutivo de autorizar montos adicionales de deuda, comprometiendo la estructura económica y financiera del país, que representa un pilar muy importante donde

descansa la soberanía del país. Que como la historia lo demuestra, estas prácticas del pasado han venido a representar una nefasta experiencia para todos los habitantes de este país, y que ha generado además ,secuelas de corrupción y malos manejos de acuerdo a intereses personales de la clase en el poder, sumiendo en la pobreza y comprometiendo el futuro no solo de la generación presente, sino incluso de las futuras..

Es así, que para llevar a cabo este tema, el trabajo se desarrolla en tres capítulos: En el primero se establecen los antecedentes de la deuda pública en México hasta nuestros días, en el segundo se definen los aspectos conceptuales, tanto de carácter teórico como los legales aplicables este problema, para posteriormente en el capítulo tercero entrar de lleno a la propuesta de reforma a los artículos 9o. y 10o. de la Ley General de Deuda Pública, ya que dichos artículos vienen a constituir la base que le da sustento a la ley en forma general., capitulo en el cual se analizan tanto el planteamiento actual de estos artículos, así como las consideraciones de hecho y de derecho que motivan en el fondo la reforma o modificación de estos artículos, en congruencia con los criterios constitucionales que sobre la materia nos marca el artículo 73 constitucional en su fracción VIII y dejando en claro la operatividad correcta que debe existir en el manejo del endeudamiento público en el país.

Finalmente se establecen una serie de conclusiones, resultado de la reflexión y desarrollo propio de este tema.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DE LA DEUDA PÚBLICA **EN MÉXICO.**

1.- Generalidades

1.1.- Evolución Cronológica de 1822-1940

1.1.1.- La Nueva España

1.1.2.- México Independiente hasta 1875

1.1.3.- El Porfiriato

1.1.4.- La Revolución y sus consecuencias Económica

1.1.5.- La gran Depresión de 1929

1.2.- La Segunda Guerra Mundial y sus Implicaciones en la Deuda

1.2.1.- El Crecimiento con Inflación 1940-1955

1.2. 2.- El Desarrollo Estabilizador 1956-1970

1.3.- El Crecimiento de la Deuda y las Crisis Económicas de 1970-1997

1.3.1. Sexenio 1970-1976

1.3.2. Sexenio 1976-1982

1.3.3. Sexenio 1982-1988

1.3.4. Sexenio 1988-1994

1.3.5. Trienio 1994-1997

1. GENERALIDADES.

Diversos autores consideran y coinciden entre si que la historia de la deuda pública en México es la historia misma del acontecer nacional, es decir, tan antigua como el mismo país.

Es así, que en su historia se pueden distinguir tres grandes periodos, el primero que aunque muchos afirman va desde el periodo independentista, algunos otros van más atrás y toman en cuenta ciertos antecedentes de la economía novohispana en las postrimerías del régimen colonial, hasta los albores de la segunda Guerra Mundial, es decir, de 1822 a 1940.

El segundo periodo se considera muy amplio, y no solo por la referencia espacial o temporal, sino por la gama de acontecimientos que se sucedieron en un lapso de tiempo de tan solo 30 años (1940-1970), en el que la Segunda Guerra trajo consigo grandes implicaciones para la conformación de patrones peculiares de desarrollo de la deuda pública de México.

El tercer periodo se puede distinguir muy claramente, ya que las crisis económicas sexenales que se sucedieron a partir de los años de 1970 hasta nuestros días tuvieron una relación muy directa con el crecimiento de la deuda pública mexicana.

Es así, que debido a los diversos acontecimientos históricos que se han suscitado desde 1822 en materia de deuda pública se han podido configurar estos

tres periodos muy marcados de antecedentes acerca de este problema en la economía de México, los cuales se pretende ir describiendo a continuación.

1.1 EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE 1822-1940.

Existen aspectos muy importantes acerca de la configuración de la deuda pública durante este periodo de tiempo, sobre todo considerando que sus orígenes se remontan a etapas que van en principio de cuentas al final de lo que se podría considerar como los últimos vestigios de la Nueva España, para continuar su desarrollo inmerso en la guerra de Independencia, el México ya formalmente libre, para pasar por un periodo de dictadura porfirista, que para muchos fue benéfico y para otros totalmente nefasto y que desencadenó en otro episodio de guerra interna que se extendió por más de una década. Así, la revolución que apareció como un mecanismo de reacomodo de las fuerzas políticas y sociales también contribuyó en gran medida al desarrollo de un proceso económico que por su naturaleza incluyó diversos asuntos de importancia vital para la reconstrucción del orden nacional, como lo fue el tema de la deuda pública y en el que al finalizar éste periodo y coincidir con la gran depresión Mundial de 1929 este asunto tomó gran relevancia por la repercusión que en ésta materia se tenía con nuestro país, es decir, *“Durante el casi siglo y medio que transcurre de la independencia a la segunda Guerra Mundial, la Deuda Pública externa fue de una agitada evolución, esta deuda con algunas importantes excepciones tuvo como característica común la de haber sido contratada con el propósito principal de apoyar las finanzas de los distintos gobiernos en turno . . . la obtención de estos créditos no se hacia con el propósito de promover el*

desarrollo económico del país ya que a estos no se les consideraba como una adición al acervo de capital productivo interno . . . tampoco se proveía que el financiamiento obtenido habría de pagarse con los rendimientos que podría generar la inversión de estos recursos, osea que no se asociaba de manera específica el acto del endeudamiento con las acciones que había de realizar para el pago de la deuda en el futuro" ¹ , como se describirá a continuación con mayor precisión.

1.1.1. LA NUEVA ESPAÑA.

Aunque la historia de la deuda pública del México Independiente se inicia a partir de 1822 es importante reseñar lo que ocurría en los primeros años del siglo XIX, es decir, en las postrimerías del régimen colonial para tratar de comprender su origen y su desarrollo posterior de los diversos prestamos otorgados a nuestro país.

En general en el México colonial se vivía una gran sangría económica impulsada por la fuerte transferencia de recursos económicos hacia la gran metrópoli española, esto tal vez podría dar una idea errónea de que la nueva España quedaba en una situación precaria de recursos, pero la historia

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, DEUDA EXTERNA PUBLICA MEXICANA, Edit. Fondo de Cultura Económica , México 1988, pag 11.

demuestra que gracias a la riqueza minera existente en vastas zonas del Norte del país hizo que esto no fuera de este modo y de que no sólo las altas autoridades locales se beneficiaran de esto, sino también diversos grupos de mineros afortunados, comerciantes y hasta el mismo clero participaba de las ventajas que proporcionaba ser integrante de la clase Aristocrática y terrateniente.

Se considera que un aspecto importante, pero poco conocido de la vida económica en la Nueva España era el crédito Público, ya que era común que la iglesia prestara no solo a particulares sino a otros más, según señala Bazant *" . . . tanto el gobierno Virreinal como el Metropolitano recurrían en busca de fondos a corporaciones religiosas, al consulado de mercaderes y al tribunal de Minería."*²

Estas corporaciones eran auténticos bancos, lo que hacía que en la Nueva España existiera un mercado de capitales y un sistema de crédito moderno en su tiempo y con cantidades que no se podrían considerar nada despreciables.

La característica importante en estos momentos es que al existir un fuerte sector de capitalistas nacionales hacía que el sistema financiero de ese tiempo se viera apuntalado y desarrollado por los préstamos que hacían éstos al gobierno colonial y también al metropolitano, lo que dio origen a un incipiente sistema de deuda pública del gobierno de la Nueva España , ya que éste solicitaba préstamos como cualquier particular y como cualquier particular tenía que enfrentarse a la posibilidad de que le negaran fondos para inversión.

² Bazant, Jan, HISTORIA DE LA DEUDA EXTERIOR DE MÉXICO 1823-1946. 2a. Edición, Edit. El Colegio de México, 1995, pag. 17.

Se calcula que hacia 1808 la deuda pública de la Nueva España ascendía a alrededor de 20 millones de pesos, producto de diversos préstamos que le habían otorgado particulares para cubrir pensiones de Duques y Condes de primera y segunda clase, así como de empréstitos contraídos para gastos de guerra y para diversas transferencias de dinero a la metrópoli española, que como bien dice Bazant, . . . *"lejos de satisfacer a España, no hizo sino aumentar su apetito, pues poco tiempo después pidió otros 20 millones."*³ , aumentando la Deuda Pública Novohispana.

Por otro lado, hacia 1810, en los albores de la insurrección de Dolores, las transferencias de fondos de la Nueva España continuaron, pero cada vez más en menor escala.

Al extenderse la revolución liberadora por todo el país, hizo evidente la escasez de créditos y las operaciones mercantiles, por lo que a partir de entonces el gobierno de la Nueva España tuvo que financiarse por medio del aumento de contribuciones, requisiciones de plata y préstamos forzados para continuar la guerra contra los liberadores, pero lo que es de tener en seria consideración es que la guerra destruyó gran parte del capital nacional, porque muchos capitalistas nacionales y peninsulares emigraron llevándose gran cantidad de sus riquezas, así, el gobierno virreinal fue perdiendo gradualmente el crédito y el gobierno del México Independiente no logró restablecerlo, sobre todo porque hasta 1821 seguía una fuerte tendencia a la desconfianza e inestabilidad política por parte de los Españoles domiciliados en México, *"España no reconoció la Independencia de*

³ Ibidem, pag. 19.

su antigua colonia, dejando abierta la puerta a un intento de reconquista. En esta forma los capitales españoles se veían presionados por ambos lados y como México no les ofrecía garantías suficientes y el gobierno español estaba lejos, el camino más fácil consistía en la emigración de personas y naturalmente también de capitales, mediante esta fuga, el capital total de México disminuyó a la mitad del existente al terminarse la guerra de independencia, quedando reducido a una cuarta parte del capital total de 1810.”⁴

De esta manera podemos darnos cuenta de la coyuntura existente hacia 1821 al interior de nuestro país que comenzaba su vida independiente sumido en el desconcierto e inestabilidad económica y sin conocer a ciencia cierta las obligaciones a que estaba sujeto después de la Independencia en materia de deuda , y que después de una investigación se concluyó que el valor nominal de la deuda nacional ascendía a casi 45 millones de pesos.

1.1.2. MÉXICO INDEPENDIENTE HASTA 1875.

La situación de inestabilidad política de las naciones recientemente independizadas estaba íntimamente determinada por la inercia de las ideas venidas del continente europeo, que estaba dominado por la Santa Alianza, que enemiga de las revoluciones y de los gobiernos republicanos bregaba por la

⁴ Ibidem ,pag. 24.

restauración de las monarquías y el restablecimiento del orden prerevolucionario, por lo que España no pudo conservar su régimen Constitucional logrado en 1820, restableciendo más adelante el gobierno absolutista, pensando en la reconquista de sus antiguas colonias.

Esta situación puso en alerta al gobierno imperial Mexicano y no es de extrañar su empeño en conseguir un préstamo de Londres, si se pensaba que aparte de subsanar internamente necesidades financieras se creía que Inglaterra habría de interesarse en el futuro del deudor, es decir . . . *"Una nación que presta dinero a otra adquiere automáticamente interés en la continuación de su independencia."*⁵

Siguiendo este razonamiento, los legisladores Mexicanos autorizaron al gobierno Imperial a buscar un préstamo de alrededor de 25 a 30 millones de pesos de 1822, pero las condiciones de este no fueron tan favorables y si a esto se le agrega que hacia 1823 cae Iturbide es fácil darse cuenta del desorden en que cayó la administración y la hacienda pública, sin embargo ésta situación no duró mucho, renació la confianza en base a que el nuevo gobierno abrazó un nuevo sistema basado en la suspensión de prestamos forzosos, suspensión de contribuciones nuevas y además violentas, etc. , en resumidas cuentas , el crédito que se había negado a Iturbide antes de su caída, le fue concedido a la Nueva República.

⁵ *Ibidem* , pag. 33.

Es así, como se inicia la historia de la deuda pública de México, es decir, la historia de la deuda antigua se inicia con el primero de los créditos de la llamada "Deuda Inglesa ", el cual fue otorgado por la firma londinense " Berclay Herring Richardson and Co." en 1823 y el segundo un año después, por la casa " Goldschmidt ", en total la suma de ambas fue de alrededor de 16 millones de pesos.

Es de destacar que éste financiamiento se contrató en condiciones muy gravosas, sobre todo tomando en consideración los altos intereses por los que fue contratado el crédito y en la medida de los acontecimientos suscituables a diario en los mercados internacionales, pero de alguna manera gracias a estos préstamos México gozó de cuatro años de tranquilidad 1824-1827, ya que el erario podía pagar sueldos y los impuestos seguían igual, parecía que se había consolidado un gobierno duradero, los partidos habían callado y las legislaturas procedieron a nombrar magistrados de la república y fluían inversiones, gracias a esa inyección instantánea de fondos, México tuvo unos cuantos años de respiro, aún así, al deteriorarse hacia 1827 la estabilidad mexicana, el gobierno nacional declaró su primera moratoria al pago del servicio de la deuda externa.

Se puede considerar, que estos dos créditos fueron los únicos que trajeron dinero fresco al país entre 1824 y 1827, ya que como se apuntó renglones atrás le dieron respiro a las políticas iniciadas en el nuevo orden independiente.

De esta forma se establece, que aunque en los años siguientes se negociaron diversos préstamos, estos solamente fueron contratados con el objeto de liquidar el servicio vencido de créditos que se habían vencido anteriormente y

que por lo general fueron contratados en condiciones muy gravosas, ya que incluso además de aceptar los altos intereses el gobierno de México tenía que asentir en la suma del principal ciertas comisiones extraordinarias injustas y por demás ventajosas que fijaban los acreedores extranjeros. *“La historia de la deuda externa en sus primeros 50 años de existencia es en gran medida el recuento de sus moratorias y de los fallidos intentos de solución que se emprendieron al respecto.”*⁶

Es por esta razón que a lo largo de este periodo, aunque el país pagó cantidades significativas por concepto de altos intereses, el crecimiento de la deuda hacia 1875 alcanzó un monto de alrededor de 80 millones de pesos.

Se podría considerar que existieron excepciones al patrón de endeudamiento, ya que si bien diversos préstamos fueron concedidos por varios bancos europeos al gobierno de Maximiliano e implicaron su ingreso al país de algunos fondos frescos, estos al final de cuentas estuvieron acompañados de grandes perjuicios y por estas razones fueron repudiados por el Presidente Juárez.

Podríamos resumir por tanto que durante este periodo que va de 1822 a 1875 México suspendió 6 veces el servicio de la deuda (1827, 1832, 1838, 1846, 1847, y 1861), por un lado, por la incapacidad presupuestal del gobierno mexicano para cumplir con sus adeudos y por otro, la falta de realismo que mostraban los acreedores extranjeros para ajustar sus demandas a la capacidad efectiva de pago del gobierno nacional y que repercutieron en la

⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ob. Cit. ,pag. 12.

falta de acceso al crédito exterior y en general a los acontecimientos suscitados durante este gran periodo en la vida interna de nuestro país, sin dejar de lado la coyuntura política y económica que se gestaba en Europa y en general en el mundo entero.

1.1.3. EL PORFIRIATO.

Debido a las condiciones imperantes aún después de 1875, en el que si bien es cierto políticamente México se encontraba en un ambiente de paz que superaba en gran medida la repulsa total de la intervención extranjera de 1867, en materia económica no era posible conseguir un nuevo crédito, el país empezaba a incorporarse a la economía mundial a través de la construcción ferroviaria y a la expansión del comercio exterior, lo que traía como consecuencia que para poder lograr la incorporación al mercado mundial era necesario conseguir los recursos para desarrollar estos sectores estratégicos.

La reorientación en las diversas políticas tanto económicas como comerciales ejercidas por Díaz en éste periodo histórico, acompañadas y sustentadas en el ambiente político de paz, logró que México fuera rehabilitado como sujeto de crédito internacional, este proceso de recuperación del crédito se inicio con la conversión negociada por Manuel Dublan en 1889 y se consolido a partir de 1893.

“Hasta que la revolución lo derribó, el porfiriato fue un régimen en el que predominó la tranquilidad política y en ciertos períodos la prosperidad económica, esto trajo consigo una mayor y más segura capacidad de pago del gobierno de México, lo cual reforzó su posición negociadora como sujeto de crédito.”⁷

Todo esto se reflejó en que durante el porfiriato, la deuda nacional experimentó un crecimiento muy rápido sobre todo a partir de 1890. Este crecimiento se puede explicar en gran medida no en términos de gastos de armamento sino que, *“Los datos disponibles indican que el aumento de la deuda externa de México durante la época de Díaz se relaciona principalmente con la construcción de ferrocarriles. Si no puede decirse que el endeudamiento externo constituye una política deliberada al servicio del desarrollo económico como un todo, tampoco puede negarse la influencia de la expansión ferroviaria en el progreso de determinados sectores económicos conectados con los mercados externos y la ampliación del mercado interno.”⁸*

Aún si no se considera la devaluación causada por la reforma monetaria de 1905, se puede señalar que la deuda externa sufrió un incremento del 300% en el periodo de 1890 a 1911, es decir, varios autores consideran que en 21 años la deuda pasó de 52.5 a 441.5 millones de pesos.

Vale considerar que, aunque la deuda contraída en este periodo implicaba el pago de tasas de interés considerablemente altas, estas eran bastante

⁷ *Ibidem*, pag. 13.

⁸ Bazant, Jan, *Ob. Cit.*, pag. 175.

menores que las de la deuda Inglesa antigua y que al utilizarse estos recursos con propósitos de estimular a la economía aumentando su producción, esto redundaría en mayores ingresos públicos, y a su vez permitiría pagar sin carga impositiva el servicio de la deuda contraída originalmente.

Aunque los objetivos políticos del endeudamiento se pueden considerar congruentes, estos no repartieron los beneficios que México tenía derecho a esperar y le acarrearón en cambio, algunos perjuicios que no fueron inevitables, como lo fue un excesivo abuso del poder por parte del grupo gobernante, que contribuyó al éxito del movimiento revolucionario.

Es importante mencionar que durante este periodo y aún antes, el marco jurídico en el que se sustentaban las facultades otorgadas al ejecutivo por parte del congreso para contratar un empréstito en el exterior, lo eran simples decretos para celebrar contratos de prestamos con diversas instituciones de crédito privadas del exterior, decretos basados en el artículo 72 de la constitución de 1857, la cual en su fracción VIII preveía que:

“El congreso tiene facultad para dar las 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.”, texto que siguió vigente hasta la constitución de 1917 en que cambio el articulado.

1.1.4. LA REVOLUCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS.

Hacia 1911 y 1912, debido al movimiento social, los gastos gubernamentales fueron tan elevados que se hizo necesario pedir dos préstamos a corto plazo a la firma "Speyor", por un total de 20 millones de dólares.

En 1913, el gobierno usurpador contrajo un préstamo más en Europa por un valor nominal de 30 millones de dólares, con una tasa de interés del 6%, con este producto se amortizó los 20 millones originales, pero al seguir manteniéndose en todo el país una situación de inestabilidad y de poca visión hacia el futuro económico de la nación y de carecer de un auténtico proyecto de la economía y si a esto se le agrega que influenciado por la lucha en el poder de los distintos grupos de caudillos, poco después Huerta suspendió el servicio de la deuda, pero logró pagar la deuda del gobierno interino y el revolucionario, gracias a esto el préstamo de 30 millones de dólares fue más tarde reconocido por Venustiano Carranza, en cambio otros préstamos no fueron reconocidos por el.

La revolución triunfante (1917-1920) no pudo reanudar los pagos, el país se encontraba agotado económicamente después de la gran guerra civil, por eso poco después vino la amenaza de una intervención Norteamericana que el gobierno mexicano sorteo hábilmente, pero comprometiéndose en 1922 a un arreglo , superior a las posibilidades económicas del país en ese momento, es decir, con el convenio de la Huerta-Lamont, México aceptó deber poco más de 500 millones de dólares, diferencia increíble en comparación con la deuda

de 1910, si se toma en cuenta que el mayor préstamo fue de 30 millones de dólares en este periodo, explicable en gran medida porque en la deuda exterior se incluyeron los bonos de la deuda interior, los bonos ferroviarios, etc.

Restablecidas las relaciones entre México y Estado Unidos, gracias a este convenio, fue posible negociar la llamada enmienda Pani que excluía los bonos ferroviarios de la deuda exterior a cambio de la devolución de las líneas a la compañía propietaria, pero los pagos derivados de la enmienda Pani resultaron excesivos todavía para las posibilidades del país y fueron suspendidos en enero de 1928; más tarde se concertó un convenio más apegado a la realidad, el convenio Montes de Oca-Lamonte, que pretendía reducir la carga de la deuda externa, pero que nunca pudo cumplirse debido a las nuevas condiciones imperantes a nivel mundial que cambiaron totalmente el panorama de México.

