

00781



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE LA
DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO
DE DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A:

HUMBERTO GARCÍA HERNÁNDEZ

DIRECTORA DE TESIS: DRA. LUCINDA VILLAREAL CORRALES

REVISOR: DR. RAFAEL QUINTANA MIRANDA

CIUDAD DE MEXICO, 2004.



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.

ABSTRACT

This research is focused to the analysis legal of the Mexico's public external indebtedness contracting in that respect, the Political Constitution of the United Mexican States defined that the President of the Republic is facultated to contract public financing exclusively to public constructions, wich generates incomes to the payment of the principal and the interest; while the Congres of the Union has the attribution to stablishing the bases to determine the rate of masimun public financing to contracting, in consequence, has the responsabilite of the cobnduction and control of the growing of the public debt.

According to the data fromthe Secretary of the Treasure, Mexico has a high rate of public external debt, as long as ones a amount about \$ 80,462.4 million in US dollars. The Mexico's total debt is about \$ 2,001,312,000.0 millions in mexican pesos. The analized data reveal: Federal Gouvernment uses the public external debt to finance his current account (every year Mexico registers a public deficit); the Federal Gouvernment acquires new loans to repay interes (refinancing), the Public Debt Program tries to spread of gradually the internal debt of the gouvernment with the legal dispositions, because the legislation governed with preciseless this phenomenon and the authorities not exercise its atributions appropriately.

RESUMEN

Esta investigación está enfocada al análisis jurídico de la contratación de la deuda pública externa de México, al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el Presidente de la República está facultado para contratar financiamiento público exclusivamente para obras públicas que generen ingresos propios para el pago del principal y de los intereses; mientras que el Congreso de la Unión tiene la facultad de establecer las bases para determinar el monto máximo de financiamiento público a contratar, en consecuencia este tiene la responsabilidad de la conducción y control del crecimiento de la deuda pública.

Sin embargo, conforme a los datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México tiene un alto índice de endeudamiento público externo, ya que debe un monto cercano a los \$ 80,462.4 millones de dólares americanos. La deuda total de México está sobre los \$ 2,001,312,000.0 millones de pesos mexicanos. El análisis de los datos revelan que: el Gobierno Federal utiliza la deuda pública externa para financiar su cuenta corriente (cada año México registra un déficit público); el Gobierno Federal adquiere nuevos préstamos para pagar los intereses (refinanciamiento); el Programa de Deuda Pública intenta incrementar gradualmente la deuda interna del gobierno para financiar la deuda externa; la política de endeudamiento de México contrasta con las disposiciones legales, debido a que la legislación regula de manera imprecisa a este fenómeno y por que las autoridades no ejercen de manera apropiada sus atribuciones.

ÍNDICE

Introducción.....	8
 Capítulo 1. Marco Teórico de la Deuda Pública Externa de México.	
1.1. La Deuda Pública de México.....	15
1.1.1. Concepto Económico de Deuda Pública.....	16
1.1.2. Teorías Económicas sobre la Deuda Pública.....	18
a) Teoría Clásica.....	19
b) Teoría Proyectista.....	21
c) Teoría de la Síntesis.....	22
1.1.3. Concepto Jurídico de Deuda Pública.....	23
1.1.4. Naturaleza Jurídica de la Deuda Pública.....	24
1.1.5. Clasificación de la Deuda Pública de México.....	26
a) Por el Plazo de Amortización.....	27
b) Por su Forma Material.....	27
c) Por su Efecto.....	28
d) Por la Nacionalidad.....	28
1.1.6. La Deuda Pública Interna de México.....	29
1.2. La Deuda Pública Externa de México.....	33
1.2.1. Concepto Económico de Deuda Pública Externa.....	33
1.2.2. Concepto Jurídico de Deuda Pública Externa.....	35
1.2.3. Formas de Adquirir Deuda Pública Externa en México.....	35
1.2.4. Clasificación de la Deuda Pública Externa de México.....	37
a) Deuda Externa Directa.....	37
b) Deuda Externa Contingente.....	37
c) Deuda Externa Ejercida.....	37
d) Deuda Externa No Ejercida.....	38
e) Deuda Externa Bruta.....	38
f) Deuda Externa Neta.....	38
1.2.5. El Circuito de la Deuda Pública Externa de México.....	38
1.2.6. Fuentes de Financiamiento Público Externo.....	39
a) Financiamientos Oficiales Bilaterales.....	40
b) Financiamientos Privados Comerciales.....	40
c) Financiamientos de Instituciones Multilaterales.....	42

1.2.7. Factores que Acrecientan la Deuda Pública Externa de México....	46
1.2.8. Formas de Terminación o Reducción de la Deuda Pública Externa..	47
a) Amortización.....	47
b) Conversión.....	49
c) Consolidación.....	50
d) Condonación.....	50
e) Reprogramación.....	51
f) Refinanciación.....	51
g) Recompra.....	51
h) Reestructuración.....	51
1.3. Las Finanzas Públicas y la Deuda Externa de México.....	53
1.3.1. Concepto Económico de Finanzas Públicas.....	53
1.3.2. La Evolución Histórica de las Finanzas Públicas.....	54
1.3.3. Concepto Jurídico de las Finanzas Públicas.....	59
1.3.4. Las Finanzas Públicas del Gobierno Federal Mexicano.....	60
1.3.5. El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Deuda Externa.	62
1.3.6. La Ley de Ingresos de la Federación y la Deuda Pública Externa..	69
1.3.7. El Déficit Fiscal y la Deuda Pública Externa de México.....	79

Capítulo 2. Contexto Histórico de la Deuda Pública Externa de México.

2.1. La Financiación del Fortalecimiento del Estado Mexicano.....	81
2.1.1. El Surgimiento del Estado Mexicano en 1821.....	81
2.1.2. El Primer Imperio Mexicano de 1822- 1824.....	84
2.1.3. El Establecimiento de la República Federal en 1824.....	85
2.1.4. La Instauración de la República Centralista en 1836.....	91
2.1.5. La Guerra con los Estados Unidos de América en 1845.....	95
2.1.6. La Reforma Liberal de 1859.....	100
2.1.7. El Segundo Imperio Mexicano de 1864-1867.....	104
2.1.8. La Reinstauración de la República de 1867-1876.....	106
2.1.9. El Porfiriato de 1877-1910.....	108
2.1.10. La Revolución Mexicana de 1910-1917.....	111
2.1.11. La Reconstrucción de México de 1925-1928.....	119
2.1.12. El Maximato de 1929-1934.....	120
2.2. La Financiación del Desarrollo Económico de México.....	122
2.2.1. El Cardenismo de 1934-1940.....	122
2.2.2. Modelo de Sustitución de Importaciones de 1946-1955.....	125
2.2.3. Modelo de Desarrollo Estabilizador de 1955-1970.....	127
2.3. El Incremento Acelerado y la Refinanciación de la Deuda.....	128

2.3.1. El Modelo de Desarrollo Compartido de 1970-1975.....	128
2.3.2. La Crisis del Desarrollo Compartido de 1976-1982.....	130
2.3.3. El Neoliberalismo Económico de 1982 al 2004.....	133
a) El Primer Ejercicio de Reestructuración de 1982-1983.....	133
b) El Segundo Ejercicio de Reestructuración en 1984.....	138
c) El Tercer Ejercicio de Reestructuración en 1986.....	141
d) El Acuerdo de Facilidad Ampliada de 1989-1992.....	147
e) El Paquete Financiero de Emergencia de 1995.....	151
f) El Programa de Fortalecimiento Financiero de 1999-2001.....	157
g) El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	159
h) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-06.....	160

Capítulo 3. El Régimen Jurídico de la Contratación de la Deuda Pública Externa de México.

3.1. Marco Constitucional de la Deuda Pública Externa Mexicana.....	163
3.1.1. Facultades del Congreso de la Unión.....	165
3.1.2. Facultades del Ejecutivo Federal.....	176
3.1.3. Limitaciones para la Contratación de Deuda Pública Externa.....	179
a) Al Gobierno Federal.....	179
b) A los Estados del País.....	180
3.1.4. Principios Constitucionales en Materia de Deuda Pública Externa.....	183
a) El Principio de Legalidad.....	183
b) El Principio de Jerarquía Normativa.....	183
c) El Principio de Rentabilidad.....	185
d) El Principio de Especialidad.....	186
3.2. Previsiones de la Ley General de Deuda Pública y Otras Disposiciones...	186
3.2.1. Autoridades en Materia de Deuda Pública Externa.....	187
a) El Congreso de la Unión.....	187
b) El Poder Ejecutivo Federal.....	189
c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	192
▪ La Subsecretaría de Egresos.....	199
▪ La Tesorería de la Federación.....	204
d) La Comisión Asesora de Financiamientos Externos.....	204
3.2.2. Autoridades Auxiliares en Materia de Deuda Pública Externa.....	207
a) La Secretaría de la Función Pública.....	207
b) El Banco de México.....	209
3.2.3. Identificación de los Prestatarios Públicos Mexicanos.....	210
3.3. El Proceso de Contratación de la Deuda Pública Externa de México Regulado por Ley General de Deuda Pública y Otras Disposiciones.....	212