En resumen, en esta época *"Tres acuerdos de solución para la deuda externa se firmaron: el tratado de la Huerta-Lamont de 1922, la enmienda Pani de 1927 y el acuerdo Montes de Oca-Lamonte de 1931, independientemente de lo favorable o desfavorables que estos arreglos hubieran podido ser, el hecho importante es que ninguno de ellos tuvo éxito."*⁹

Cabe hacer mención que en este periodo quedó consagrada la constitución de 1917 en la que en el artículo 73 fracción VIII se sientan las bases jurídicas para dar fundamento a la contratación de empréstitos a cargo del gobierno federal, y que nos siguen rigiendo en la actualidad.

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ob. Cit. Pag. 14.

1.1.5. LA GRAN DEPRESIÓN DE 1929.

A la llegada del año de 1929 la deuda pública externa mexicana, aún antes de que estallara la gran depresión económica mundial ascendía según diversos cálculos a 1 089 millones de pesos, cantidad considerada como titulada y a cargo solo como deuda directa exterior, que sumada a la deuda interior, la suma llegaba a 2000 millones de pesos, cantidad demasiado alta, dadas las condiciones económicas imperantes en el país después de la gran revolución.

Era por tanto prioritario tratar de reducir esta carga y es precisamente durante el comienzo de las negociaciones del convenio Montes de Oca-Lamonte, que más tarde sería firmado, que estalla la crisis económica mundial y que al año siguiente tuvo repercusiones graves para nuestro país, sobre todo en la disminución de la extracción del petróleo y el desplome del precio de la plata y de sus ventas.

Esta depresión llegó a límites insospechados y se creyó que ésta había tocado fondo, pero la depresión en vez de desvanecerse continuó ahondándose en forma por demás alarmante, de modo que el gobierno mexicano no pudo cumplir con el convenio Montes de Oca-Lamonte y en cambio se trató, dadas las condiciones, de celebrar un convenio que modificara a aquel.

La intención principal del arreglo era ayudar a la crisis monetaria que se cernía sobre el país impidiendo una fuga de capitales, pero la baja del peso en

relación con el dólar redujo la capacidad de pago del país y condujo a la suspensión de pagos en 1932, que más tarde se reanudó con el comité de banqueros, por la necesidad que tenía México de seguir recibiendo créditos, pero esto no duró mucho ya que los efectos de la crisis siguieron siendo devastadores y lejos de reanudarse las conversaciones con el comité internacional de banqueros, México volvió a romper sus relaciones con tal comité.

Dejando de lado el aspecto legal que envolvía a esta situación, es claro que el rompimiento de las relaciones lo fue, *"La imposibilidad de pagar, dada la crisis económica y la necesidad de cumplir con el programa de reformas sociales delineado en el plan sexenal."*¹⁰

La situación mundial, así como los factores llevados a cabo en estados Unidos, en donde se manifestaban claros roces entre los intereses representados por el comité de banqueros y el gobierno norteamericano, facilitaron la tarea al nuevo Presidente Lázaro Cárdenas para reformar la economía sin estorbos del gobierno de Washington, y sin la presión de tener que cumplir forzosamente las obligaciones anteriores, esto se ve claramente en las declaraciones del Presidente Cárdenas del primero de septiembre de 1936, "Los deseos del Gobierno de cumplir todas sus obligaciones siguen subordinadas a la necesidad de aplicar la mayor parte de los recursos del país a su progreso cultural y económico.", no obstante esto, hacia 1937 hubo un acercamiento entre México y el comité con el fin de reanudar el servicio de la deuda, pero este acercamiento fue roto a raíz de la expropiación petrolera, que debido a las indemnizaciones que tenía que pagar el gobierno a las compañías privadas extranjeras, lógicamente el problema de la deuda se acrecentó y nuevas estrategias se debieron de buscar.

¹⁰ Bazant, Jan, Ob. Cit. pag. 218.

1.2. LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y SUS IMPLICACIONES EN LA DEUDA.

La segunda guerra mundial marca el inicio de un segundo periodo de la historia de la deuda externa pública de México, periodo en el que producto de la conflagración mundial, le reportó grandes beneficios y perspectivas de desarrollo al país, pero también al paso de los años, de graves consecuencias y desajustes que vinieron a darle a este lapso una importancia clave en el nuevo patrón de desarrollo.

Pero no solo a México la segunda guerra mundial le proporciono una coyuntura más favorable, también a la mayoría de los países de la región. A nuestro país no solamente le permitió diferir la disputa petrolera sino que, al auge de las exportaciones mexicanas se vino a sumar los esfuerzos nacionales, tanto públicos como privados, para echar a andar con toda su fuerza el proceso de industrialización mexicano, basado en la sustitución de importaciones y responsable por tres décadas de " prosperidad " nacional.

Así, se abrió para México, sobre todo hacia el final de la conflagración mundial, todo un nuevo panorama de financiamiento público externo. Se estrecharon los lazos financieros con las instituciones internacionales de crédito, como el Eximbank, el Fondo Monetario Internacional , el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, etc., de tal forma que comenzó a adquirir una gran importancia este nuevo tipo de financiamiento, por lo que la antigua deuda poco a poco se fue perdiendo en el olvido, sobre todo porque cuando el gobierno de

México decidió cubrir el servicio de la antigua deuda, ésta había pasado a significar al paso de los años, un porcentaje mucho menor que 10 años antes, esto desde luego vino a representar un incremento en la contratación de nuevos y mayores empréstitos, lo que habla de una consolidación del prestigio mexicano al seno de las instituciones oficiales de financiamiento externo, tanto multilaterales como bilaterales, que permitió al gobierno mexicano adoptar de lleno un modelo de desarrollo económico, que acabaría descansando en el endeudamiento público externo, durante este periodo de tiempo que va de 1940 a 1970, como se describirá en los dos puntos que a continuación se desarrollarán, el primero abarca de 1940 a 1955 y el segundo de 1956 a 1970.

1.2.1 EL CRECIMIENTO CON INFLACIÓN 1940 -1955.

“A principios de los años cuarentas, como consecuencia de la crisis económica mundial iniciada en 1929 y padecida todo el decenio siguiente y también como resultado de la segunda guerra mundial se presentó una serie de coyunturas favorables que México aprovechó muy bien. La necesidad de abastecer no solo al mercado nacional sino también a mercados externos empeñados en el esfuerzo bélico, dio aliento a la actividad industrial.”¹¹

¹¹ Moreno Uriegas María de los Ángeles y Flores caballero Romeo, EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO 1950-1993, Edit. Castillo, México 1995, Pag. 6.

Así, el periodo de 1940-1955 se caracterizó por un fuerte crecimiento económico y un importante proceso inflacionista, además por la aparición de un importante desequilibrio exterior y la realización de dos devaluaciones (1948-1954), por otro lado, la política fiscal jugó un papel muy importante para alentar el crecimiento económico, gracias a una activa participación de los gastos públicos, dirigidos sobre todo los primeros, a obras públicas, cabe indicar que en los primeros años de este periodo, más de las tres cuartas partes del programa de inversión, que concedía prioridad a la realización de infraestructura en la agricultura, los transportes y las comunicaciones, así como a los proyectos relacionados con la energía eléctrica y la industria del petróleo, era financiado con ingresos propiamente gubernamentales que provenían tanto del sector externo de la economía, de la carga fiscal y de las utilidades de las empresas del sector público, el resto era cubierto en su totalidad con endeudamiento interno y endeudamiento externo, pero al fin y al cabo deuda pública.

Ahora bien, siguiendo con el análisis coyuntural, podemos ver que, *“Cuando el Estado dinamiza la coyuntura gracias a gastos públicos suplementarios, debe financiarlos y para financiarlos hay tres métodos posibles: el aumento de los impuestos, la emisión de un empréstito y finalmente la demanda de moneda correspondiente al sistema bancario que origina una creación monetaria.”*¹²

En México, en gran parte de este periodo no se utilizó el arma fiscal como una importante fuente del financiamiento, sino que incluso existió una disminución de impuestos, por otro lado, los bonos públicos al tener un bajo rendimiento eran

¹² Guillen Romo, Héctor, ORÍGENES DE LA CRISIS EN MÉXICO 1940-1982, Edit. Era, México 1994, pag. 26.

poco atractivos, por lo que en un principio se recurrió a la creación monetaria, que reforzada por el saldo positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, producto de las necesidades de los países involucrados en la guerra, hizo posible dar un impulso al proceso de industrialización, sin un endeudamiento externo excesivo hacia los años de 1940 a 1945 en que duró la conflagración mundial.

Al final de la gran guerra, razones estratégicas y políticas llevaron a Estados Unidos a facilitar la solución del problema de la deuda antigua, lo que de alguna manera permitió establecer términos muy favorables para nuestro país, de esta forma se eliminaba una fuente de posibles conflictos de carácter político y diplomático con otros países, abriéndose el camino para un nuevo acceso al financiamiento.

Al restablecerse una etapa nueva de crédito exterior, surgió una política económica que tenía como objetivo, además del impulso al proceso de industrialización, la necesidad de reestructurar las finanzas públicas para obtener una mayor autonomía financiera y monetaria. Pero precisamente por el término de las hostilidades y por la decisión de apoyar el proceso de industrialización es que las *"Importaciones aumentaron muy rápidamente e incluso la entrada de capitales se aceleró, el déficit de la cuenta corriente fue tan importante que hubo pérdidas de reservas de divisas de la banca central en 1946, 1947 y 1948. . ."*¹³

Es con estos antecedentes, que se suscita una devaluación en 1948, y gracias a esta y aun aumento en las exportaciones, resultado de la guerra de Corea, que un excedente reaparece en la cuenta corriente de la balanza de

¹³ *Ibidem*, pag. 27.

pagos, lo que permitió restaurar el nivel de reservas internacionales, pero hacia 1951 este déficit reaparece y la pérdida de divisas continúa, aún sobre la entrada de capital extranjero, lo que trajo como consecuencia más adelante, la otra devaluación (1954), que fue precipitada por un aumento de los gastos públicos, financiados por el banco de México, lo que fue creando una situación peculiar al interior de la estructura económica del país, que no le podía seguir permitiendo al gobierno en turno mantener los márgenes de maniobra necesarios o los instrumentos para hacer frente a las nuevas situaciones que planteaban los acontecimientos y las realidades que el mismo estado y la coyuntura mundial le daba al país, ya no eran el arma fiscal, tampoco la emisión de empréstitos, ni mucho menos la creación monetaria los instrumentos con los que el país podía contar para salir de los nuevos problemas que se planteaban en ese entonces, sino que tenía que buscar nuevos instrumentos y uno de ellos lo fue el endeudamiento externo que como señala Rosario Green, este fue registrando un aumento importante en la década de los cincuenta y posteriormente se hizo más pronunciado.

*“Durante los cincuentas, el gobierno mexicano comenzó a recurrir en forma creciente al endeudamiento externo. Esta política tuvo varias razones básicas, por un lado la necesidad de cubrir la brecha entre el gasto público y los ahorros del sector público. . . y por otro lado la necesidad de cubrir la brecha comercial también.”*¹⁴

Esto debido a que, en el primer caso, el gasto público aumentaba constantemente, pero tal aumento no estaba respaldado por un aumento

¹⁴ Green, Rosario, EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO DE MÉXICO 1940-1973, 9a. Edición, Edit. El Colegio de México, México 1994, pag. 125.

parecido en la carga fiscal y en el segundo caso porque pese a la devaluación de 1954, ésta brecha comercial siguió ampliándose debido a la pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas y a un rápido desgaste de las primeras etapas de un incipiente proceso de sustitución de importaciones.

Otro de los factores importantes y que incidieron de manera grave en este aumento incesante, fue en gran medida la conformación de una estructura corporativa al interior del estado mexicano, tal y como manifiesta Rosario Green: *“El crecimiento de la deuda pública externa obedeció también y de manera importante a la renovada actividad de los organismos y empresas integrantes del sector público mexicano, organismos descentralizados como petróleos mexicanos, ferrocarriles nacionales y la comisión federal de electricidad, por mencionar sólo algunos, que empezaron a contratar niveles crecientes de deuda con el exterior, para financiar sus inversiones y sus déficit, además, el gobierno mexicano mantuvo su política de garantizar no sólo los créditos destinados a las empresas de participación estatal, sino también aquellos dirigidos a empresas de naturaleza totalmente privadas.”*¹⁵

De esta forma, crecimiento, inflación, desequilibrio externo, devaluación, y al final de este periodo un creciente aumento de la deuda pública, fueron los hechos característicos de la historia económica de México, durante los años de 1940 a 1955.

¹⁵ Ibidem, pag. 126.

1.2.2. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR 1956-1970.

Este periodo se enmarca en el llamado modelo de desarrollo estabilizador y corresponde a la época del mal llamado " Milagro Mexicano ", que de alguna manera explicaba un crecimiento económico a un ritmo del 6% anual respecto al producto interno bruto, cifra que para cualquier país es considerada muy, pero muy favorable.

Esta política que fue consecuencia de la transición que representó la segunda guerra mundial y la guerra de corea vislumbra la reestructuración de organismos financieros internacionales de cooperación económica, el surgimiento del plan Marshall estadounidense, la aplicación mas profunda de la teoría keynesiana, la teoría Cepalina para América Latina, la revolución Cubana y la Alianza para el progreso, entre los múltiples acontecimientos de la época.

Se considera a este periodo como los años de estabilidad económica y social, en el que da comienzo el programa de sustitución de importaciones y se define una política de desarrollo con estabilidad, caracterizada por una creciente intervención del estado en la economía. Es decir, el sector público mexicano se encarga de dirigir el proceso económico basado en un sistema mixto de apoyo a la inversión privada bajo la premisa y rectoría del Estado.

Los gobiernos de esta época realizan diversas tareas encaminadas a continuar el proceso de modernización, "luchando" contra la pobreza, y diseñando

ciertos programas para impulsar la seguridad social en diversos ordenes, como lo es en materia educativa, cultural y del sector laboral, impulsando a las empresas progresistas y en general fortaleciendo libertades, derechos políticos y la administración de la justicia.

Es así, que se buscaba tanto la estabilidad política como la estabilidad económica, lo cual era un objetivo clave para llevar a cabo los programas de crecimiento económico.

En este periodo hay un crecimiento, aparecen las industrias paraestatales, también surgen secretarías de estado que junto con la de hacienda y crédito público ya existente vendrían a hacer más eficiente la administración pública, logrando un desarrollo económico sostenido con estabilidad monetaria y de precios, equilibrando, mediante políticas dictadas por estas, la balanza comercial y otorgando incentivos fiscales para apoyar a la industria y a la producción. Sin embargo, estas intenciones que parecían buenas se enfrentaron a serios problemas. El ahorro interno, así como los del sector público, que en un principio sirvieron para financiar la inversión, fueron seriamente insuficientes y la inversión extranjera no llegó a los montos deseados.

Las balanzas tanto comercial como de cuenta corriente se tornaron negativas y como consecuencia se reducían las reservas, además de una fuerte fuga de capitales, era por esto necesario recurrir al crédito externo para financiar el gasto público, para adquirir bienes para continuar los planes de desarrollo de la industria, gastos en infraestructura, apoyo a industrias paraestatales, en fin podrían servir para cubrir también ciertos compromisos de deuda acumulada, y de

inversión pública en general. La situación económica mundial de entonces y los mecanismos de cooperación diseñados para la postguerra facilitaban el acceso a los recursos del exterior, la demanda creciente de recursos financieros para atender las necesidades de los estados nacionales ocasionó la reactivación y creación de nuevos bancos oficiales bilaterales, multilaterales o privados, para impulsar una política de recuperación a nivel mundial.

En México, *“El endeudamiento público externo pasó entonces a desempeñar el importante papel de corrector de desajustes, tanto en el sector interno de la economía como en el externo, internamente funcionaba como complemento al ahorro público y privado, capaz de permitirle al gobierno expandir el ritmo de su inversión. Externamente se erigía en complemento al ahorro en divisas, capaz de permitirle al gobierno mexicano hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos sin afectar el nivel de sus reservas internacionales y sin obligarlo a diseñar una política que redujera las importaciones y con ello pusiera en peligro la expansión del propio aparato nacional.”*¹⁶

Los fondos obtenidos de los organismos financieros internacionales, si bien aliviaron ciertos problemas económicos de México y propiciaron un incipiente desarrollo económico, aumentaron también la dependencia del país y permitieron la intervención de estos órganos en asuntos internos propios de la nación.

Es indudable que el llamado modelo de desarrollo estabilizador, sobre todo en los años cincuenta, hizo posible que creciera la economía y transcurrió con cierto éxito hasta fines de la década de los sesenta en el que logró, en lo interno,

¹⁶ *Ibidem*, pag. 127.

conseguir una tasa de crecimiento superior a la de la población, bajos índices de inflación, solidez monetaria y una producción diversificada. Sin embargo, propició desequilibrios regionales, se descuidó el mercado interno, se sub-utilizó la capacidad instalada, no logró la competitividad industrial y en lo que nos ocupa podemos decir que : *“El crecimiento del endeudamiento público externo, fue particularmente acelerado durante los años sesentas, cuando el sector externo de la economía atravesaba por una situación de creciente desequilibrio en la cuenta de transacciones corrientes, resultado de la expansión rápida del déficit de la balanza comercial y del escaso dinamismo del ingreso neto en la cuenta de servicios, que vino a marcar una excesiva dependencia respecto de las entradas de capital extranjero, público y privado, a fin de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos sin afectar el nivel de reservas internacionales. . . pero el endeudamiento público externo creció también de manera impresionante como resultado tanto de la política del gobierno federal de cubrir sus faltantes con ahorro externo, como del programa de inversiones públicas de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, que funcionó como importante motor de la inversión interna privada y para el que, como ya se señaló, no existían internamente muchas formas de financiamiento no inflacionario.”*¹⁷

La concentración del ingreso a nivel nacional agudizó conflictos tanto políticos como sociales, que se expresaron con fuerza en 1958 con el movimiento ferroviario y magisterial, en 1964 con el conflicto de médicos y en 1968 con el movimiento estudiantil que no ha tenido precedentes. En resumen, durante este periodo podemos concluir que la economía mexicana tuvo un fuerte crecimiento con estabilidad de precios, pero con un fuerte desequilibrio exterior. El desarrollo estabilizador estuvo caracterizado por la decisión de no modificar el tipo de

¹⁷ Ibidem, pag. 131.

cambio, ya que su estabilidad se volvió un objetivo de la política económica de ese tiempo, ya que, *"Se decidió no servirse de la modificación del tipo de cambio para corregir el desequilibrio externo, sino más bien hacer un llamado a los capitales del exterior (Inversión extranjera y Crédito externo), como fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos."*¹⁸, es decir, el déficit de esa época fue financiado con inversión extranjera directa y con los créditos externos.

La política fiscal de esa época fue dirigida a tratar de aumentar el ahorro y la inversión mediante subsidios, exoneraciones y bajas tarifas de bienes y servicios públicos, como sostiene Héctor Guillen, además las empresas públicas redujeron los precios de sus productos energéticos y demás servicios públicos, las tasas de interés reales fueron altas, gracias a la exoneración de impuestos sobre los rendimientos.

*"El mecanismo de aliento al ahorro y a la inversión del sector privado, gracias a los subsidios y exoneraciones fiscales, originó que el estado tuviera que recurrir al endeudamiento interno y sobre todo externo, para financiar su déficit."*¹⁹

Ya que esta manera de financiar el déficit es mucho menos inflacionaria, porque no es necesario expandir la masa monetaria, ni emitir empréstitos y mucho menos aumentar impuestos, de ahí que después de la devaluación de 1954, el gobierno de México comenzó : *"A pedir grandes cantidades de dinero, y en efecto, a finales de la década de los cincuenta, la deuda pública externa se*

¹⁸ Guillen Romo, Héctor, Ob. Cit. pag. 36.

¹⁹ Ibidem, pag. 37.

*convirtió en el mecanismo de ajuste más importante, gracias al cual el gobierno intentó hacer frente a los desequilibrios financieros -gasto público y balanza de pagos- sin implementar estrategias alternativas para superarlos, tales como la reforma fiscal, el control de cambios, etc.*²⁰

De esta forma se puede ver claramente que debido a los objetivos de política económica precisos, como lo era el crecimiento del producto, estabilidad de precios y tipo de cambio, control del gasto público, control de la masa monetaria y nulo aumento de impuestos, el estado forzosamente se vio en la necesidad de recurrir tanto al crédito interno como al externo por ser insuficiente el primero, hecho que a lo largo de este periodo hizo que el desarrollo estabilizador estuviera basado en un creciente, pero a la vez cauteloso endeudamiento externo como mecanismo corrector del desequilibrio financiero hasta finales de la década de los sesentas, en que la gran concentración del ingreso agudizó los conflictos políticos y sociales, ya conocidos durante este decenio.