3.3.1. La Programación de la Deuda Pública Externa.....	212
3.3.2. La Contratación de la Deuda Pública Externa.....	220
a) Préstamo Público.....	224
b) Crédito Público.....	233
c) Empréstito Público.....	235
3.3.3. La Vigilancia de los Recursos Contratados.....	241
3.3.4. El Registro de la Deuda Pública Externa.....	244
3.3.5. La Amortización de la Deuda Pública Externa.....	247
3.3.6. La Fiscalización de la Deuda Pública Externa.....	255

Capítulo 4. Ámbito Axiomático de la Deuda Pública Externa de México.

4.1. Principal Instrumento de Equilibrio Financiero del Gobierno Federal.....	257
4.2. Dimensión de la Deuda Pública Externa de México.....	267
4.3. Indicador del Endeudamiento Público Externo en México.....	270
4.4. Elevado Costo Financiero.....	272
4.5. Situación de la Deuda Pública Externa en el 2004.....	274
4.6. Efectos Endógenos de la Deuda Externa.....	276

Conclusiones	279
---------------------------	-----

Propuestas	285
-------------------------	-----

Referencias	287
--------------------------	-----

Bibliografía.....	287
Hemerografía.....	292
Marco Jurídico.....	296
Tesis.....	297
Direcciones Electrónicas.....	298

Anexos	299
---------------------	-----

"Quien gasta menos de lo que gana procede sabiamente, quien gasta exactamente lo que recibe es un imprudente y quien se excede de su nivel de ingresos es un ... futuro defraudador."
Alfonso Cortina Gutiérrez. Curso de Política de Finanzas de México, Porrúa, México 1977. pp. 263.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más controvertidos y recurrentes que ha merecido especial estudio en México, ha sido el referente al fenómeno de la deuda pública externa. Evidentemente, se trata de un tema tradicional debido a su importancia histórica, ya que se encuentra vinculado simultáneamente desde el surgimiento del Estado Mexicano.

Resulta incuestionable que este fenómeno constituye el dilema de mayor significación para nuestro país, basta recordar que fue usado como pretexto para invasiones extranjeras y puede apreciarse que todavía es motivo para presiones internacionales, de modo que siempre será un tema vigente.

En el ámbito económico, se sabe que la deuda pública externa representa un asunto complicado, en virtud de que sus efectos influyen en: la producción, la inversión, las tasas de interés, la cotización de divisas, las importaciones, las exportaciones, el desempleo, el desarrollo social. Asimismo, es generadora de los siguientes problemas financieros: sobreendeudamiento, suspensión de pagos, falta de crédito, devaluación, inflación.

Desde el punto de vista jurídico, la deuda externa constituye un tópico complejo, toda vez que en dicho fenómeno se encuentran inmersos: una heterogeneidad de sujetos de varias nacionalidades en una diversidad de operaciones financieras, regulados por un diseminado marco jurídico nacional e internacional y sometidos a la jurisdicción de tribunales extranjeros.

Aún más, este tema es preocupante por sí mismo, si se considera que el endeudamiento público externo presenta un carácter cíclico, ya que durante cierto tiempo parece ser un asunto secundario por su relativa estabilidad, pero en cualquier momento puede variar y convertirse en un asunto primordial.

Actualmente, el Gobierno Federal afirma de manera optimista que la deuda pública externa no representa un problema fundamental para México, pues la programación de los vencimientos de la misma y su servicio permiten establecer un manejo prudente y acertado de ésta; por lo que se puede pagar y crecer simultáneamente.

En este contexto, se presenta a la deuda pública externa como un tema que ha cedido en su gravedad, incluso puede creerse que está resuelto; sin embargo, resulta evidente que para México, el peso de la deuda pública externa representa todavía un problema latente, en virtud de su dimensión estratosférica, de su imposibilidad de pago y por que continúa creciendo constantemente.

En virtud de la complejidad y trascendencia de este fenómeno, resulta lógico pensar que el marco jurídico nacional aplicable debe tener como propósito limitar la facultad de endeudamiento del gobierno federal para evitar el sobreendeudamiento externo.

Al respecto, el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga facultades al Congreso de la Unión para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda Nacional.

Asimismo, señala categóricamente que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo que 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 constitucional.