1.3. EL CRECIMIENTO DE LA DEUDA Y LAS CRISIS ECONÓMICAS DE 1970 A 1997.

Este gran periodo que abarca 27 años, puede ser visto principalmente desde una óptica sexenal, en el que el crecimiento acelerado de la deuda que en

²⁰ Ibidem, pag. 38.

un principio sirvió para alentar el desarrollo económico, al paso de los años vino a constituir un cuello de botella de grandes repercusiones, que precisamente trajo como consecuencia un freno en las actividades productivas e hizo que las autoridades encargadas de este asunto diseñarán políticas destinadas no solo a solucionar el manejo de la misma, sino también al costo del servicio, ya que en la segunda década de este período se hizo más profundo este problema y dejó a las autoridades sin el margen de maniobra suficiente para dar alternativas viables de solución al problema en el que se encontraba la economía nacional, por esto se considera que el estudio del periodo debe ser visto desde un punto de vista sexenal, analizando las diferentes administraciones gubernamentales federales, es decir, las de 1970-1976, 1976-1982, 1982-1988, 1988-1994, y lo que se lleva de 1994 a 1997, ya que en cada una de ellas existieron rasgos muy definidos que vinieron a conformar la estructura que hoy en día tiene la deuda, así como los acontecimientos tanto políticos como los meramente económicos y las relaciones con los organismos internacionales de financiamiento, además de los hechos de carácter interno y externo sucedidos alrededor del país, que conformaron un patrón de deuda definido y que ha sido el causante en gran medida de las crisis casi cíclicas que se han padecido sexenalmente y de manera recurrente, a partir sobre todo, de 1970 hasta nuestros días en nuestro país.

1.3.1. SEXENIO 1970-1976.

La administración federal de este periodo inicia su gestión con la intención de corregir los desequilibrios, desviaciones y fallas heredadas del

modelo de desarrollo estabilizador, por esto mismo, el gobierno en turno consideró de manera urgente el ajustar y reorientar la estrategia económica, pasando de una etapa de desarrollo estabilizador a otra, que el gobierno de Luis Echeverría llamó el modelo de desarrollo compartido, en el que se planteaba la necesidad de modernizar el sector agropecuario, mejorando la distribución del ingreso, incrementando la productividad, aumentando el ahorro interno y la inversión productiva, corrigiendo los desequilibrios sectoriales y regionales, impulsando el comercio exterior, reformando la educación y por último fortaleciendo la democracia política.

“La manifestación más evidente de que el modelo anterior se agotó fue el surgimiento de graves presiones inflacionarias, así como la contracción de la inversión privada. Al mismo tiempo, la tasa de desempleo tendía a elevarse mientras el mercado interno llegaba a los límites de su expansión y los ingresos fiscales se estancaban.”²¹

Para revertir esta tendencia y cumplir los objetivos trazados en el nuevo modelo se pensó que era necesario reducir la participación de la deuda externa en el financiamiento del crecimiento económico del país, para lo cual se suponía que deberían realizar cambios de fondo en el sistema de captación de ingresos del sector público y del ahorro, además de corregir los desequilibrios en la balanza comercial y de pagos. Muchos factores de carácter nacional e internacional condujeron al gobierno a asumir la función rectora del estado en el proceso de desarrollo, aumentando su participación en las actividades económicas, este se convirtió en la principal característica del gobierno del

²¹ Green, Rosario, LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO 1973-1987, DE LA ABUNDANCIA A LA ESCASEZ DE CRÉDITOS, Secretaría de Relaciones Exteriores, Edit. Nueva Imagen, México 1988, pag. 16.

Presidente Echeverría. *“Durante los tres primeros años de aplicación del nuevo modelo, el producto interno sostuvo una alta tasa de crecimiento a pesar de las tendencias contraccionistas de la inversión privada, esto se debió principalmente al aumento de la inversión pública, lo que se tradujo en un elevado gasto público y en el consiguiente endeudamiento externo del estado.”*²²

Es decir, la inversión pública cubrió prácticamente todos los sectores de la vida nacional, que si bien con estas medidas se cumplió el objetivo de corregir algunas desviaciones heredadas del desarrollo estabilizador, la nueva política económica se enfrentó a serios factores internos y externos que hacían difícil su cumplimiento, ya que el mundo atravesaba por serios reajustes económicos y una situación financiera tensa, caracterizada por las crisis e incertidumbre monetaria, además de la reducción del ritmo de crecimiento real de los países avanzados.

En lo interno, los objetivos, así como su cumplimiento, estuvieron limitados por la falta de precisión de los mismos, el excesivo populismo sexenal, presiones de tipo político e interrupción de la inversión privada, vinieron a constituirse en un pronunciado desaceleramiento del crecimiento que se complicó aun más por la reaparición de las presiones inflacionarias, el aumento del déficit en la cuenta corriente de las dos balanzas y por consiguiente el inevitable aumento de la deuda pública externa. *“Como se puede advertir y notar claramente, es que la deuda externa se utilizó preferentemente para satisfacer los elevados requerimientos del sector público, tanto en las operaciones comerciales con el exterior como en sus actividades internas de gasto e inversión.”*²³ Es decir, el financiamiento del nuevo modelo, al final de cuentas descansó primordialmente en un excesivo y

²² *Ibíd.*, pag. 17.

²³ Moreno Uriegas María de los Ángeles / Flores Caballero Romeo, *Ob. Cit.* pag. 12.

creciente endeudamiento externo, como nos lo indica Rosario Green en uno de sus comentarios: " *Dada la situación descrita, no resulta extraño que entre fines de 1970 cuando concluye la administración del presidente Díaz Ordaz y finales de 1976, cuando termina la de Echeverría, la deuda externa del sector público se haya quintuplicado, pasando de 4 mil millones de dólares a 20 mil millones, en tanto que la del sector privado haya crecido también de manera importante al pasar de 2 mil millones de dólares a un volumen calculado entre 8 y 10 mil millones de dólares.*"²⁴

Es totalmente claro que el crecimiento económico del país dependía del endeudamiento, pero también este endeudamiento, como su servicio, así como la política restrictiva de dicho endeudamiento lo convertía en una limitante al propio crecimiento económico.

Es decir, la nación estaba envuelta en un círculo vicioso, ya que para crecer se necesitaba endeudarse, pero este endeudamiento descapitalizaba al país que frenaba su desarrollo, obligándolo a una mayor recurrencia del financiamiento externo, era necesario, por tanto, crecer para pagar el servicio de la deuda y así evitar la pérdida de la capacidad de importar y la disminución de las reservas internacionales.

En el sexenio del llamado desarrollo compartido, tanto las circunstancias internas como externas propiciaron que en lugar de disminuir la participación del ahorro externo en el financiamiento del crecimiento económico nacional, este fuera todo lo contrario, exhibiendo en forma dramática las fisuras de un Estado

²⁴ Green, Rosario, Ob. Cit. pag. 20. *

populista y una sociedad más participativa en este momento histórico de la vida del país.

1.3.2. SEXENIO 1976-1982.

Con la llegada del nuevo gobierno y en consecuencia con la conformación de una nueva administración se hizo evidente la necesidad de poner en marcha una nueva política, capaz de resolver la crisis de confianza que en esos años se hacía sentir sobre nuestro país por parte del exterior, debido en gran medida al alto costo del endeudamiento externo, que coincidió con una de las crisis más profundas de las que se tenga memoria (de balanza de pagos), registrándose devaluaciones que fueron superiores al 100 %, en el que el déficit del sector público y privado, así como la fuga de capitales alcanzaron altos niveles, en la que el crecimiento, así como el desarrollo del país, se vieron frenados irremediabilmente, y nuevamente la presencia del círculo vicioso, se hizo patente. *“La contratación de la deuda externa. . . sirvió para apoyar la política de cambio fijo, la cual, combinada con un incremento de la inflación interna provocó un rápido incremento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos del país.”*²⁵

Ante este escenario, la administración Lopezportillista propuso la Alianza para la Producción como presupuesto de la reforma económica, es decir, para

²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ob. Cit. pag. 29.

tratar de mejorar la distribución del ingreso, aumentar la inversión y reducir el gasto, racionalizar los procesos de producción y comercialización e incrementar la productividad, el programa se inicio respetando el compromiso signado con el Fondo Monetario Internacional, que incluía una política de contención salarial y la eliminación de aranceles para facilitar la apertura comercial, además de estudios del comportamiento del mercado petrolero que en el futuro se esperaba que se incrementára, de esta forma se reactivaría la inversión privada, frenada por la cautela de los empresarios por invertir.

En lo político, la implantación de una nueva reforma era imprescindible, que junto a la reorganización de la administración pública sirvieron de base para la administración del Plan Global de Desarrollo. Con todo esto parecía llegar la confianza en todas las áreas, el petróleo, las reformas políticas y económicas, así como una presión menor en el incremento de la deuda pública, producto del regreso de capitales, del aumento de la inversión, de menor inflación y un incremento en los precios del petróleo, en el que las reservas iban en aumento, además de los estímulos fiscales, hizo que la confianza y la tranquilidad vislumbrara un horizonte claro, que se vio reforzado con el boom petrolero. sin embargo, hacía la segunda mitad de la administración, serias dificultades aparecieron, empezó a descender los precios del petróleo, las tasas de interés externas comenzaron a subir, lo que presionaba el servicio de la deuda, la inflación crecía, se incrementaba la fuga de capitales, etc., lo que trajo como consecuencia que el gobierno tomara la decisión de defender el peso modificando la política cambiaria, convirtiendo los depósitos en moneda extranjera a pesos, creando un fondo nacional de solidaridad, modificando la estructura del Banco de México y finalmente la nacionalización de la banca.

En resumen , " *los factores que habían activado el desarrollo de México : petróleo y deuda, fueron los mismos que precipitaron la crisis que se inicio a mediados de 1981, con la baja de los precios del petróleo, hasta alcanzar su punto culminante en 1982, al declarase la moratoria.* " ²⁶

La petrolización de la economía al final de cuentas trajo como resultado que la deuda pública externa creciera en más del 50% y el acentuado déficit financiero del gobierno hizo que se redujeran las reservas internacionales en menos de 1000 millones y el peso perdiera valor en un porcentaje de más del 300%.

De esta forma el sexenio 1976-1982 tuvo tres caras distintas, se inicio en la desconfianza y en la crisis económica, pasó en breve tiempo a la recuperación y crecimiento económico, la confianza y el optimismo duraron poco tiempo y terminó en otra crisis mas profunda y más severa que la heredada.

1.3.3. SEXENIO 1982-1988.

El sexenio 1982-1988 comenzó sumido en un ambiente de carácter económico y político muy desfavorable, existía desconcierto e incertidumbre sobre

²⁶ Moreno Uriegas, María de los Ángeles / Flores Caballero, Romeo, Ob. Cit. pag. 14.

las posibilidades que tenía el país de una recuperación económica, ya que se estaba inmerso en el círculo vicioso de la inflación, recesión, devaluación, es decir, la crisis era de estructura, además se conjugaba con la recesión que a nivel mundial azotaba a las economías industrializadas.

Miguel De La Madrid Hurtado, como nuevo Presidente puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica, con el objetivo primordial de organizar acciones gubernamentales para tratar de hacer frente a la severa crisis que se cernía sobre el país, el programa incluía una reestructuración de la banca y la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica perseguía la protección al empleo, al consumo, combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger la planta productiva y recuperar el desarrollo.

Para cumplir con estas metas se hizo necesario implementar una política de austeridad en el gasto público, reorientar el programa de inversiones, apoyar la planta productiva, continuar las obras en proceso, reestructurar el sistema financiero, fomentar el ahorro, mejorar los mecanismos de captación del ingreso, así como canalizar el crédito hacia prioridades del desarrollo, alentar las exportaciones y definir la rectoría de Estado, sin embargo también existía escasez de divisas, lo que venía a dificultar el acceso a las importaciones, necesarias para la planta productiva, lo que trajo como consecuencia una reestructuración profunda de las instituciones bancarias y de la moneda para tratar de manejar el mercado de divisas, recuperar la confianza en estos mismos, recuperar la

confianza en los mercados internacionales alentando la repatriación de capitales, hasta llegar a prácticamente una reprivatización parcial de los bancos.

Sin embargo la crisis continuaba, el precio del petróleo bajaba, el desempleo crecía y esto conducía inevitablemente a una crisis social y política muy profunda que se acentuó con los terremotos de 1985, entrando de hecho en una crisis más adentro de la propia crisis, y que con el desplome bursátil el tipo de cambio superó los doscientos pesos por dólar, aumentando con esto la inflación, las tasas de interés y sobre todo la desconfianza.

El programa de aliento y crecimiento obligó a una renegociación de la deuda externa, en los años 1986 y 1987 con los diferentes organismos internacionales de crédito, buscando que el servicio de la deuda que se pagaba por la misma no pusiera obstáculos al desarrollo del país, definiendo los plazos de amortización y gestionando créditos de dinero en mejores condiciones. *“ De 1982 a 1988, la deuda externa total del país aumentó de 92, 408 a 100, 384 millones de dólares, representando un nivel promedio anual de 61% del PIB. ”*²⁷

El proceso de renegociación, cuando fue concluido, alivió momentáneamente las presiones sobre la balanza de pagos del país, ya que la transferencia neta de recursos al exterior fue de cerca de la mitad de lo que anteriormente se pagaba y no fue necesario realizar, un ajuste más intenso con graves consecuencias sobre la producción, el empleo y los salarios. Esta experiencia de lo que se llamó la crisis de la deuda vino a poner de manifiesto que el problema de liquidez no se resolvería con más créditos, sino que era

²⁷ *Ibidem*, pag. 19.

necesario reducir la deuda, así como su servicio con plazos más largos, permitiendo un cambio estructural.

Para fines de 1988 los problemas eran sumamente difíciles, ya que los cracks bursátiles, así como las devaluaciones sorpresivas y el aumento inflacionario galopante vino a conformar un panorama sumamente peligroso para la estabilidad financiera internacional, fue necesario entonces implementar un plan de choque agresivo (Pacto de Solidaridad Económica), que dejó a muchas familias en la miseria, ya que el desempleo se incrementó de manera alarmante, el país se encontraba sin reservas, endeudado, sin acceso al crédito, nadie quería prestar, los precios del petróleo muy bajos.

En resumen, durante este período 1982-1988 siempre estuvo presente el problema de la deuda externa, así como el de tasas de interés internacionales altas y dependiente de los precios internacionales del petróleo, es decir, el país se encontraba envuelto en un excesivo y fuerte fenómeno de dependencia de estos factores y en el que el problema de la deuda mexicana no quedó solucionado.

1.3.4 SEXENIO 1988-1994.

Durante 1988 el país vivió momentos muy difíciles, prácticamente sin reservas, un endeudamiento excesivo y sin acceso al crédito externo, inflación galopante, déficit en las finanzas públicas, precios internacionales del petróleo por

los suelos y en general incertidumbre económica, asimismo se puede considerar también que el comportamiento de la economía estuvo determinado en lo fundamental por el Pacto de Solidaridad Económica, que había sido puesto en marcha a fines de 1987 y que durante 1988 siguió aplicándose, tratando de paliar la situación imperante en la época, cuyo lineamiento fundamental fue el saneamiento de la situación financiera del sector público, para tratar de reducir la inflación en base a la acción concertada de los sectores productivos y del gobierno, que si bien en un primer momento redujo la inflación, el crecimiento de la economía también se redujo drásticamente en 1988.

Genéricamente, durante el periodo indicado los programas de estabilización se fueron transformando de acuerdo a las circunstancias, incluso cambiaron de nombre, de pacto de Solidaridad Económica a Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, que en gran medida dieron continuidad a los esfuerzos de estabilización iniciados al final de la administración anterior. El PECE se renovó varias veces a lo largo de este periodo y permitió " controlar " la inflación y reiniciar la "Recuperación Económica" a finales de la primera mitad de esta administración.

La deuda externa se negoció con el propósito de reducirla, evitando con esto transferencias de recursos al exterior que mucha falta hacían para impulsar el crecimiento de la economía, y es en la mitad de este periodo en que con base en la concertación económica, la inflación, las tasas de interés y la deuda pudieron controlarse e incluso tuvieron una reducción significativa y por consiguiente se empezó a notar en lo general una mejoría en el conjunto de la economía, el PIB tuvo un repunte positivo debido en parte a las mejorías de las perspectivas de rentabilidad de la inversión y de crecimiento de el empleo,

además de un incremento en las reservas internacionales. Este periodo de reforma tanto estructural como social, tuvo momentos muy importantes, tales como un gran proceso de reprivatización bancaria, se negoció a nivel ejecutivo el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, por parte de Estados Unidos, Canadá y México, se trató de eficientar el aparato productivo, se abrió la inversión privada en infraestructura y se diseñó un nuevo reglamento para la inversión extranjera, es decir, se buscaba una modernización integral de la economía. Se puso especial énfasis en el fortalecimiento del ahorro interno, para disminuir la transferencia de recursos al exterior y revertir las condiciones adversas, esto condujo a la renegociación de la deuda externa y con esto una nueva disminución del déficit público, además de un importante flujo de recursos externos, producto de la estabilidad macroeconómica, que en 1992 se vivía.

A finales de 1992 y parte de 1993 se mantuvo un clima de incertidumbre, producto del clima político acerca de la ratificación del TLC, pero que en lo fundamental se siguió avanzando en el abatimiento de la inflación y el proceso de cambio estructural, que configuró en lo interno una desaceleración en la actividad económica, pero que aún así siguieron fluyendo entradas de capital, debido a las altas tasas de interés reales que se pagaban, esto produjo que las reservas internacionales alcancen un récord histórico de poco más de 24 mil millones de dólares, aunado a esto, las nuevas leyes de inversión extranjera y comercio exterior vinieron a reforzar la confianza, además de la reforma monetaria para quitar tres ceros al peso, con el fin de facilitar las transacciones comerciales.

Con base en estas medidas, el objetivo de la administración Salinista veía cumplidas sus metas en cuanto a inflación se refería, en reducir a un solo dígito el índice.

Es durante 1994 que se suscitan acontecimientos desfavorables tanto internos como externos, al interior hechos políticos y delictivos generaron un ambiente de incertidumbre que influyeron en las expectativas de los agentes económicos del país y del extranjero, que se reflejó en una contracción del flujo de recursos financieros del exterior, producto también de un aumento en las tasas de interés externas, que a fines de ese año fueron creando condiciones de profunda inestabilidad en los mercados financieros, si bien es cierto que hasta Noviembre de ese año la inflación, como el crecimiento económico se presentaron más o menos estables, en el último mes del año cambiaron las cosas, una devaluación inesperada del peso por parte de la población y el paso a un régimen de flotación en el tipo de cambio, vino a cambiar las expectativas del país y lo hundió una vez más en una profunda e histórica crisis de liquidez financiera.

1.3.5 TRIENIO 1994-1997.

La nueva administración Zedillista se encontró desde un principio con un panorama completamente adverso, con tan solo 15 días de haber asumido el poder, el peso se devaluó un 15%, dos días después se decide abandonar el tipo de cambio controlado, dejándolo libre para ser fijado por la libre fuerza del mercado, renace la desconfianza en el país y comienza una fuerte fuga de capitales de carácter especulativo, que deja al país con un agotamiento casi total en sus reservas internacionales, lo que da paso a una crisis de liquidez que puso en riesgo no sólo la estabilidad financiera de México, sino incluso la internacional,

de ahí que tuviera que intervenir directamente el gobierno Norteamericano con un crédito que, sumado a la parte aportada por el Fondo Monetario Internacional, fue puesto a disposición del gobierno de México, por un monto de 50 mil millones de dólares, para ser usado en partes, según las circunstancias, desde luego esto no hizo sino incrementar en una forma estratosférica la deuda externa de México con el exterior y con los organismos financieros internacionales, constituyendo una pesada carga por el servicio de la deuda, que aunque en 1996 y 1997 se haya dicho que se han adelantado pagos por concepto de este crédito, lo cierto es que lo único que se ha hecho es convertir una deuda de corto plazo en una deuda de largo plazo.

En resumen durante todo éste capítulo hemos visto como ha venido evolucionando históricamente la deuda pública de nuestro país, además de poder constatar y desentrañar los diversos factores que tuvieron que ver directa e indirectamente en la conformación de la misma, de igual manera también los factores internos y externos que le vinieron a dar características muy peculiares en su desarrollo mismo.

Finalmente hay un aspecto muy claro que se pudo constatar durante el desarrollo de este capítulo, y es que no había existido antes, sino hasta la época reciente, concretamente hasta 1976 en que se promulga la Ley General de Deuda Pública, un ordenamiento que fuera un sustento jurídico sólido e importante, pero sobre todo formal al asunto de la deuda pública de México.

Antes la contratación de la deuda era sólo un aspecto donde la autoridad ejecutiva federal hacía uso de su discrecionalidad y muchas veces

irresponsablemente comprometía, aun mucho mas que ahora, el futuro de las nuevas generaciones con una carga financiera que muchas veces no era consensada por los agentes económicos, ni con los sectores sociales y que al final de cuentas desembocaba en crisis económicas históricas y cíclicas, apoyadas estas contrataciones en decretos por parte del ejecutivo o en interpretaciones legales de ciertos ordenamientos, como el antiguo artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, el cual no se puede considerar un ordenamiento que hubiera podido dar una base y fundamento sólido y principalmente de carácter legal al problema de la deuda, que por su monto y repercusión en la vida económica de nuestro país, a través de los años la han convertido en un asunto estratégico y de vital importancia para el desarrollo económico, político y social del país, de ahí la importancia de la promulgación de la citada Ley General de Deuda Pública de 1976.

CAPÍTULO SEGUNDO.

ASPECTOS CONCEPTUALES, TEÓRICOS Y

LEGALES DE LA DEUDA PÚBLICA.

2.- Generalidades

2.1.- Consideraciones Generales acerca de la Deuda Pública

2.2.- Conceptualización

2.2.1.- Crédito

2.2.2.- Empréstito

2.2.3.- Préstamo Público

2.2.4.- Deuda Pública

2.2.5.- Clasificación de la Deuda Pública

2.3.- Teorías Acerca de la Deuda

2.3.1.- Teoría Clásica

2.3.2.- Teoría Moderna

2.4.- Naturaleza y Régimen Jurídico de la Deuda Pública en México

2.4.1.- Naturaleza Jurídica

2.4.2.- Régimen Constitucional

2.4.2.1.- La Fracción VIII del Artículo 73

2.4.2.2.- La Fracción VIII del Artículo 117

2.5.- Leyes Secundarias

2.5.1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2.5.2.- Ley Orgánica del Banco de México

2.5.3.- Ley de Ingresos de la Federación para 1997 y 1998

2.5.4.- Ley General de Deuda Pública

2. GENERALIDADES.

Los aspectos, legales y generalmente aun más los teóricos, constituyen canales o vías muy importantes de conducción para un mayor y mejor entendimiento en cualquier trabajo académico. En el caso que nos ocupa resultaría altamente complicado abordar este tema sin tener una visión clara respecto a los conceptos básicos y afines que pudieran resultar de la presente investigación, como lo son sus implicaciones y la forma de operar de cada uno de ellos, así como su relación con el concepto de la deuda pública y en si mismo del propio concepto. De esta forma podríamos decir lo mismo de la concepción teórica, ya que sin esta no se podría comprender la conformación de ciertas ideas y políticas que se han aplicado respecto al tema de la deuda.

El aspecto legal es muy importante también, porque es necesario contar con un ordenamiento o marco específico en la ley, que de sustento a la forma de operar, clasificar y aplicar la serie de aspectos y elementos que rodean a la propia estructura de la deuda pública en nuestro país.

Todos estos aspectos son los que a continuación y durante el presente capítulo se abordarán.

2.1 CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA DEUDA PÚBLICA.

La función económica de un Estado moderno se inicia generalmente con las proyecciones de las funciones principales que el gobierno tiene que resolver y que determinan su gasto, para posteriormente considerar que recursos hacen falta y de donde se tomarán estos para poder hacer frente a los gastos que son indispensables para el cumplimiento de las funciones que le son inherentes al propio Estado, es así como se llega al tema de los ingresos, con toda la gama de problemas que hay que enfrentar para conseguirlos, y que generalmente nunca son suficientes para cubrir los gastos, esto desde luego por la vía de la recaudación tributaria que hace el estado a sus contribuyentes, lo cual desemboca en la inminente necesidad de recurrir a los prestamos, tanto con entes privados como públicos, organismos multinacionales de crédito o Estados con economías sólidas que permiten este tipo de créditos o mejor dicho de deuda.

Es bastante claro que la falta de disponibilidad de capital y la falta de capacidad que tienen las economías para generar los recursos necesarios que les permitan llevar a cabo todos los fines del estado y que al final de cuentas se debe de traducir en un crecimiento económico y un desarrollo en el conjunto de la economía y por ende de la sociedad en su totalidad, es lo que da paso al fenómeno del endeudamiento. De ahí que la deuda pública sea el instrumento alternativo que tienen los estados para suplir estas deficiencias en sus indicadores económicos, es decir, por citar un ejemplo, existen ciertas economías que al no tener un margen de maniobra amplio en el manejo de sus indicadores inflacionarios, monetarios, de tasas de interés, fiscales o tributarios, de ahorro

interno, el camino más fácil es el del endeudamiento, que no trastoca en un primer momento y sobre todo si no se ha abusado de éste recurso el aspecto inflacionario, monetario, ni fiscal, pero puede desembocar en una gran presión y recesión al interior de la economía., como lo que ha pasado en México a lo largo de su historia desde que obtuvo el primer crédito externo y en el que al paso de los años al haber abusado de este recurso fue agotándose su margen de maniobra y ha llegado a un grado tal que ni las distintas medidas de corrección del desequilibrio al interior de la economía han podido ser lo suficientemente eficaces como para poder dejar de lado y no tener la necesidad de recurrir al endeudamiento, como vía para corregir o financiar su déficit público. es así que la deuda como expresión o elemento integrador que se toma en cuenta en la planeación o proyección primordial para solventar el gasto público cumple funciones económicas fundamentales y en el caso de nuestro país ha sido un elemento que ha estado presente de manera constante en el proceso de desarrollo económico, algunas veces como elemento corrector del déficit público, otras veces como complemento financiero y algunas más como un sistema de financiamiento al desarrollo, ya sea productivo o social, de ahí que en la vida económica de México siempre ha estado presente el fenómeno del endeudamiento, a tal grado que en México a través de la Ley General de Deuda Pública se ha reconocido la importancia que guarda en la estructura financiera, y por lo tanto su regulación jurídica resulta de vital importancia, no dejando ninguna decisión que atañe a la misma al arbitrio o discrecionalidad de Institución, persona o del mismo Estado en nuestro país, ya que es lo que en la mayoría de los casos ha resultado dañino para la sociedad mexicana a través de su devenir histórico.

2.2. CONCEPTUALIZACIÓN.

Con el propósito de precisar de manera correcta el significado de la deuda en cualquiera de sus clasificaciones y tener una visión clara de este concepto, y de alguna manera realizar un análisis más serio de la misma, se hace necesario conocer el significado de diversos conceptos que se consideran afines o que simplemente al hablar del tema de la deuda, ya sea en la ciencia jurídica o económica, muchas veces se llegan a confundir o a identificar como si fueran lo mismo, aunque en la realidad algunos de estos conceptos sean solo formas, modalidades o muchas veces actos jurídicos o de naturaleza económica que son confundidos con este concepto, pero que realmente no son lo mismo, pudiendo ser sólo elementos de la naturaleza jurídica de la deuda, como lo son el crédito, el empréstito, el préstamo público, la misma deuda pública y por supuesto la clasificación de la misma, como se verá a continuación.

2.2.1. CRÉDITO.

Es de vital importancia tener una noción de la palabra crédito, independientemente de la clasificación o del carácter que se le quiera dar. La palabra "crédito" deriva del latín "créditum" y esta a su vez proviene del verbo "crédere" que significa " tener confianza o fe ", según lo comenta Héctor B.

Villegas en su curso de finanzas, ya que de forma general esto es aceptado por los diversos tratadistas que abordan este tema.

Habiendo hecho esta precisión, podemos ver que en sus orígenes el crédito fue fundamentalmente una institución de carácter privado, ya que los particulares efectuaban operaciones de crédito, que en la mayoría de las veces no estaban reguladas por el Estado, con el paso del tiempo el Estado empezó a imponer ciertas obligaciones y derechos a todas aquellas personas que participaban de la relación jurídica de crédito, hasta llegar a los tiempos modernos en que existen leyes para todas las operaciones de crédito en sus dos sentidos, desde su inicio hasta su exigibilidad. El abandono por parte del Estado del antiguo liberalismo económico y social del país, provocaron la creación de una serie de mecanismos jurídicos, económicos y administrativos que a su vez aceleraron la desaparición del régimen de simple policía. Esta nueva dimensión económica y social y esta participación del Estado en la economía vinieron a traer como consecuencia obligada, el empleo del crédito tanto público como privado.

El crédito por tanto viene a representar un acto de creer o de tener confianza y fe en la moral de una persona, dispuesta a cumplir sus deberes y obligaciones y la creencia de que podrá cumplirla por disponer de medios económicos para esto. Por consiguiente en el crédito público solo actúa la fe o la confianza que inspira el estado, no tanto por su opulencia, sino también por su conducta frente a los derechos humanos en el ámbito de la política nacional e internacional, de nada valen las garantías que se agreguen a las obligaciones contraídas, de difícil o imposible realización en la realidad, lo que cuenta es la seriedad y unidad de conducta, el cumplimiento escrupuloso de los compromisos

asumidos, el buen orden en la gestión económica y estabilidad interna del Estado, como bien lo dice Giuliani Fonrounge en su obra Derecho Financiero.

Por otro lado, y en la medida en que se ha hecho importante el crédito público, en la misma medida el estado participa con mayor fuerza en la economía, el crédito público se vuelve más importante tanto por su cuantía como por los renglones económicos a los que se destina, comenta Jacinto Faya Viesca, el cual tiene mucha razón, ya que de ahí se desprenden muchos elementos que hay que considerar, sobre todo en la planificación de los renglones económicos a los que va dirigido. Con estas apreciaciones generales podemos tratar de vislumbrar aunque sea de manera genérica los conceptos básicos de crédito público como de crédito privado que hay que considerar en el análisis del concepto crédito en su acepción genérica.

Dejando de lado un poco, aunque no de manera total el aspecto económico de estos conceptos y apegándonos más al aspecto jurídico, podemos decir que si bien es cierto la voz crédito privado denota fama, reputación, confianza o fe de que goza una persona en cuanto a satisfacer sus compromisos, de manera análoga la expresión crédito público significa la buena fama o confianza de que goza un estado a cumplir con sus obligaciones generales, como bien habíamos ya mencionado. En uno o en otro caso (crédito público o privado), la idea de crédito se relaciona con la aptitud de la persona o del estado que contraen una obligación y con la capacidad económica, es decir : patrimonio y recursos de que aquella o este dispone para cumplir con dicha obligación. En el caso particular del estado, su aptitud se manifiesta por medio de un conjunto de fundamentales condiciones político-institucionales entre las cuales cabe destacar por su importancia, la normalidad o estabilidad de sus instituciones, la plena vigencia de las garantías y

derechos de los particulares y el mantenimiento del orden público, así como los elementos económicos que materializan su capacidad económica, es decir, en lo fundamental podemos observar que: *"Crédito es lo que denota la fama o reputación de que goza una persona en cuanto a satisfacer compromisos."*²⁸, mientras, que lo que podemos decir del término crédito público, es que este se debe entender como la aptitud política, económica, jurídica y moral de un estado para obtener dinero o bienes en préstamo basado en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta. De manera paralela, podemos decir lo mismo del crédito privado, tal y como nos lo indica Carlos María Giuliani Fonrounge, en su libro Derecho Financiero, lo único que hay que considerar aquí es que ya no es el estado, sino fundamentalmente la o las personas mismas.

2.2.2. EMPRÉSTITO.

El haber abordado el tema del crédito como lo vimos en el apartado anterior, facilita en gran medida la comprensión de este concepto, que por su naturaleza va de la mano con el anterior, ya que todos los autores coinciden en que cuando un estado se vale de la confianza que inspira puede hacer uso del crédito público, utilizando la técnica de emisión y colocación de títulos, lo que viene a configurar el empréstito, que en el tema que nos ocupa lo es el público, y que de diversos modos representa las obligaciones contraídas por el Estado a

²⁸ Martín, José María, INTRODUCCIÓN A LAS FINANZAS PUBLICAS, 2a. Edic., Edit. Depalma, Buenos Aires 1987, Pag. 228.

causa de prestamos monetarios recibidos de otras economías, tanto públicas como privadas, incluso internacionales, es decir, la palabra empréstito debe entenderse en sentido amplio, comprensiva de las obligaciones a largo plazo y de otras a término reducido, ya que todas participan de la misma naturaleza jurídica, y solo difieren en modalidades de realización. lo que hay que precisar aquí es que el empréstito no es un ingreso en si mismo, entendido éste, como un recurso captado, como lo son los impuestos, que no hay que devolver, mientras que el empréstito es solo un préstamo que se limita a recaer sobre las generaciones futuras, es decir, deberá ser regresado posteriormente junto con sus intereses a los tenedores del empréstito y esa devolución la podrá ser solventada mediante nuevos impuestos que deberán pagar las generaciones venideras.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que la emisión por parte del estado de los empréstitos debe estar expresamente prevista por la ley, es decir, es un acto emanado del poder legislativo en ejercicio de las funciones que le asigna la constitución y no se trata de una mera autorización otorgada al poder ejecutivo, sino el ejercicio de un poder originario del congreso.

Es necesario también precisar que la emisión esta representada por títulos, que son los valores en los cuales se fracciona el empréstito para fines de su distribución entre los suscriptores. Esos títulos, a su vez, son los instrumentos representativos del crédito que cada tenedor tiene contra el estado.

No interesa en este momento y sobre todo por el tipo de diagnostico llevado a cabo hasta aquí, tratar de hacer un análisis sobre las diversas teorías del empréstito, sino solamente hacer precisiones que nos den una noción general

sobre el tema en su conjunto, por lo cual no se considera necesario profundizar mucho en esto, basta con su comprensión genérica acerca de este concepto, mencionando únicamente que aunque existe unanimidad en el sentido de que el estado prestatario asume la obligación de restituir el capital y los intereses, en los términos y plazos convenidos, no existe uniformidad en la doctrina que estudia su naturaleza jurídica. Para algunos tratadistas, la esencia de la obligación del empréstito es de carácter unilateral y se deriva como consecuencia de un acto de soberanía del estado, para otros, el empréstito es un acto de carácter bilateral y contractual, que puede ser considerado de derecho público o privado.

Así, la clasificación de las distintas corrientes doctrinarias en torno a la naturaleza jurídica del empréstito se pueden clasificar en tres grupos : el primero, que considera al empréstito como un acto de soberanía, negándole cualquier característica de tipo contractual; el segundo, que es en cierta forma una derivación del anterior, lo hace depender de la calificación del acto de la soberanía del Estado, a partir de la aprobación legislativa; el tercero considera al empréstito de naturaleza contractual, admitiendo cuatro subdivisiones : contrato de derecho privado, contrato de derecho público, contrato reglamentario o de colaboración, de naturaleza mixta y contrato suigéneris. En los cuales no es necesario profundizar, ya que lo que aquí interesa es la conceptualización genérica del empréstito, como la operación mediante la cual el Estado recurre al mercado interno o externo en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en diferentes formas y términos, pagando determinado interés.

2.2.3. PRÉSTAMO PÚBLICO.

Técnicamente se considera al empréstito como un sinónimo de préstamo, y aunque desde el punto de vista de su naturaleza resulta esto altamente cierto, desde el punto de vista estrictamente jurídico podemos afirmar que el empréstito es el género con sus distintas modalidades, mientras que el préstamo es la especie, es decir, es sólo una forma de ver al empréstito, así nos lo aclara Retchkiman al decir : “ *El préstamo público constituye un contrato en el cual una de las partes (el estado) se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiere estipulado, sin que a pesar de su soberanía pueda modificar las cláusulas de dicho contrato, bajo la pena de ser declarado en quiebra.* ”²⁹, en la última parte se dice “que sin que a pesar de su soberanía pueda modificar las cláusulas”, pero, ¿que significa esto?, es lo que se tratará de aclarar y va a constituir una diferencia entre el préstamo público y el empréstito. Veamos, el servicio del empréstito como acto de soberanía puede ser suspendido en cualquier momento en virtud del poder soberano que tiene el deudor, es decir, el Estado, respecto a sus acreedores, mientras que el préstamo al considerarse como un contrato de carácter ordinario, el estado abdica a su soberanía, quedando sometido a todos los efectos jurídicos de los contratos privados.

Al final de cuentas, la diferencia estriba en la forma en que se considera a uno como a otro, según el punto de vista de los diversos tratadistas, pero que sin

²⁹ Retchkiman K, Benjamin, TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 1987, Pag. 237.

sujetarnos a estas diversas formas de pensamiento, el concepto reviste una gran similitud.

2.2.4. DEUDA PÚBLICA.

Después de haber analizado los conceptos de crédito, empréstito y préstamo público, podemos estar en condiciones de definir el concepto de deuda en su carácter público, de acuerdo a la naturaleza del tema que nos ocupa.

Por lo tanto, es a la suma de todos los empréstitos públicos contraídos y adeudados por el estado en determinado momento a lo que se denomina deuda pública, es decir, *" Es la constituida por el conjunto de diversos empréstitos emitidos y colocados por el Estado, en diferentes fechas y todavía no reembolsados. No comprende, por tanto, los compromisos que el estado tiene y que se derivan de otro tipo de obligaciones como lo son los sueldos, pensiones, depósitos, contratos administrativos, etc."*³⁰

El importe de la deuda pública figura en el pasivo y su volumen viene a constituir un importante elemento para el balance patrimonial del estado. Por otra parte, el llamado servicio o carga de la deuda es la constituida por la cantidad de intereses que hay que pagar y por las sumas asignadas para reembolsos o amortizaciones en determinado ejercicio financiero. Consecuentemente con esto,

³⁰ Martín, José María , Ob. Cit. Pag. 229.

el término deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público, en la que el principal ingrediente es una transacción voluntaria entre el estado y el poseedor de ahorros y que están representados físicamente por obligaciones financieras gubernamentales.

En resumen, lo que aquí podemos concluir respecto al concepto genérico y doctrinal de la deuda pública, es que ésta es la constituida por el conjunto de todos los diversos empréstitos emitidos y colocados por el estado en fechas diferentes y no reembolsados todavía.

Por otra parte, el concepto legal plasmado en el artículo primero de la Ley General de Deuda Pública señala lo siguiente:

Artículo 1.- Para los fines de esta ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El ejecutivo federal y sus dependencias.

II.- El departamento del Distrito Federal.

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- las empresas de participación estatal. mayontaña.

V.- Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las instituciones nacionales de seguros y las fianzas y

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a la V.

El artículo siguiente de la ley nos aclara lo que debemos entender por financiamiento, ya que este concepto es un tanto más difícil de entender y de alguna manera se considera necesario aclararlo y de hecho la ley lo hace en el artículo segundo de dicho ordenamiento:

Artículo 2.- Para los efectos de ésta ley se entiende por financiamiento, la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o prestamos derivados de :

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

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

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

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

Concluyendo, hemos podido ver los dos puntos de vista acerca del concepto de deuda pública, con los cuales estamos ya en posibilidades de poder continuar con el análisis y con el desarrollo del tema central de este trabajo.

2.2.5. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA.

Diversos autores coinciden en que la clasificación de la deuda pública debe hacerse considerando la nacionalidad de los tenedores, los plazos, la forma de emisión y su efecto en la actividad económica. Desde luego que algunos omiten alguna consideración, pero casi todos nos aportan la mayoría de los elementos necesarios para poder hacer una completa clasificación.

Benjamin Retchkiman K. destaca de entre los diversos tratadistas, ya que en su obra denominada : "Teoría de las finanzas Públicas" nos aporta una de las clasificaciones más completas sobre este tema, tal es el caso de la que a continuación se establecerá y sobre la cual se trabajará en este apartado.

" 1.- *Por su nacionalidad.*

a) *Interna*

b) *Externa*

2.- *Por el plazo*

a) *A corto plazo o flotantes*

b) *A largo plazo o consolidada*

c) *Perpetuas*

3.- *Por la forma de emisión*

- a) *Tituladas*
- b) *No Tituladas*

4.- *Por su efecto en la actividad económica*

I

- a) *Deuda Lastre*
- b) *Deuda Pasiva*
- c) *Deuda Activa*

II

- a) *Deuda Reproductiva*
- b) *Deuda de Peso Muerto*

III

- a) *Deuda Autoliquidable*
- b) *Deuda no Autoliquidable* ³¹

Esta es, en términos genéricos, una de las clasificaciones que diversos tratadistas utilizan al abordar el tema de la deuda y que en este trabajo se utiliza de una forma más o menos amplia, con el fin de establecer claramente y dar

³¹ Retchkiman, K., Benjamin, Ob. Cit. Pag. 255.

precisión a todo lo expuesto a lo largo de el presente capitulo, por tanto, pasaremos a las precisiones de cada uno de los puntos anteriores:

1.- La deuda por su nacionalidad incluye o se divide en Interna y externa y se refiere de manera concreta a los tenedores de los bonos gubernamentales.

a) Es Interna, cuando es una deuda absorbida por la propia comunidad, cuyo gobierno la emitió, es decir, se emite y cumple dentro del mercado de un país y nada tiene que ver con la nacionalidad o el domicilio de los prestamistas, que pueden ser extranjeros, lo importante es que su régimen esté determinado por la legislación interior. En resumen, se denomina deuda interna, a la formada con los empréstitos emitidos en moneda nacional y colocados dentro del propio país, sujeta a las normas legales y a la jurisdicción de los tribunales del país.

b) La Deuda externa es aquella que se encuentra en poder de ahorradores de otras naciones, adeudada en una o varias plazas extranjeras, siendo pagadera además en uno o varios centros financieros del exterior, mediante una transferencia de valores, es decir, la deuda externa es la formada con los empréstitos emitidos en moneda extranjera y colocados en plazas extranjeras, sujetos a normas legales y tribunales extranjeros.

2.- Por el plazo de amortización, la deuda se divide en de corto plazo, largo plazo y perpetuas, entendiendo a la amortización como el reembolso a su tenedor correspondiente de la suma que se recibió a préstamo, es decir, el elemento esencial es la extinción de las obligaciones jurídicas en el tiempo.

a) La deuda a corto plazo o flotante es aquella deuda pública que el tesoro del Estado contrae por breve periodo de tiempo para proveer las momentáneas necesidades de caja por gastos imprevistos o retraso en los ingresos ordinarios, y es identificada con los títulos a corto plazo, letras o títulos de la tesorería, etc.

b) La deuda a largo plazo o consolidada se refiere a la deuda pública proveniente de empréstitos propiamente dichos, cuyos títulos están expresados en documentos y cuyo compromiso de restitución del capital es extenso, (generalmente 30 años aproximadamente).

c) Las deudas perpetuas son las que el estado asume con la sola obligación del pago de intereses, sin compromiso de reembolso o con reserva de reembolsar cuando quiera.

3.- La deuda por la forma de emisión se clasifica en titulada y no titulada.

a) La deuda titulada se refiere a que el empréstito titulado esta fragmentado en multitud de documentos de diverso valor, con el doble propósito de que sean adquiridos por todo tipo de ahorradores y concurren a los mercados de valores.

b) La deuda no titulada esta formada por documentos no divisibles, que representan operaciones de gran monto y que solo son accesibles a cierto tipo de instituciones de crédito.

4.- Por último, se debe de tomar en cuenta la clasificación que afecta a la actividad económica y que como ya se menciono presenta tres subdivisiones:

I

a) Deuda lastre, que se refiere a un tipo de obligación en que incurre el estado y cuyo gasto no aumenta la capacidad productiva de la comunidad.

b) Deuda pasiva, esta se refiere a la que el gobierno ha gastado en proporcionar ciertos servicios útiles y de recreo a la población, pero que no produce por si misma ingresos, ni aumenta directamente la eficacia y productividad del trabajo o del capital.

c) Deuda activa, es la que contrae el Estado y tanto directa como indirectamente se gasta para incrementar el poder productivo de la comunidad.

II

a) Deuda reproductiva, es en la cual los intereses y el principal son cubiertos con los ingresos que produce la propiedad comprada o la empresa fundada con los dineros obtenidos en préstamos.

b) Deuda de peso muerto, es aquella que es pagada (créditos y amortización), de otras fuentes de ingresos públicos, principalmente de impuestos, ya que no hay un valor o activo que represente su inversión, es decir, es una deuda contraída por ejemplo, para pagar seguros de desempleo, los gastos de guerra y sobre los cuales no hay forma de recuperar estos gastos por otra vía que no es más que el impuesto.

III

a) Deuda autoliquidable, es aquella que se obtiene cuando las entradas de capital que se obtienen son invertidas en empresas que producen un ingreso monetario, por ejemplo, las empresas que prestan un servicio público, como son las empresas de teléfonos, las cuales cobran un precio que incluye una utilidad, esta deuda se puede autoliquidar.

b) Deuda no autoliquidable, son las deudas que se contraen para ejercer gastos para realizar obras u ofrecer servicios que no otorgan ingresos monetarios. Por lo consiguiente esta deuda es no autoliquidable, precisamente por el carácter social que tienen estos gastos, así como su aplicación.

2.3. TEORÍAS ACERCA DE LA DEUDA

El desarrollo de cualquier trabajo académico, como el que aquí se propone, implica forzosamente abordar aunque sea de manera somera las formas de pensamiento que a través de los siglos pasados se han venido configurando hasta nuestros días en relación al problema de la deuda, que obviamente es un fenómeno de características universales, ya que no es privativo de algunos países pobres o del llamado tercer mundo, sino que alcanza a diversos espacios del primer mundo, como lo son las grandes potencias financieras mundiales que controlan el mundo económico intercontinental, de ahí la importancia que revisten las consideraciones que en los dos apartados siguientes se tratarán en relación a

las corrientes o escuelas de pensamiento que muchos tratadistas han buscado denominar, de acuerdo a sus inclinaciones ideológicas muy particulares, pero que en la universalidad del conocimiento en este tema se ha llegado a denominar como teoría clásica y moderna de la deuda, que en el caso que nos ocupa es precisamente pública.

Es decir, en este caso se analizarán las discrepancias y los argumentos que ofrecen cada una de las teorías por lo que respecta a la forma de considerar a los empréstitos (deudas) como fuente de financiamiento, poniendo énfasis en el corto o largo plazo, además de la forma en que la hacienda pública puede disponer de los recursos obtenidos.

2.3.1. TEORÍA CLÁSICA.

Los clásicos han entendido y sostenido la idea de que la hacienda pública no tiene como fin primordial el de conseguir recursos, sino fundamentalmente el de implementar una serie de técnicas y sistemas que permitan asegurar la distribución de los recursos oportunamente (fin primordial), así como adecuar los bienes económicos a los gastos, por lo general en el periodo de un año. Esto, por que según ellos, hay veces que al inicio de un año la hacienda no dispone de los recursos suficientes para hacerse cargo de los gastos que hay que pagar inmediatamente, si esto sucede, la hacienda trata de obtener recursos a través de

empréstitos a corto plazo, que se van pagando a medida que se van obteniendo ingresos por la vía ordinaria, además cuando el estado se ve en la necesidad de hacer gastos excepcionales (en caso de guerras, epidemias, desastres, etc.) y no hay recursos ordinarios para hacer frente, es necesario según los clásicos, recurrir al empréstito repartiendo su carga en el largo plazo.

La idea principal de los clásicos es que la hacienda pública hace uso de los recursos provenientes de empréstitos en el corto plazo para satisfacer y hacer frente a gastos que hay que cubrir lo antes posible. Por lo que respecta al pago del monto de estos, son pagados en el mediano o en largo plazo repartiendo su carga financiera en presupuestos anuales sucesivos.

Entre los tratadistas clásicos que sostienen este tipo de ideas destacan entre otros, Adam Smith, Jean Baptista Say y David Ricardo, que desarrollaron toda una teoría económica que en su tiempo, por ahí del siglo XIX y principios del XX, fue la que marco la pauta y piedra angular en la consideración teórica de la deuda.

2.3.2. TEORÍA MODERNA.

Para los tratadistas modernos el empréstito no solo proporciona un anticipo de ingresos, sino que además asegura la financiación del presupuesto anual,

consideran además, que este constituye en si mismo un auténtico recurso, una fuente de ingresos de tipo ordinario como los impuestos.

Para ellos, el fin de la hacienda pública no es únicamente el de distribuir los recursos existentes durante un año, desde la iniciación y hasta el término de la ejecución del presupuesto, sino que la hacienda pública se convierte en uno de los medios más poderosos con que cuenta el estado para hacerse de recursos, es la fuente de recursos o ingresos de tipo ordinario como lo son los impuestos (su fin principal es este), desempeñando además una serie de funciones financieras de primer orden, como lo son : el control de las operaciones de la banca, la bolsa y las de cambio etc., que por su origen no corresponden directamente a la estructura de los recursos y gastos públicos, pero que en cambio, si guardan una estricta correspondencia con una de las tareas más importantes de la hacienda moderna.

Esta tarea consiste primordialmente en asegurar el equilibrio económico y monetario de una nación a como de lugar. El exponente más importante de esta escuela es John Maynard Keynes, que con sus propuestas de expansión prácticamente ilimitada de la deuda supone una completa recuperación y expansión de las actividades económicas privadas, vía gasto público, propiciando plena ocupación y desde luego los empréstitos son de fundamental importancia para asegurar prosperidad.

Una vez que a grandes rasgos se ha podido constatar ciertos criterios acerca de las 2 teorías, podemos en forma concreta referirnos a algunas

precisiones importantes y claras que son necesarias para poder entender mejor sus diferencias:

- Para los clásicos el empréstito es opuesto a los impuestos, mientras que para los modernos éste constituye una verdadera fuente de ingresos, como el impuesto.

- La concepción clásica de las finanzas restringen el uso del empréstito y se utiliza solo como un recurso de tipo excepcional, mientras que los modernos lo consideran como un recurso tan normal como otras fuentes o formas de ingresos.

- Para los clásicos el ideal de la hacienda lo concretiza un presupuesto equilibrado y una deuda reducida, para los modernos una cuantiosa deuda pública no es un pasivo en la estructura económica de una nación, depende de un continuo déficit presupuestario.

2.4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO.

Al explicar los distintos conceptos que están en relación directa con el tema de la deuda concretizamos algunos aspectos respecto a cada uno de los mismos

y desde luego al tema central, pero su conceptualización no es el único medio o no debe ser el único que nos permita poder distinguir cada aspecto relevante de ellos y que nos permitan poder vislumbrar claramente de lo que se habla en este trabajo, es necesario, además de los conceptos afines, que se haga un análisis más detallado y nos remitamos principalmente a la naturaleza jurídica del tema que nos ocupa, para posteriormente poder pasar al análisis del régimen jurídico, abarcando, en un primer momento el aspecto constitucional, concretamente de los artículos que expresamente se refieren a éste trabajo, para posteriormente tratar en otra sección lo referente a las leyes que del mandato constitucional emanan.

2.4.1. NATURALEZA JURÍDICA.

Para analizar la naturaleza jurídica de la deuda pública, es necesario hacer ciertas precisiones, que de alguna manera en páginas anteriores ya hemos abordado, pero que en esta parte se tratará en forma más concreta, pero sobre todo se intentará desentrañar los elementos suficientes que permitan vislumbrar y conocer las posiciones acerca de los problemas que surgen respecto a las obligaciones que contrae el estado respecto al cumplimiento o incumplimiento de los compromisos financieros que contrae o pueda contraer, así como la consideración que sostenga de la deuda respecto a su propia naturaleza.

Hasta aquí ya sabemos lo que es el crédito, empréstito y préstamo público, es decir, ya se estableció su noción genérica, así como su conceptualización, anteriormente dijimos que el crédito, es un acto de confianza, de fe que se tiene hacia una persona o ente determinado, sabemos también que al crédito se le puede identificar o diferenciar en base al carácter público o privado que este tenga, por un lado (en el privado), es un acto de fe y confianza en la moral de una persona, por el otro (el público), se manifiesta en la aptitud y capacidad económica del Estado par cumplir una obligación.

El empréstito público, veíamos, se debe comprender como las obligaciones financieras a largo plazo y de otras a corto por parte del estado, ya que valiéndose de la confianza que inspira hace uso del crédito público utilizando las técnicas de emisión y colocación de títulos, que al final de cuentas es lo que configura al empréstito.

Consecuentemente con el análisis, hablábamos que el préstamo público venía a representar la especie del género, constituido por el empréstito, es decir, es solo una de las modalidades de este.

El préstamo público constituye por tanto, un contrato en el cual una de las partes, que es el Estado, se obliga a pagar intereses y a devolver el capital en el tiempo y con las condiciones estipuladas en el contrato, sin que a pesar de su soberanía puede modificar este, es decir, de alguna manera abdica a su soberanía quedando sujeto a los efectos jurídicos de los contratos privados, ya que al contrato se le considera ordinario.

Una vez hechas estas precisiones es importante recordar también que para la ley, el financiamiento público lo constituyen los créditos, los empréstitos y los prestamos, pero como ya vimos, el empréstito viene a constituir el concepto genérico que envuelve a los otros dos, por tanto, al abordar la naturaleza jurídica de la deuda nos estamos refiriendo a la del empréstito de manera indistinta, más aún, la deuda pública como ha sido definida, es la suma de los empréstitos públicos contraídos y adeudados por el estado en determinado momento.

La naturaleza jurídica del empréstito o de la deuda pública es y ha sido motivo de discusiones entre los diversos tratadistas y especialistas en el tema. Algunos piensan que es un contrato, otros le niegan tal naturaleza, considerándolo un acto de soberanía a partir de la aprobación legislativa, es decir, como ya habíamos visto cuando nos referimos al empréstito, las distintas corrientes doctrinarias respecto a la naturaleza de la deuda se clasifican entres grupos :

El primero se refiere al empréstito como un acto de soberanía, el segundo, vinculado con la soberanía legislativa y el tercero admitiendo su naturaleza contractual, considerando cuatro subdivisiones : como contrato de derecho privado, contrato de derecho público, contrato reglamentario de naturaleza mixta y contrato *suigénris*.

Como acto de soberanía, se establece " *el principio fundamental del respeto a la soberanía del estado que ha contraído un empréstito, ya que el reconocimiento de la deuda y la liquidación de su importe pueden y deben ser hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana y que el acreedor que lo suscribe sabe que trata con una entidad*

*soberana y es condición inherente de toda soberanía que no pueda iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos contra ella.*³²

Es decir, como acto de soberanía, los empréstitos son emitidos en virtud del poder soberano del estado, al igual que la moneda, surgen de la ley que autoriza la emisión de empréstitos y no se identifican los caracteres generales de los contratos de derecho privado, no hay persona determinada en favor de la cual se establezcan obligaciones, el cumplimiento de las cláusulas no dan lugar a acciones judiciales y el servicio es atendido o suspendido en virtud de actos de soberanía, no hay acuerdo de voluntades en el empréstito, porque los títulos se lanzan al mercado con valor establecido y la voluntad de los prestamistas no interviene en el proceso formativo de la obligación.

El expositor más destacado y que ha defendido esta posición fue el Dr. Luis María Drago, además de Inghosso, Sayagués Laso y Giuliani Fonrounge, etc., que agregan que este tema de la deuda pública al pertenecer al campo del derecho público y que al ser la ley una expresión de la soberanía del Estado, convierte al empréstito en una obligación de carácter unilateral y no en un contrato.

Por lo que se refiere a la segunda clasificación en la que el empréstito se encuentra vinculado con la soberanía legislativa, se parte de la idea central del concepto de soberanía legislativa, haciendo la distinción entre empréstitos internos y externos. *“En los primeros, el prestamista se somete incondicionalmente a la potestad legislativa del estado prestatario, por lo que no*

³² Giuliani Fonrounge, Carlos M., DERECHO FINANCIERO, V. II, 2a. edic., Edit. Depalma, Buenos Aires 1978, Pag. 1020.

*podrá modificar ninguna de las cláusulas del empréstito, y en consecuencia siempre será el estado el que dicte las normas y las condiciones del empréstito. En los segundos, o sea en los internacionales, el contrato donde quedan estipuladas las cláusulas del empréstito no podrán en ningún momento ser modificadas unilateralmente por la soberanía estatal, argumentándose que es similar a un tratado, cuyos cambios se hacen por las partes que lo hayan concertado."*³³

Desde esta óptica jurídica salta a la vista que el prestamista extranjero goza de la protección del derecho internacional.

Finalmente la tercera clasificación admite una naturaleza de tipo contractual, sosteniendo que el empréstito es un contrato, es decir, como un acto bilateral, en que se establecen obligaciones recíprocas para ambas partes y cuyo cumplimiento puede ser exigido mediante la intervención de autoridades jurisdiccionales. Respecto a esto, Gastón Jéze, Trotabas, Waline, Zanobini, Ahumada, De Juano y Duverger, entre otros, opinan que el empréstito es indiscutiblemente un contrato, porque según ellos nace de la voluntad de las partes, sin embargo, el problema radica en que en ésta doctrina se discute entre otras cosas, si se trata de un contrato de naturaleza privada o pública o de otro tipo.

Una parte de la doctrina considera al empréstito como un contrato de derecho privado u ordinario, en el sentido de que el empréstito al ser celebrado por el Estado, éste abdica a su soberanía, ya que celebra un acuerdo de igual a

³³ Faya Viesca, Jacinto, FINANZAS PÚBLICAS, Edit. Porrúa, México 1981, Pag. 199.

igual con los particulares, quedando sometido a todos los efectos jurídicos de los contratos privados.

La doctrina francesa es partidaria de la opinión de que el empréstito es un contrato de derecho público y en especial un contrato administrativo. Aducen que el empréstito es un contrato relativo al funcionamiento de un servicio público en el que la voluntad de los contratantes es sometida a un régimen jurídico especial de derecho público, ya que la ley aprobatoria de la emisión asegura a los prestamistas derechos que no se otorgan a los prestamistas ordinarios, además de ciertas normas especiales superiores a las del derecho privado, como pueden ser, la inembargabilidad de las rentas, inmunidad fiscal, interés sustraído a las leyes contra la usura, prescripción especial, etc., con lo cual se trata de justificar su naturaleza pública.

Para watrín que defiende la tesis de que el empréstito es un contrato reglamentario, considera insuficientes y de poca fuerza algunas precisiones anteriores, él sostiene en su concepto que el empréstito es un complejo de derechos objetivos y subjetivos, es decir, por un lado este contiene un elemento estatutario objetivo, de carácter institucional, combinado con otro de colaboración de los suscriptores, lo que le asigna una configuración jurídica parecida a la concesión de servicio público, es decir, lo vincula con la teoría de la institución.

Otros tratadistas consideran al empréstito como un contrato *suigeneris*, con elementos variados que se entremezclan, tanto de derecho público como privado, es decir, algunos como Rossy hablan de que es un contrato donde existe el consentimiento de las partes, pero aclara que una vez pactado se caracteriza por

la unilateralidad de las obligaciones en favor del prestamista, pero a la vez señala que el desarrollo alcanzado por la actividad del estado ha dado lugar al surgimiento de una zona mixta de derecho público y privado, entonces se debe hablar de un contrato que vincula al estado deudor con la misma fuerza obligatoria de cualquier contrato y cuya caracterización dependerá del examen del derecho de cada país, a fin de apreciar si en este hay particularidades que atribuyan fisonomía especial al empréstito, derogatorias del régimen general de los contratos, más sin importar las categorías de derecho público, es decir, es un contrato cuya ubicación dependerá de las modalidades del derecho local.

En resumen, el análisis acerca de la naturaleza jurídica de la deuda permite advertir que existen grandes discrepancias respecto a aceptar una teoría o corriente del pensamiento que sea válida para considerar y dar como cierta una de ellas en el análisis. Se reconoce la distinción entre derecho público como privado para delimitar situaciones jurídicas como también se reconocen en las diferentes corrientes elementos de derecho público como también del privado.

En el análisis destacan dos posiciones, una en la que el empréstito se concibe como una obligación unilateral derivada de la soberanía del estado y otra bilateral, como contrato ordinario con igualdad entre las partes y obligaciones recíprocas.

Algunos tratadistas como Giuliani Fonrounge considera inaceptable la posición contractualista, porque como el mismo explica: *“La obligación derivada del empréstito nace con anterioridad e independientemente del consentimiento de los suscriptores, de manera que la aceptación tácita por parte de éstos de las*

condiciones fijadas en el documento emitido no configura, ni perfecciona, ni integra la obligación asumida por el estado, que es exclusivamente unilateral."³⁴

Sostiene que si no existe un contrato con un primer tomador, mucho menos va a existir con los demás tenedores del título que lo van a adquirir en mercados de dinero y bolsas de valores, en el caso de valores nominativos, nos dice que el estado solo estampa un nombre la primera vez y después solo toma nota de transacciones entre personas indeterminadas.

En esto no se puede hablar de un acuerdo de voluntades, ni de recíprocas fijaciones de condiciones, es decir, los títulos son lanzados al mercado y desde ese momento adquieren individualidad propia, son cosas con un valor nominal intrínseco establecido o no por el mercado, y previo a su suscripción o al acto de consentimiento, vienen a comprometer al estado al cumplimiento de las condiciones que han sido fijadas. Aunque el establecimiento de la relación es libre, es decir, en el sentido de que los particulares pueden decidir si adquieren o no los valores, su estructura y carácter económico están dominadas por la característica especial del deudor. Las condiciones en que se da esta relación se establecen por la ley, que definitivamente es una expresión de la soberanía del estado sin que particulares influyan, la obligación nace entonces, perfeccionada en virtud del acto legislativo de creación.

Así, en las finanzas modernas el empréstito público es un recurso ordinario para obtener recursos y es emitido al igual que la moneda en virtud del poder soberano que les atañe. Es necesario precisar que no puede haber una ejecución

³⁴ Giuliani Fonrounge, Carlos M., Ob. Cit., Pag. 1027.

ante autoridad judicial ya que en el caso de México y ateniéndonos a lo que nos dice la Ley General de Bienes Nacionales en sus diversos artículos respecto a los bienes de dominio, tanto público como privado, de la federación, estos quedan protegidos por este ordenamiento legal, ya que se les otorga la categoría de imprescriptibles, inalienables e inembargables.

Por tanto este tipo de ejecuciones de carácter judicial no es posible y menos en el orden internacional, porque ni aún hipotéticamente puede concebirse la existencia de un tribunal para enjuiciar la soberanía de una nación y mucho menos se puede admitir una intervención diplomática hacia el país deudor, ya que la obligación asumida por el estado deudor se basa pura y exclusivamente en la confianza que inspira, es decir, en su estabilidad económica, política y social a nivel nacional como internacional. Ciertamente las garantías que fijan algunos organismos internacionales o países acreedores resultan vejatorias para la dignidad nacional, pero éstas resultan inoperantes en la práctica legal, por la falta de medios lícitos para hacerlas efectivas, sin embargo, por medios ilícitos y fuera del aspecto puramente legal, existen medidas de presión de tipo comercial que hacen que las garantías se cumplan vía extrajudicial por parte del país deudor en forma por demás abusiva y ventajosa por parte de los acreedores.

2.4.2. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL.

El análisis presente del tema de la deuda nos remite inevitablemente a su reglamentación, a sus fuentes, que viene a darle legalidad a su ejercicio y en el caso que nos ocupa a dar sentido pleno al propio análisis. Así, el estudio de las fracciones VIII de los artículos 73 y 117 constitucionales respectivamente se hace necesario en virtud de que aportan los fundamentos legales máximos respecto a los empréstitos que sobre el crédito de la nación se realizan.

2.4.2.1. LA FRACCIÓN VIII DEL ARTICULO 73.

El artículo 73 en su fracción VIII dice textualmente lo siguiente:

"Artículo 73.- el congreso tiene facultad:

VIII. Para dar las 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 una emergencia declarada por el Presidente de la República

en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El ejecutivo federal informará anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito federal informará igualmente a la asamblea legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”

Las facultades consignadas en esta fracción son de naturaleza financiera, ya que determinan que el congreso federal debe dar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocerlos y en consecuencia mandar pagar la deuda nacional.

A tal facultad se establece una limitante y tres excepciones; así, ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y las que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29, por tanto no es válido destinar los empréstitos para el financiamiento del presupuesto de egresos de la federación. La facultad de celebrar empréstitos se constituye como parte integral de la actividad financiera del Estado y como recurso a través del cual se provee al cumplimiento de sus funciones en tanto que acometa las erogaciones que realiza la administración pública. Básicamente los empréstitos son celebrados por el ejecutivo, pero las bases las fija el congreso, de ésta manera, una vez que el ejecutivo concierta el crédito, debe turnarlo a la aprobación de las cámaras, iniciando este

procedimiento en la cámara de diputados, la cual funge como cámara de origen, garantizando la constitución los intereses nacionales, protegiéndolos de contratos gravosos.

La fracción VIII constituye un cierto mecanismo de control económico del legislativo sobre el ejecutivo, en el sentido de que los empréstitos que contrate este ultimo se afecten a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, en los casos que la propia fracción establece y de conformidad con lo que determina la Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de dicha fracción.

Por lo que respecta a los montos de endeudamiento del gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público, el cual debe ser incluido en la ley de ingresos, será el propio congreso de la unión quien deberá aprobar su endeudamiento.

Por otro lado y en virtud de que todas las resoluciones del congreso son leyes forzosamente, la intervención del poder legislativo en materia de empréstitos públicos será en base a la ley, es decir, a disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal.

Por medio de la aprobación de la Ley General de deuda Pública, el congreso da las bases sobre las cuales el ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; es decir, esta ley da los fundamentos generales que tendrá que tomar en cuenta el ejecutivo para la concertación de cualquier

empréstito y no podrá apartarse de los lineamientos generales contemplados en dicha ley y también en la ley de ingresos de la federación, es así que la constitucionalidad de los empréstitos depende del total apego a la ley por parte del ejecutivo.

Por otro lado si el ejecutivo se niega a reconocer una deuda, la fracción VIII del artículo 73 le otorga al congreso la facultad de reconocer y mandar pagar la deuda nacional, es decir, en este caso el ejecutivo estará constitucionalmente obligado a pagar la deuda nacional reconocida por el congreso.

Anteriormente ya se había mencionado que la contratación de algún empréstito con motivo de alguna emergencia declarada por el Presidente de la República tendrá necesariamente que consistir de acuerdo al artículo 29 Constitucional en lo siguiente: Invasión, perturbación grave de la paz pública, o en el caso de que se ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, en este supuesto se puede deducir que la emergencia declarada por el ejecutivo no puede darse sin que se suspendan las garantías que fueran un obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, y en consecuencia, el empréstito para este supuesto, se conectará necesariamente con el grave problema político y constitucional de la suspensión de garantías constitucionales.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2.4.2.2. LA FRACCIÓN VIII DEL ARTICULO 117.

La fracción VIII del artículo 117 constitucional nos dice lo siguiente:

“Artículo 117.- Los estados no pueden en ningún caso :

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

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos.

Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.”

La necesidad de incluir en este trabajo a la fracción VIII del artículo 117 constitucional recae en el hecho de que solo el gobierno federal puede entablar una relación internacional respecto a deudas que afecten el crédito de la nación, ya que los Estados de la federación no están posibilitados para contraer obligaciones con gobiernos o particulares extranjeros, sin en cambio esta fracción los posibilita para contraer obligaciones o empréstitos cuando sean en moneda

nacional y cuando los acreedores sean personas jurídicas mexicanas, con la condición de que dichos empréstitos se destinen a inversiones públicas productivas y esto reza también para los municipios y los organismos descentralizados.

2.5. LEYES SECUNDARIAS.

Además de la norma suprema que regula a la deuda pública, como lo es la constitución, existen diversos ordenamientos secundarios que reglamentan las operaciones y a las instituciones encargadas de realizar estas, conforme a las atribuciones que la misma ley les marca, es por eso que aunque sea de manera muy breve se hace necesario mencionar en este trabajo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Ley Orgánica del Banco de México y a la Ley de Ingresos de la federación para 1997 y 1998, como los ordenamientos que más tienen que ver con el problema de la deuda pública, y desde luego a la Ley General de Deuda Pública.

2.5.1. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Esta ley, como su propio artículo primero establece, es la que da las bases de la organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal, es decir, la Presidencia de al República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de crédito, las Organizaciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los fideicomisos.

Es así que en el ejercicio de sus atribuciones, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte de la administración pública centralizada y como órgano auxiliar del ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo, entre otras cosas lo siguiente :

El proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal, además le corresponde el estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal y también manejar la deuda pública de la federación y del Departamento del Distrito Federal.

Es decir, expresamente la ley le brinda atribuciones precisas y amplias respecto a la deuda, a su cálculo y proyección, así como a su manejo, no solo de

la administración pública centralizada, sino también de la paraestatal, incluyendo a la del Departamento del Distrito Federal, de ahí la importancia que reviste este ordenamiento que reglamenta en una parte y de acuerdo a las atribuciones de esta dependencia lo que constitucionalmente se establece, como las facultades de que goza el ejecutivo respecto a la deuda pública.

2.5.2. LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO.

Esta ley establece o involucra a la banca central con relación al crédito público en lo siguiente:

Si bien la banca central o Banco de México es una persona de derecho público con carácter autónomo, esta ley reglamentaria le faculta y así lo establece el mismo ordenamiento en su artículo tercero, entre otras cosas, que puede fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y particularmente financiera, es decir, puede participar en el fondo monetario internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional, que agrupan a bancos centrales, y también operar con los mismos organismos o con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, además, el banco podrá otorgar créditos al gobierno federal, y lo que constituye algo muy importante y lo establece el artículo 7o. de esta ley en su fracción IX y que de alguna manera es congruente con lo que nos dice el artículo 73 constitucional, es decir, el de obtener créditos de los organismos

financieros internacionales, como el F.M.I., el Banco Mundial, etc., o de otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupan a los bancos centrales de otros países, pero exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria, como ya había quedado establecido renglones atrás.

Es así que el mismo Banco de México, como dependencia, esta presente en el problema de la deuda y constituye un organismo, que al interior del país es vital en la política de deuda pública de la nación, de aquí la importancia del comentario en este trabajo.

2.5.3. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1997 Y 1998.

La ley de ingresos de la federación es el instrumento legal con el que se autoriza al ejecutivo a percibir los ingresos para solventar su gasto durante el ejercicio de un año, y constituye una base sobre la cual éste poder no puede apartarse de los lineamientos que la misma ley le indica y que el mismo forzosamente deberá contemplar en su ejercicio y operatividad.

La ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1997 en su artículo segundo establece que *"se autoriza al ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar, ejercer, y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, en los términos de la ley general de deuda pública y para el financiamiento*

del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1997, por un monto de endeudamiento neto externo que no exceda de 5 000 millones de dólares de los Estados Unidos de América conforme al tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación. . . de igual forma, se autoriza un endeudamiento neto interno para el gobierno federal hasta por 34 mil millones de pesos. En caso de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el ejecutivo federal podrá emitir deuda interna adicional hasta por el equivalente en moneda nacional de esa diferencia, asimismo podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos, se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa. . . asimismo el ejecutivo federal queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo, sin que ello implique endeudamiento neto adicional para el gobierno federal. . . se autoriza al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas de ejercicio del crédito público por un endeudamiento neto de 5950 millones de pesos, para el financiamiento del presupuesto de egresos del departamento del Distrito federal para 1997."

En este artículo segundo el congreso de la unión mediante la ley de ingresos, da cumplimiento a lo ordenado por la fracción VIII del artículo 73 constitucional, al autorizar la ley de ingresos al ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a realizar todas las operaciones consignadas en ella y ésta es congruente con la competencia que esta dependencia tiene y que le otorga la ley orgánica de la administración pública federal, así como la misma ley de deuda pública que también autoriza al Distrito Federal a contratar, ejercer créditos y empréstitos.

Asimismo el ejecutivo dará cuenta trimestralmente al congreso de la unión por conducto de hacienda dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido,

especificando el tipo de operaciones con lo que cumple esta ley con lo que establece la constitución y asimismo el congreso no se aparta de ésta.

Por lo que se refiere a la ley de ingresos para 1988 destacan algunas cosas importantes lo siguiente:

Así, el artículo segundo de la citada ley autoriza al ejecutivo a ejercer un endeudamiento neto externo que no exceda de 5 000 millones de dólares para el financiamiento del presupuesto de egresos de la federación y un endeudamiento neto interno hasta por 65 mil millones de pesos, asimismo se autoriza al ejecutivo a contratar deuda interna adicional siempre que esos recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

Se autoriza también al Distrito Federal a contratar y ejercer créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público para un endeudamiento neto de 7 500 millones de pesos para su presupuesto de egresos del presente año, todo en los términos de la Ley General de Deuda Pública.

2.5.4. LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA.

A quedado claro a lo largo de este trabajo que debido a las enormes necesidades del país en los diversos ámbitos tanto económicos como sociales, el

sector público, concretamente el gobierno federal, se ha visto en la imperiosa necesidad de complementar sus recursos con aquellos existentes en los mercados financieros externos para la realización de sus actividades propias de estado, es decir, con el fin de no interferir en el desarrollo económico y social, en la producción de bienes y servicios disponibles para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases del progreso nacional, evitando según él, imponer cargas excesivas a la población, es por lo que se recurre a ellos.

Esto último sienta las bases de la política de endeudamiento que obliga al estado a planear en forma más cuidadosa la obtención y aplicación racional del crédito que se adquiere. Es así que en virtud de que la perspectiva financiera del país se debe encauzar por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan, y que los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios en tal forma que su utilización se dirija fundamentalmente a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generen los ingresos necesarios para su pago, que se empleen para el mejoramiento de estructura del propio endeudamiento público, de fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.

La importancia creciente del crédito público, como recurso para el financiamiento del desarrollo, indujo a los distintos gobiernos a dictar diversas disposiciones legales y administrativas para regular su utilización y es hasta 1976 en que el endeudamiento interno como externo se fue agravando que se hizo necesario la promulgación de una ley que estableciera una programación

financiera más eficiente y exigiera limitar el crecimiento de la misma, por tanto se expidió la Ley General de Deuda Pública el 30 de diciembre de 1976.

Esta ley, según su propia exposición de motivos, recoge las diversas disposiciones legales anteriores, da claridad y comprensión a las bases sobre las cuales el ejecutivo puede concertar o autorizar empréstitos sobre el crédito de la nación y pagar la deuda pública de la federación.

Esta ley debe permitir al congreso conocer y en su caso autorizar la programación de la deuda del sector público federal, estableciendo así, un adecuado control del crédito de la nación, estableciendo normas claras respecto al concepto empréstito y términos análogos, y sobre cuales son las entidades del sector público federal que deben someterse a los controles relativos, así como los diversos requisitos de autorización. Esta ley debe buscar un sistema de información que permita tomar medidas más eficiente en su manejo, permite también, según la citada ley, el fortalecimiento de la inversión nacional y el financiamiento de las importaciones para impulsar nuestro desarrollo, etc.

En suma, la Ley General de Deuda Pública busca a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal através del crédito, tanto interno como externo, busca asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país, con lo cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda, a través de la doble metodología que la ley propone : La normatividad, por medio de técnicas jurídicas que emanan de esta ley y la programática, mediante

disposiciones que surja de la actuación de los órganos que tendrá la responsabilidad de su manejo

Por otro lado, aunque hay que indicar que si bien estos fueron los motivos expuestos al someter la iniciativa de ley para la creación de este ordenamiento, estos no excluyen de forma definitiva que a la ley, al paso de los años y debido a la realidad social imperante en nuestros días, se haga imprescindible una revisión de la misma, buscando redefinir algunos aspectos que se consideran en nuestros días muy necesarios, tales como las reformas que en este trabajo se plantean, buscando que los objetivos naturales de la ley se cumplan para beneficio del país y de sus habitantes.

Es importante mencionar que al publicarse y entrar en vigor la Ley General de Deuda Pública, vino a quedar sin efecto el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera S.A., relativo a la comisión especial de financiamientos exteriores, que anteriormente era el órgano que evaluaba en forma preponderante a la política de endeudamiento en nuestro país y sobre el cual las autoridades financieras de nuestro país encontraban el fundamento para contratar empréstitos con el exterior, principalmente.

CAPÍTULO TERCERO.

PROPUESTA DE REFORMA A LOS

ARTÍCULOS 9o. Y 10o. DE LA LEY GENERAL

DE DEUDA PÚBLICA.

3.- Generalidades

3.1.- Textos Originales de los Artículos 9o. Y 10o

3.2.- Análisis Jurídico de los Artículos 9o. Y 10o.

3.3.- Exposición de Motivos de la Reforma

3.4.- Proyecto de Reforma

3. GENERALIDADES.

En este capítulo llegamos a la etapa donde se centra concretamente el tema específico de este trabajo, es decir, el de las propuestas y también el de las explicaciones del porque de la misma.

Sin abundar aún más respecto al porque de la propuesta, ya que esto se desarrollará más adelante, solo a manera de introducción de este capítulo, diremos que comenzaremos por mostrar los textos originales de los artículos 9o. y 10o. de la ley, que de una u otra manera siguen vigentes, para posteriormente y en base a los mismos hacer el análisis jurídico de éstos. Es decir, tratando de desentrañar su sentido y desde luego las implicaciones que su contenido tiene en el orden económico y también desde luego en el jurídico. Pasaremos posteriormente a la exposición de motivos de la reforma, es decir, aquí se explicará el porque se considera deben reformarse los mismos, exponiendo desde luego los argumentos personales que llevaron a ésta reflexión, por último se redactará un proyecto de como se considera deben de enunciarse los artículos citados de la Ley General de Deuda Pública, es decir, se redactará ésta a manera de propuesta como proyecto de reforma, concluyendo de esta manera el análisis jurídico del tema. Posteriormente se enunciaran las conclusiones respecto al tema de la presente tesis, concluyendo este trabajo recepcional.

3.1. TEXTOS ORIGINALES DE LOS ARTÍCULOS 9o. Y 10o.

Los textos originales de los artículos citados y sobre los que versa este trabajo son los enunciados a continuación. Tales preceptos están contenidos en el capítulo III de la citada ley, referente a la programación de la deuda pública y que hasta nuestros días siguen vigentes desde la entrada en vigor de la ley de 1976.

"Artículo 9o.- El Congreso de la unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal. El Ejecutivo federal informará al Congreso de la unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."

"Artículo 10o.- El Ejecutivo federal, al someter al Congreso de la unión las iniciativas correspondientes a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la unión al aprobar la ley de ingresos podrá autorizar al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias

económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el ejecutivo federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al congreso.

El Ejecutivo federal hará las proposiciones que corresponden en las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.”

3.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS ARTÍCULOS 9o. Y 10o.

El artículo noveno de la Ley General de Deuda Pública establece en un primer término que : *“El Congreso de la unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal”*. En esta primera parte del artículo que nos ocupa se expresa la facultad que tiene el congreso de la unión en relación a la autorización respecto a las contrataciones de deuda y sus montos, es decir, si bien es cierto que el poder ejecutivo es el órgano que posee la facultad de celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación como bien lo indica la constitución en el artículo 73 fracción VIII, también es cierto que corresponde al congreso de la unión en su conjunto - tanto cámara de diputados como la de senadores- el aprobar esos mismos empréstitos, ya que es el congreso el que fija las razones y fundamentos sobre los que deben centrarse los prestamos con el extranjero, además de reconocer y en su caso mandar pagar la deuda.

En relación a la facultad que tiene el congreso de la unión en su conjunto para aprobar los proyectos que sobre empréstitos se refieran, se manifiesta en el artículo 72 inciso h de la constitución lo siguiente :

"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

h. La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o empréstitos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán de discutirse primero en la cámara de diputados."

Es decir, por un lado es facultad exclusiva del Presidente de la República presentar las iniciativas, de ley de ingresos, así como la presentación del presupuesto de egresos y de la cuenta pública (artículo 74 fracción IV), y por el otro, corresponde a la cámara de diputados exclusivamente el examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, discutiendo desde luego las contribuciones que deben decretarse para cubrirlo, así como la revisión de la cuenta pública del año anterior.

En relación a esto último y que tal vez parecería un poco enredada la comprensión o el mecanismo por el cual se lleva a cabo la aprobación de los empréstitos por las dos cámaras, ya que como lo establece el artículo 74 fracción IV, que manifiesta que es la cámara de diputados quien aprueba el presupuesto de egresos como facultad exclusiva de este órgano, realmente sucede de la siguiente manera : inmediatamente después de que el ejecutivo somete las referidas iniciativas (leyes de ingresos y presupuesto de egresos), la cámara de diputados atiende, en principio, lo relativo a al iniciativa de ingresos, para que una vez discutida y aprobada la someta, para los mismos efectos, a la cámara de senadores, siguiendo el procedimiento que establece el artículo 72 constitucional, referente a la iniciación y formación de las leyes. Posteriormente, la cámara de diputados se ocupara de lo relativo al presupuesto de egresos de conformidad a lo que establecen los artículos 72 inciso h y 74 fracción IV de la misma constitución, quedando a salvo con esto las interpretaciones erróneas que muchos le dan a las atribuciones y facultades que tienen las distintas cámaras con relación al procedimiento par llevar a efecto sus mecanismos de aplicación, organización y operación del proceso legislativo.

Se ha hablado mucho de las "facultades" del congreso en referencia al artículo 9o. de la Ley General de Deuda Pública, pero se considera necesario en este trabajo desentrañar el sentido que tiene éste último, ya que resulta muy importante para el análisis. Es decir, la doctrina constitucional clasifica las facultades de las cámaras desde dos puntos de vista : por la forma de actuación y por sus actos.

Al hablar de la forma de actuación, éstas se refieren al ejercicio que les corresponde de manera clara y propia, exclusiva a cada una de ellas (artículo 74

y 76 constitucional) y conforme a su funcionamiento como congreso general (artículo 73), ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva, actuando como asamblea única, ejercitando sus facultades de manera conjunta y simultánea (artículo 64, 84, 85, y 87), y conforme al ejercicio de facultades que son comunes a ambas y se actualiza de forma separada y no sucesiva (artículo 77 constitucional).

Por lo que se refiere as la naturaleza de sus actos, las facultades se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

La facultad legislativa se refiere a la naturaleza básica del congreso, que es la elaboración de normas jurídicas, (leyes o decretos), con sus características de generalidad, abstracción e impersonalidad.

El congreso ejerce también facultades materialmente administrativas y jurisdiccionales, como ya se menciono anteriormente.

Existen diferentes materias sobre las que el congreso ejerce facultades legislativas, en el caso que nos ocupa, son las de naturaleza financiera, ya que en la fracción VIII del artículo 73 se expresa categóricamente que : Es el congreso quien debe dar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación. aprobarlos y mandar pagar la deuda nacional, fracción sobre la que descansa la Ley General de Deuda Pública, que es reglamentaria de la fracción en cuestión.

Siguiendo con el análisis y una vez que ha quedado clara la facultad que se le asigna al congreso de la unión en materia de deuda pública, es menester referirnos a que en este artículo se hace alusión a la deuda directa neta, tanto interna como externa, y ha quedado ya definido con anterioridad que una de las clasificaciones que nos aporta la doctrina, es la referente a la deuda de acuerdo a su nacionalidad, por un lado es interna cuando su régimen este determinado por la legislación interior y colocada al interior del país, caso contrario de la externa; y es directa neta porque ésta debe ser destinada en su totalidad para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo las tres limitantes que nos señala la constitución en su artículo 73, que son las 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 constitucional.

Por lo que se refiere al financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal, diremos que se refiere y así lo establece el mismo artículo 2o. de esta ley de deuda pública, a la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o prestamos, pero como ya en el análisis conceptual se había desentrañado el sentido de cada una de éstos términos, queda claro que el financiamiento se refiere principalmente a los empréstitos, que son las obligaciones tanto de largo como de corto plazo por parte del estado, contratados dentro o fuera del país, valiéndose de la confianza que inspira el mismo estado al hacer uso de su crédito público, utilizando las técnicas de emisión y colocación de títulos dentro o fuera de su territorio.

En relación a las entidades del sector público federal, así como del Departamento del Distrito Federal y en suma el gobierno federal en su conjunto, al realizar las actividades que la ley les confiere, necesariamente hacen uso del presupuesto asignado, previa aprobación desde luego, de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos que hace el congreso de la unión en su conjunto y separadamente, según les corresponda; vale puntualizar que el presupuesto "es el instrumento de ajuste de la economía general y es desde luego el mecanismo más poderoso de redistribución del ingreso nacional, por estar estructurado a través de programas y actividades que se integran, controlan, evalúan y se ejecutan tendientes a lograr con esto una mayor racionalización de los ingresos."³⁵

Así, la segunda parte de este artículo noveno se expresa de la siguiente manera: "El ejecutivo federal informará al congreso de la unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo, No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."

Esta segunda parte contiene la facultad exclusiva del ejecutivo para informar al congreso del estado de la deuda al rendir la cuenta pública anual. Pero salta a la vista una pregunta ¿ que es la cuenta pública?. Sergio Francisco de la Garza nos lo dice en los siguientes términos, "La cuenta pública se encuentra integrada por todos y cada uno de los estados contables y financieros, así como por la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas

³⁵ Garza, Sergio Francisco de la, DERECHO FINANCIERO, Edit. Porrúa, México 1964, Pag. 100.

en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del gobierno federal y del Distrito Federal y los estados detallados de la deuda pública.”³⁶

La cuenta pública de un año se revisará por la contaduría mayor de hacienda y la presentará el ejecutivo dentro de los 10 primeros días del mes de Junio siguiente, de acuerdo al mandato constitucional expresado en el artículo 74 fracción IV.

Por otro lado, la ley obliga al ejecutivo a informar 4 veces al año los movimientos que haya tenido la deuda, dándole un plazo de 45 días después del vencimiento del trimestre respectivo, esto constituye adicionalmente un mayor control del manejo de esta deuda.

También en esta parte se indica que no pueden ser tomados en cuenta los movimientos a los montos que se establezcan y que se refieren a propósitos de regulación monetaria.

En resumen, del análisis hecho de éste artículo destaca lo siguiente:

Si bien es cierto que es el congreso quien por mandado constitucional tiene la facultad de aprobar o autorizar los montos de endeudamiento, además de fijar los razonamientos y fundamentos sobre los cuales deben centrarse los prestamos

³⁶ *Ibidem*, Pag. 196.

tanto internos como externos, ¿ Porque de manera expresa la Ley General de Deuda Pública en su artículo 9o. literalmente solo le confiere la facultad de autorización de estos últimos, negándole injerencia respecto a su vigilancia en la contratación y aplicación de los recursos por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establecido en el artículo 4o. de la ley?.

Esta es la pregunta que el análisis en un primer momento arroja y que engendra una serie de confusiones respecto al manejo, vigilancia y aplicación de la misma, haciéndose necesario desde un punto de vista muy personal buscar coincidencias en la redacción de las distintas disposiciones contenidas en la ley reglamentaria con la disposición constitucional, y que en los siguientes apartados se ahondara respecto a los motivos y razonamientos, así como de manera muy personal considero se deben cambiar y modificar, evitando con esto confusiones y malos manejos respecto a la deuda y sus recursos.

Por otra parte, el artículo 10o. de la Ley General de Deuda Pública en su primer párrafo nos indica que : *"El ejecutivo federal, al someter al congreso de la unión las iniciativas correspondientes a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El congreso de la unión al aprobar la ley de ingresos podrá autorizar al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exija. Cuando el ejecutivo federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al congreso."*

Destacan en esta parte del artículo 10o. de la citada ley algunas consideraciones que previamente ya han sido analizadas en el artículo 9o. que también nos ocupa, es decir, lo relativo a la facultad exclusiva del ejecutivo respecto al envío de las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos, los montos del endeudamiento neto interno y externo que se propone, y también lo relativo al financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, por lo cual se considera, en esta parte, no ahondar más sobre estos tópicos, sobre todo porque ya se han analizado apenas renglones atrás, lo cual implicaría una duplicidad innecesaria en el análisis.

Por lo demás, en esta parte encontramos que la ley hace referencia y le confiere al ejecutivo la libertad de fundar su propuesta mediante diversos "elementos de juicio suficientes", que deberán respaldar su dicho, esto es, según lo establecido en el proyecto de ley de ingresos y del presupuesto de egresos respectivos, es decir, son los criterios sobre los que se basan las proyecciones, de acuerdo a las necesidades económicas de la nación en sus diversos sectores y ramas.

Por tanto, al ser la ley de ingresos de la federación el instrumento con el cual se autoriza al ejecutivo a percibir los ingresos para solventar su gasto durante el ejercicio de un año y al constituir éste, la base sobre la cual el ejecutivo no puede apartarse de los lineamientos que la ley respectiva le indica, es evidente que los razonamientos en que se funda y sobre los que se establecen "juicios suficientes" por parte del ejecutivo, deben de estar y ser congruentes con lo que contiene y establece la ley de ingresos que se aprueba anualmente.

Por otra parte, el presente artículo al conferirle al congreso de la unión la facultad de aprobar la ley de ingresos, también le otorga al ejecutivo la autorización de actuar de manera discrecional para ejercer y autorizar montos adicionales de financiamiento del presupuesto cuando a "juicio" del propio Presidente de la República se presenten "circunstancias económicas extraordinarias" que así lo exijan. Desde luego que también se le pide al ejecutivo que al autorizar estos montos adicionales tenga que informar de manera inmediata de esta situación al congreso de la unión.

El segundo párrafo del artículo en cuestión nos indica lo siguiente: *"El ejecutivo federal hará las proposiciones que corresponden en las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal, quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente."*

Esta parte del artículo reglamenta la atribución contenida en el artículo 122 en su fracción III respecto al ejecutivo federal, es decir, si bien es cierto que la asamblea legislativa del Distrito Federal posee la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal (parte C Base V inciso b) y en la cual se prevé una limitante respecto a que no se podrán incorporar montos de endeudamiento superiores a los que fijen previamente por el congreso de la unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal y en virtud de que la facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos le corresponde exclusivamente al jefe de gobierno del Distrito Federal, también es cierto que éste deberá someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente de ley de ingresos y del presupuesto de egresos, incluyendo desde luego los montos de endeudamiento neto necesarios para el financiamiento del mismo presupuesto,

donde el ejecutivo tendrá la libertad de hacer observaciones o proposiciones que correspondan a la iniciativa, para posteriormente y en base a la facultad contenida en el artículo 122 parte B fracción III enviar al congreso de la unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios que para financiar el presupuesto de egresos del Distrito Federal se somete al congreso en su conjunto, buscando la aprobación que nos indica el artículo 73 fracción VIII constitucional.

Cabe señalar que el artículo 12 de la Ley General de Deuda Pública señala que los montos de endeudamiento aprobados por el congreso de la unión serán la base para la contratación de los créditos necesarios para financiar los presupuestos federales, así como del Distrito Federal; asimismo la parte final del artículo 10o. nos indica que los financiamientos quedan sujetos a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública, es decir, las contrataciones de deuda se regirán según los procedimientos establecidos por esta ley.

En conclusión, podemos establecer una situación muy clara y que destaca en este artículo que nos ocupa, y es el hecho de que la ley no proporciona ningún criterio acerca de lo que debemos entender por "circunstancias económicas extraordinarias", siendo esto lo que en gran medida ha causado confusión y muchas ocasiones ha provocado que por estas sencillas palabras se abuse de este recurso, con las consecuentes desajustes económicos que ha padecido el país a lo largo de varios de los sexenios recientes y que ha sumido al país en diversas crisis, como ya quedo establecido en capítulos anteriores, es por esto que en los siguientes apartados ahondaremos mucho más respecto a la necesidad de modificar esto y también sobre algunas cuestiones más.

Finalmente, es claro que hasta este momento el análisis ha consistido en las fundamentaciones que sobre estos artículos se posee en las distintas leyes, pero que de ninguna manera pueden considerarse perfectas, sino todo lo contrario, en base al análisis hasta aquí hecho han salido a relucir diversos aspectos que es necesario, desde un punto de vista personal, revisar, adecuar, es decir, mejorar o mejor dicho reformar, para con esto establecer criterios mejor fundados y claros, buscando evitar posibles contradicciones, imprecisiones y obscuridades en la interpretación de estos preceptos, es decir, hasta aquí solo se ha realizado un análisis de los preceptos anteriores señalando solo sus efectos actuales y la relación guardada con otros preceptos y ordenamientos legales, adelante se realizará un análisis propositivo de estos mismos señalando los puntos esenciales donde personalmente se considera deben establecerse las precisiones, adecuaciones, mejoras o reformas que la realidad social, jurídica y económica actual demanda.

3.3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA.

Resulta evidente hasta aquí y de acuerdo a las distintas consideraciones que hasta este momento se han abordado que una reforma a los artículos 9o. Y 10o. De la Ley General de Deuda Pública se torna necesaria, es decir, una modificación a los términos en que actualmente están redactados estos artículos

establecer con toda claridad, además de ser congruente con el mismo mandato, las facultades inherentes que se le confiere al congreso de la unión sobre los diversos aspectos de la deuda y que esta ley tal y como esta redactada en sus artículos 9o. Y 10o. resulta poco clara y por lo tanto crean confusiones en la forma de interpretación de estos dos preceptos.

Por otro lado, someter al ejecutivo a un mayor control respecto a la libertad amplia que le confiere la ley de tomar decisiones en relación a las autorizaciones que sobre montos adicionales de deuda- de acuerdo a su libre juicio- resulta altamente indispensable.

Es decir, por lo que respecta al artículo 9o. De la Ley General de Deuda Pública se plantea la imperiosa necesidad de aclarar, modificar y asimismo ser plasmado en el texto de éste artículo, que viene a representar junto con el artículo 10o. el eje fundamental que le da sustento a al misma ley reglamentaria, las consideraciones que ha continuación se describen con mayor amplitud .

El texto actual de éste artículo establece que : *"El congreso de la unión autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sea necesario para el financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Departamento del Distrito Federal."*

En esta parte se destaca la necesidad de modificar algo de lo anterior, es decir, por lo que respecta al "Financiamiento del gobierno federal y de las entidades del sector público y del presupuesto del Departamento del Distrito

Federal “, no resulta congruente con lo establecido por la constitución, que establece categóricamente que “ *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.*”, ya que el utilizar los montos autorizados de deuda para financiar el presupuesto del gobierno federal y a sus demás entidades, así como al distrito federal, iría en contra de lo que establece el mandato constitucional, aún que en la ley de ingresos respectiva se establezca y sean incluidos estos montos, es necesario ser claros y precisos porque precisamente por estas oscuridades e imperfecciones, en la practica, el gobierno federal encuentra salidas para utilizar en muchos casos y así lo demuestra la historia reciente, el total del endeudamiento que se incluye en las leyes de ingresos anuales para financiar el déficit en que se incurre al programar de manera errónea el presupuesto del gobierno, con las consecuentes desajustes en la estructura financiera del país y que ha llevado a millones de personas en nuestro país a ser sumidas en la pobreza extrema por varias generaciones.

En esta parte del artículo también se establece que será el congreso quien “autorice” estos montos, es decir, literalmente solo se le faculta para esto, y por ningún lado encontramos la facultad inherente que tiene constitucionalmente el congreso de fijar los razonamientos y fundamentos sobre los cuales versan estas autorizaciones, además de la facultad de dar seguimiento a la aplicación de los montos del endeudamiento que aprueba y autoriza en base al criterio constitucional que ya se ha discutido.

Por tanto, se plantea que al aprobarse y autorizarse estos montos de deuda, el texto debe contener específicamente que será el congreso por conducto de la comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda de la cámara de diputados, la que tenga encomendada las tareas de revisión y supervisión, a efecto de que los empréstitos contratados se afecten a lo que constitucionalmente deben ser destinados.

Esto no implica mayor problema, ni se crea por un lado órganos de vigilancia alternos, ni tampoco nuevas facultades para el congreso, ya que el fundamento de existencia de la comisión de vigilancia lo establece la ley orgánica del congreso general en su artículo 42, así como el artículo 43, los cuales le confieren el carácter de ordinaria, además la ley orgánica establece claramente que la comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda ejercerá sus funciones conforme a la ley orgánica de la propia contaduría (artículo 51), y esta de manera específica establece y hace algunas precisiones que hay que tener muy en consideración.

En su artículo primero se establece que la contaduría mayor de hacienda será : *"el órgano técnico con el que cuenta la cámara de diputados que, como organismo superior de fiscalización, tiene a su cargo la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal, de sus entidades del sector público y del gobierno del Distrito Federal"*, lo cual encuentra su fundamento en el artículo 74 fracción II de la constitución, y agrega más adelante que *"la contaduría al revisar las cuentas públicas federales, de las entidades del sector público y del Distrito Federal ejercerá funciones de contraloría, contando con las atribuciones que el artículo 3o. de la ley le otorga"*, estableciendo en la fracción Y inciso-a) que, *"verificará si en verdad las operaciones comprendidas en las cuentas públicas se realizaron y cumplieron con las disposiciones*

respectivas de las leyes generales de deuda pública, contabilidad y gasto público federal, orgánica de la administración pública federal y demás ordenamientos aplicables en la materia."

Es decir, muchas funciones y atribuciones ya están contenidas en los diversos ordenamientos existentes que versan sobre el tema, pero que en la ley de deuda pública no se precisan, con los consecuentes contratiempos y erróneas interpretaciones que se hacen, de acuerdo al interés que se persigue en determinado momento y que muchas veces no es apegable a derecho, si no a la libre discrecionalidad del gobierno.

Finalmente, la última parte del artículo nos dice que : *"El ejecutivo federal informará al congreso de la unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo. No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."*

Esta parte proporciona criterios que son congruentes con lo establecido en la ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda y con la propia constitución en el artículo 74 fracción IV, criterios que dan precisión y establecen mecanismos operativos de como informará el ejecutivo el estado de la deuda, por lo que se considera que ésta parte no es necesario modificarla, excepto en lo que se refiere a que *"no se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria"*; respecto a esto, se propone que sí se deben de incluir en el computo los montos referentes a los movimientos que con propósitos de regulación monetaria se lleven a cabo, esto es, si bien es cierto que una de las

excepciones que nos indica la constitución a que los empréstitos contratados sean destinados a obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, sea las que se realicen con propósitos de regulación monetaria, no niega que estos montos y sus movimientos deban también ser incluidos en el informe trimestral que rinda el ejecutivo al congreso de la unión del estado que guarda la deuda, ya que esto traerá consigo un mayor control por parte del congreso sobre la operatividad de estos empréstitos y no esperará hasta que se rinda el informe anual, lo que traerá como consecuencia una mejor vigilancia y supervisión, además de que no se vulnera en ningún momento la autonomía del Banco de México en el manejo de esos recursos, que con propósitos de regulación monetaria lleve a cabo éste, sino todo lo contrario, habrá más vigilancia y supervisión, lo cual implica mayor claridad y cero suspicacias o discrecionalidad excesiva en el manejo de estos recursos.

Por otro lado, por lo que se refiere al artículo 10o. de la tan citada Ley General de Deuda Publica, en términos generales parece no tener objeciones y muchos podrían considerarla congruente con el mandato constitucional emanado dela articulo 73 fracción VIII, salvo algunas consideraciones de peso que es necesario formular.

En su primera parte el artículo citado indica lo siguiente : *"El ejecutivo federal, al someter al congreso de la unión las iniciativas correspondientes a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta."*

En relación a esta parte, literalmente se propone ser más categórico y más preciso, es decir, no caer en interpretaciones erróneas y confusas, ya que por un lado se debe establecer claramente que será ejecutivo federal quien someta al congreso de la unión las iniciativas de ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el financiamiento del ejercicio fiscal correspondiente, y debe quedar claro que en la ley de ingresos, adicionalmente, podrá proponer los montos del endeudamiento necesarios, pero esto último en atención estricta a los criterios que para esos fines marca nuestra constitución y no ser tan genérico, además de crear situaciones interpretativas falsas, como decir que los montos del endeudamiento sean para el financiamiento del presupuesto federal, lo cual iría en contra de los criterios que nos proporciona el artículo 73 constitucional y que es sumamente claro y categórico respecto al uso que se da a esos dineros.

Siguiendo con el análisis, en su segunda parte, el precepto citado añade :
“El congreso de la unión al aprobar la ley de ingresos podrá autorizar al ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el ejecutivo federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al congreso.”

Sin duda, es excesiva la facultad discrecional que se le confiere al ejecutivo en esta parte, ello en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar en esta parte se sigue siendo muy genérico y poco preciso en lo que respecta a los financiamientos, ya que no se establece de una manera clara que estos deben provenir por la vía del endeudamiento, esto es, si no hay

precisión en indicar de donde se obtendrán estos recursos, mucho menos se podrá saber hacia donde van a ir dirigidos y aplicados dichos montos, dejando abierta la posibilidad que estos "ingresos" sean dirigidos hacia operaciones muy distintas a las que nos marcan los criterios constitucionales en la materia. Además por ningún lado encontramos en la ley una limitante, que como monto adicional de endeudamiento pueda ejercer el ejecutivo y tampoco se proporciona un criterio acerca de lo que se entiende por circunstancias económicas extraordinarias, dejando definitivamente la decisión de esto, al libre juicio del ejecutivo. Por tanto, se propone que el texto del artículo décimo en su segunda parte indique que los montos adicionales ejercidos por el ejecutivo, que evidentemente en la respectiva ley de ingresos han sido propuestos por él, sean obtenidos vía endeudamiento, esto con el fin de que expresamente se sepa hacia donde van a ir dirigidos y aplicados estos recursos, de acuerdo al criterio que nos marca la ley suprema, poniéndole un "candado" a las diversas interpretaciones, que de acuerdo al interés perseguido se le da a la actual reglamentación.

En relación a que en la ley no existen limitantes a los montos adicionales de endeudamiento que pueda ejercer el ejecutivo, esto viene a constituir un problema de grandes proporciones, si bien es cierto que en la ley de ingresos en turno, se establecen criterios y montos máximos, en la práctica y así lo demuestra la historia reciente, el gobierno mexicano de acuerdo a su interés y al momento histórico, hace uso de las leyes de acuerdo a su libre interpretación, pasando por alto criterios establecidos en la carta magna, es así que, a veces invoca el criterio de la Ley General de Deuda Pública para ejercer montos muy superiores a los que marca la ley de ingresos en turno, con el respectivo perjuicio a la estructura económica de la nación, por lo tanto se hace necesario y así se propone, que cuando el ejecutivo ejerza estos montos adicionales de financiamiento vía deuda, el congreso los evalúe previamente y en su caso los apruebe, poniendo en

congruencia las distintas leyes (ley de ingresos y ley general de deuda pública) con los preceptos constitucionales., estableciendo con esto un control estrictamente de carácter técnico- económico y jurídico, previendo situaciones políticas que pudieran seguir reproduciendo las formas de llevar a cabo la operatividad de estos montos adicionales, y brindando en esta parte, la participación del congreso de la unión , en las políticas de la deuda nacional que no estaban comprendidas, sujetando al ejecutivo, a lo que establezcan también los criterios y razonamientos del congreso de la unión en estas tareas.

Por lo que se refiere a que en la ley no existe ningún criterio que indique lo que se entiende por circunstancias económicas extraordinarias y a la libertad que se le otorga al Presidente de la República a autorizar montos adicionales de acuerdo a su libre juicio, se propone que, cuando se haga uso de estas autorizaciones, previamente sean evaluadas estas circunstancias por el congreso, como ya se indico renglones atrás, pero de acuerdo al principio y criterio de no comprometer la estructura económica y financiera del estado, es decir, se le faculta al congreso a realizar una evaluación completa de todos aquellos criterios e indicadores económicos como lo son, los índices de inflación, de empleo, de ahorro, importaciones y exportaciones, reservas internacionales, balanza de pagos, producción etc., si es que desea tomar decisiones financieras y económicas de una dimensión impresionante, para con esto tener los suficientes argumentos que permitan dictaminar que se han presentado estas "circunstancias económicas extraordinarias", y desde luego permitirá establecer hasta que punto se puede comprometer y resultar perjudicial, para la estructura económica y financiera del país, el autorizar estos montos; solo así, plasmado expresa y literalmente en la ley es como se evitara que el ejecutivo, apoyado en lo que la ley actual establece pueda de cuerdo a la discrecionalidad otorgada, disponer y en algún momento abusar de esto, poniendo en grave riesgo la estabilidad

económica y comprometer el futuro de varias generaciones, así como la estructura institucional, económica, financiera y del estado de derecho del país.

Finalmente, en la última parte del artículo se propone que el ejecutivo federal haga las proposiciones que correspondan a los montos adicionales de endeudamiento al proponer las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos del Distrito Federal, de tal manera que junto con la iniciativa, proporcione los argumentos y los elementos económicos que funden su propuesta, buscando con esto ser más exacto y dejando claro que, en el acto en que presente estas iniciativas, deberá incluir su propuesta de deuda para el Distrito Federal, evitando sospechas en la mecánica del manejo de las mismas.

3.4. PROYECTO DE REFORMA.

Artículo 9o.- El congreso de la unión al aprobar y autorizar los montos del endeudamiento directo neto interno y externo necesarios por parte del gobierno federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la ley de ingresos y en el presupuesto de egresos de la federación, así como del Gobierno del Distrito federal, establecerá por conducto de la comisión de vigilancia de la contaduría mayor de hacienda, de la cámara de diputados tareas de revisión y supervisión a efectos de que los empréstitos contratados por el ejecutivo se afecten a 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 una emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional.

El ejecutivo informara al congreso de la unión del estado de la deuda, al rendir la cuenta pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo, incluyendo en el computo los montos referentes a los movimientos que con propósitos de regulación monetaria se lleve a cabo.

Artículo 10o.- El ejecutivo federal, someterá al congreso de la unión las iniciativas correspondientes a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente y podrá proponer en la ley los montos del endeudamiento neto, tanto interno como externo necesarios, atendiendo a los criterios que para esos fines específicos marca la constitución.

El congreso de la unión al aprobar la ley de ingresos podrá autorizar al ejecutivo federal a ejercer montos adicionales de financiamiento cuando se presenten circunstancias económicas extraordinarias que lo justifiquen, siempre y cuando previamente a que el ejecutivo federal haga uso de la autorización, el congreso de la unión haya evaluado las circunstancias

económicas que se presenten y cuando estos montos adicionales no comprometan la estructura financiera y económica del estado.

El ejecutivo federal hará las proposiciones que correspondan a los montos adicionales en las iniciativas de ley de ingresos y del presupuesto de egresos del Gobierno del Distrito Federal, proporcionando detalladamente los argumentos y elementos económicos de análisis suficientes que fundamenten su propuesta, quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

CONCLUSIONES

1.- La función económica de cualquier Estado moderno se inicia con la proyección de las funciones primordiales que el gobierno tiene que solventar y que determinan su gasto, para después considerar que recursos y de donde habrán de obtenerse para poder cubrir su gasto indispensable, entonces se llega a los ingresos con toda su gama de problemas, ya que generalmente dichas percepciones ordinarias nunca resultan suficientes, entonces el estado tiene que recurrir a diversas fuentes de carácter extraordinario para allegarse de recursos monetarios suficientes para poder cumplir sus funciones, dicha fuente generalmente son los empréstitos, es decir el endeudamiento.

2.- La deuda pública de México es tan antigua como la misma historia del país, ya que sus orígenes se remontan a etapas que van en principio de cuentas al final de lo que se considera los últimos vestigios de la Nueva España. Dicha deuda ha venido evolucionando de diversas formas, ya que durante el casi siglo y medio que transcurre de la independencia a la segunda guerra mundial, se marca un primer gran periodo de la historia de la deuda nacional, en el que la característica común de ésta, fue la de haber sido contratada con el propósito principal de apoyar el sistema político de los gobiernos en turno, es decir, el fin no fue el de promover el desarrollo económico del país, sino la reproducción ampliada del poder político de la época.

3.- La segunda guerra mundial representó a su término un mecanismo de reacomodo de las fuerzas políticas a nivel mundial, y para México, se abrió todo un nuevo panorama de financiamiento público externo, ya que producto de la guerra se crearon instituciones internacionales de crédito, que fueron la base y fundamento del nuevo orden económico mundial, el cual permitió al gobierno

mexicano adoptar de lleno un modelo de desarrollo económico, que acabó descansando en el endeudamiento público, ya que el fin del gobierno de la época era echar a andar con toda su fuerza el proceso de industrialización mexicano, basado en la sustitución de importaciones, que trajo como resultado, un flujo de importaciones importante, por lo cual el gobierno en turno comenzó a recurrir al endeudamiento excesivo para cubrir con éste el déficit de ingresos, además de que en este periodo de la historia se conformó al interior del Estado mexicano una estructura corporativa amplia, que hizo que el Estado buscara por la vía del endeudamiento público, cubrir los requerimientos de estos organismos públicos.

4.- En México, el endeudamiento público externo, pasó sobre todo a partir de la década de 1940 a desempeñar un importante papel de corrector del desequilibrio, tanto en el sector interno de la economía, como también en el externo. Internamente funcionaba como complemento al ahorro público y privado, que le permitió al gobierno expandir el ritmo de su inversión. Externamente se erigió en un complemento al ahorro de divisas, que permitió al gobierno de México hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos, sin afectar el nivel de sus reservas internacionales, y sin obligarlo a diseñar una política que redujera las importaciones y con ello poner en peligro la expansión del aparato nacional, es decir, durante la época del llamado desarrollo estabilizador, el gobierno impulsó la actividad económica en base a la emisión de empréstitos, ya que en el caso mexicano no se utilizó el arma fiscal, puesto que lo que se pretendía era alentar a la economía, y mucho menos la emisión de moneda, ya que esto iba a crear un proceso inflacionario grave, por lo cual el arma principal fue el endeudamiento, que en un principio propició un incipiente desarrollo económico, pero después vino a acentuar de forma por demás dramática, la dependencia económica del país con el exterior.

5.- A partir de 1970 y hasta nuestros días, el país ha padecido diversas crisis económicas, muchas de ellas asociadas al endeudamiento excesivo que el país ha ido adquiriendo desde sus orígenes, pero sobre todo a que en un principio no existió un ordenamiento legal que reglamentará la operatividad, los mecanismos y criterios sobre los cuales se debieran contratar las deudas.

6.- La deuda, desde el punto de vista doctrinal es la constituida por el conjunto de empréstitos emitidos y colocados por el Estado en diferentes fechas y todavía no reembolsados, es decir, el estado emite empréstitos haciendo uso de la aptitud política, económica, jurídica y moral para obtener dinero, basado en la confianza de que goza en el exterior, mediante la técnica de emisión y colocación de títulos previstos previamente en la ley. Desde el punto de vista jurídico, la deuda pública es la constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de la administración pública federal, centralizada y descentralizada, y del gobierno del Distrito federal.

7.- La naturaleza jurídica de la deuda esta dada por el acto de soberanía que tiene el estado para contratar un empréstito, porque surgen de la ley que la autoriza, ya que el reconocimiento de la deuda y su liquidación son hechos por la nación, sin menoscabo de sus derechos primordiales como entidad soberana, ya que no pueden iniciarse ni cumplirse procedimientos ejecutivos en su contra para obligarlo a cumplir con su obligación.

8.- La fracción VIII del artículo 73 de la Constitución determina categóricamente y aborda de manera específica el asunto de la deuda pública en

México, atribuyéndole al Congreso federal que sea éste el que deba dar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocerlos y en consecuencia mandar pagar la deuda nacional, estableciendo limitantes y excepciones en lo que se refiere a que ningún empréstito debe celebrarse por parte del ejecutivo si éste no es dirigido en su ejecución a obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo aquellos realizados con el propósito de regulación monetaria, las de conversión y las contratadas en alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del artículo 29 constitucional.

9.- La importancia creciente del crédito público o mejor dicho del empréstito, como recurso para el financiamiento del desarrollo, indujo a los distintos gobiernos a dictar diversas disposiciones legales y administrativas para regular su utilización, y es hasta 1976 en que el endeudamiento interno como externo se fue agravando que se hizo necesario la promulgación de una ley que estableciera una programación financiera más eficiente y exigiera limitar el crecimiento de la misma, además de constituir la base sobre la cual constitucionalmente el ejecutivo pudiera contratar o celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, por tanto se expidió la Ley General de Deuda Pública, como un ordenamiento que reglamenta la fracción VIII del artículo 73 constitucional, y en la cual debido a su aprobación, el congreso, en función de las atribuciones que la misma fracción le otorga, da y sienta las bases de la contratación de la deuda nacional.

10.- La Ley General de Deuda Pública, en la actualidad, da facultades amplias al ejecutivo federal en diversos ordenes, quien por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede interpretar y aplicar la ley,

mientras que al congreso de la unión solo se le faculta para autorizar los montos de deuda para el financiamiento del gobierno federal y de sus entidades, incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la federación, así como del gobierno del Distrito Federal y a autorizar al Ejecutivo federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento, cuando a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Los artículos 9o. y 10o de la ley vienen, por tanto, a constituir la piedra angular sobre las que gira la operatividad de la ley en su conjunto y que evidentemente de acuerdo a diversas consideraciones históricas y de acuerdo también a la forma en que están redactados actualmente, no resultan congruentes con el espíritu contenido en el precepto constitucional del artículo 73 en su fracción VIII, resultando en consecuencia, un medio ineficaz por el cual el ejecutivo debe de basar sus consideraciones para la contratación y concertación de los empréstitos que sobre el crédito de la nación realiza éste.

11.- la modificación o reforma al artículo 9o. de la Ley General de Deuda Pública se centra en las siguientes consideraciones :

En la facultad que tiene el Congreso de la unión de aprobar los empréstitos que contrate el ejecutivo federal, fijando las razones y fundamentos que den lugar a dicha autorización, es decir, la ley debe enunciarse expresamente sobre esto, evitando confusiones, dándole claridad y estableciendo en la propia ley la atribución que constitucionalmente le corresponde al Congreso de la unión, no solo en la aprobación, sino también confiriéndole injerencia respecto a la vigilancia en la contratación y aplicación de los recursos que hace el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de precisar que los empréstitos contratados sean destinados y aplicados a lo que constitucionalmente deben de destinarse, salvo las excepciones consignadas en la carta magna, dicha tarea de vigilancia deberá hacerse por conducto de la comisión de vigilancia de la

contaduría mayor de hacienda de la cámara de diputados, que cumpliría así con la actividad para lo cual fue creada. También destaca el hecho de que los movimientos de la deuda que se refieren a propósitos de regulación monetaria sean computados en los informes trimestrales que sobre los movimientos de éstos recursos sean informados por el ejecutivo al congreso de la unión.

12.- En la reforma al artículo 10o. de la citada ley destaca lo siguiente :

Por un lado se establece categóricamente que el ejecutivo será quien someta al Congreso las iniciativas de ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la federación, y por tanto podrá proponer en la propia iniciativa de ley los montos de endeudamiento, pero atendiendo estrictamente a los criterios contenidos en la fracción VIII del artículo 73 constitucional. Por otra parte, la reforma a este artículo se encamina a poner un candado a la discrecionalidad excesiva que tiene actualmente el Ejecutivo de ejercer montos adicionales de financiamiento, cuando determina que se presentan circunstancias económicas extraordinarias, es decir, la reforma plantea que deben evaluarse estas circunstancias por medio del Congreso de la unión, en base al criterio de no poner en riesgo la soberanía financiera y económica del Estado, además de que cuando se ejerzan montos adicionales de deuda, se ponga en consideración y sobre todo en coincidencia los criterios constitucionales, de la Ley de Ingresos y de la Ley General de Deuda Pública. También se establece que cuando el ejecutivo haga las proposiciones que correspondan a los montos adicionales de endeudamiento al proponer las iniciativas de ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, proporcione los argumentos y elementos económicos que fundamenten objetivamente su propuesta y no nada más elementos de juicio propios y por tanto subjetivo.

13.- La propuesta de reforma a los artículos 9o. y 10o. de la Ley General de Deuda Pública surge de la reflexión llevada a cabo a través de la observación crítica del entorno económico, político y social, pero sobre todo jurídico de la sociedad mexicana de la actualidad, entorno por demás poco claro y que ha sumido en la desilusión y desesperanza a millones de compatriotas, que observan como la riqueza generada por todos los trabajadores mexicanos y la riqueza natural existente sobre la faz del territorio nacional se diluye y no encuentra un destino justo en los propios habitantes, todo esto producto de errores, abusos, malos manejos, corrupción e inexperiencia de los encargados de administrar los dineros de la nación, pero sobre todo por la ignorancia de quienes elaboran las leyes, que sin siquiera detenerse a analizar de manera detallada en los efectos que pudieran tener sus apreciaciones en la sociedad y operatividad de la misma ley, aprueban ordenamientos legales de la más alta importancia, ignorando el daño que causan con las interpretaciones que le dan a sus leyes quienes se aprovechan de estos vacíos e imprecisiones contenidas en ellas. Por tanto, este trabajo busca contribuir desde un espacio académico, a la conformación de nuevas actitudes y despertar en quien se interese en este tipo de temas un espíritu crítico, pero sobre todo nacionalista, buscando con ello la superación académica que brinde elementos para desarrollar la capacidad crítica y de análisis que todos tenemos, lo cual redundara en mejores profesionistas al servicio de México.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA :

- B. Villegas, Héctor, **CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO : Tomo II**, 3a. Edic., Edit. Depalma, Buenos Aires 1979, p.p. 274.

 - Baena, Guillermina, **MANUAL PARA ELABORAR TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL**, Edit. Editores Mexicanos Unidos, S. A., México 1993, p.p. 124.

 - Bazant, Jan, **HISTORIA DE LA DEUDA EXTERIOR DE MEXICO 1823-1946**, 2a. Edición, El Colegio de México, México 1981, p.p. 281.

 - Brosio, Giorgio, **LAS FINANZAS PÚBLICAS**, colección el mundo Contemporáneo, Edit. Olkos Tau S.A., Villasar del Mar Barcelona España 1990, p.p. 869.

 - Faya Viesca, Jacinto, **FINANZAS PÚBLICAS**, Edit. Porrúa S. A., México 1981, p.p. 427.

 - Flores Zavala, Ernesto, **ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS. Los Impuestos**, 22a. Edic., Edit. Porrúa S. A., México 1990, p.p. 525.
-

- Garza Sergio, Francisco de la. **DERECHO FINANCIERO MEXICANO**, 12a. Edic., Edit. Porrúa S. A., México 1990, p.p. 924.

 - Green, Rosario, **EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO DE MEXICO 1940-1973**, El Colegio de México, México 1976, P.P. 231.

 - Green, Rosario, **LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO 1973-1987, DE LA ABUNDANCIA A LA ESCASEZ DE CRÉDITOS**, Secretaria de Relaciones Exteriores, Edit. Nueva Imagen, México 1988, p.p. 425.

 - Giuliani Fonrouge, Carlos M., **DERECHO FINANCIERO, VOLUMEN II**, 2a. Edición, Edit. Depalma, Buenos Aires 1978, p.p. 1266.

 - Griffith-Jones, Stephany, **DEUDA EXTERNA; RENEGOCIACIÓN Y AJUSTE EN LA AMERICA LATINA**, Lecturas del Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México 1990, p.p. 423.

 - Guillen Romo, Héctor, **EL SEXENIO DEL CRECIMIENTO CERO, MÉXICO 1982-1988**, Edit. Era, México 1990, p.p. 223.

 - Guillen Romo, Héctor, **ORÍGENES DE LA CRISIS EN MÉXICO 1940-1982**, Edit. Era, México 1994, p.p. 140.
-

-
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, Tomo II**, Novena Edición, México 1997, p.p. 1567.

 - Instituto de Investigaciones Legislativas, **MEXICANO ESTA ES TU CONSTITUCIÓN, H. Cámara de Diputados LV Legislatura**, México 1994, p.p. 330.

 - Martín, José María, **INTRODUCCIÓN A LAS FINANZAS PÚBLICAS**, 2a. Edición, Edit. Depalma, Buenos Aires 1987, p.p. 429.

 - Moreno Uriegas, Ma. de los Ángeles y Flores Caballero, Romeo, **EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO 1950-1993**. Edit. castillo, México 1995, p.p. 265.

 - Palacios Luna, Manuel R. **EL DERECHO ECONÓMICO EN MEXICO**, Edit. Porrúa S. A., 5a. Edic. , México 1993, p.p. 357.

 - Rangel Couto, Hugo. **EL DERECHO ECONÓMICO**, Edit. Porrúa S.A., 2a. Edic., México 1982, p.p. 284.

 - Retchkiman K., Benjamin; **TEORÍA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, Tomo I**, Edit. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México 1987, p.p. 410.
-

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **DEUDA EXTERNA PÚBLICA MEXICANA**, Fondo de Cultura Económica, México 1988, p.p. 219.

- Vasquez Pando, Fernando Alejandro, **LA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA Y LOS DESEQUILIBRIOS CONSTITUCIONALES**, Escuela Libre de Derecho, México 1990, p.p. 219.

- Witker V., Jorge, **DERECHO ECONÓMICO**, Edit. Harla S. A. de C. V. ,México 1990, p.p. 480.

LEGISLACIÓN :

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, Edit. Porrúa S. A., México 1997.

- **LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**, Edit. Delma, México 1997.

- **LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA**, Edit. Delma, México 1997.

- **LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL Y SU REGLAMENTO**, Edit. Delma, México 1997.

Bibliografía.

- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, Edit. Delma, México 1997.

 - LEY ORGÁNICA DE NACIONAL FINANCIERA, Edit. Delma, México 1997.

 - LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO, Edit. Andrade S. A., México 1996.

 - LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Senado de la República, México 1994.

 - LEY ORGÁNICA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA, Edit. Andrade S. A., México 1997.

 - LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 1997, Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, 23 de Diciembre de 1996, Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

 - LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 1998, Diario Oficial de la Federación, Segunda sección, 24 de diciembre de 1997., Secretaria de Hacienda y Crédito público.
-