Resulta indiscutible que dicho precepto pretende limitar la facultad de endeudamiento del Gobierno Federal, y queda claro que la deuda pública externa deberá invertirse principalmente en la realización de obras que produzcan un incremento en los ingresos públicos.

Con el fin de evitar el sobreendeudamiento público nacional, en 1971, entró en vigor la Ley General de Deuda Pública, que en su artículo 4, fracción I, prevé que corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Sin embargo, llama la atención que el periodo de mayor crecimiento de la deuda pública externa sea precisamente posterior a la entrada en vigor de la Ley General de Deuda Pública; lo cual permite pensar que los principios constitucionales se cumplen de manera parcial o tal vez de manera excesiva.

Hasta ahora, resulta evidente que la legislación es incapaz de lograr tal limitación y en cambio, puede observarse que sirve de facilitador al crecimiento constante y desmesurado del endeudamiento público externo.

En esa virtud, el problema de investigación queda comprendido en la siguiente interrogante: ¿El Poder Ejecutivo Federal realiza eficazmente contrataciones de deuda pública externa conforme a las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Deuda Pública le otorgan?

Las hipótesis que tratan de responder adecuadamente a la precedente pregunta son las siguientes: el Ejecutivo Federal actúa deficientemente en la contratación de deuda pública externa debido a que el marco jurídico aplicable así lo permite. También, se considera que el Ejecutivo Federal incumple con las atribuciones que le otorga el marco jurídico normativo, al contratar ilimitada e injustificadamente deuda pública externa.

Las hipótesis plantean que debe haber una relación entre la actuación ineficaz del Ejecutivo Federal en la contratación de deuda pública externa y el marco jurídico regulador de la misma.

La variable contrastada es la eficacia de la actuación del Ejecutivo Federal en la gestión de la deuda pública externa con base en sus facultades legales.

De manera que, este trabajo de investigación implica simultáneamente dos tipos de análisis contrastantes sobre dicho fenómeno: uno de carácter interpretativo del marco jurídico regulador del mismo, con miras a identificar las limitaciones, lagunas o contradicciones que el marco jurídico impone, y otro con una base descriptiva para explicar y comprender la situación actual de la deuda pública externa.

En base a lo anterior, se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Integrar e interpretar el marco jurídico regulador de la contratación de la deuda pública externa de México.
- Distinguir las facultades del Poder Ejecutivo Federal en esta materia.
- Conocer el proceso mediante el cual se contrata deuda pública externa.
- Verificar la eficacia del Presidente de la República en la gestión de la deuda pública externa a partir de los informes oficiales proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Constatar que el Presidente de la República actúa deficientemente en la gestión de la deuda pública externa.
- Establecer las causas por las cuales el Presidente de la República desempeña deficientemente las facultades que la Constitución General y la Ley respectiva le otorgan en la referida materia.
- Comprobar que el marco jurídico aplicable a dicha materia es incongruente, lo cual facilita la ineficacia de la gestión del Presidente de la República.
- Proponer alternativas para reformar el marco jurídico aplicable, con miras a lograr una eficaz gestión del Presidente de la República en materia de deuda pública externa.

Con el propósito de evaluar las hipótesis planteadas en este trabajo, la técnica de comprobación de hipótesis a utilizar será el análisis documental, ya que se recurrirá a fuentes indirectas, es decir a medios materiales de tipo bibliográfico, hemerográfico, jurídico y de internet; las cuales servirán de apoyo para el análisis del problema objeto de estudio y para la consecución de posibles respuestas o soluciones al problema planteado.

Para poder comprobar las mencionadas hipótesis, este trabajo quedó estructurado en cuatro capítulos que a continuación se indicarán, y en cada uno de ellos se utilizaron varias metodologías, las cuales también se especifican.

El capítulo primero de este trabajo denominado "Marco Teórico de la Deuda Pública Externa", se enfoca al estudio de los principales conceptos y teorías relativos a dicho tema, destacando su interrelación con las finanzas públicas, para lo cual se utiliza el método deductivo, ya que se parte desde un aspecto genérico hasta llegar a los aspectos específicos del problema.

En el capítulo segundo, intitulado "Contexto Histórico de la Deuda Pública Externa de México", se pretende mostrar un panorama general de la deuda pública externa de México a través de una retrovisión cronológica para conocer su origen, evolución y las principales tendencias de dicho fenómeno, enfocado principalmente a su estructura interna.

Obviamente que el método ideal empleado es el Histórico, por que permite un seguimiento objetivo y ordenado de las diversas fases que ha experimentado el fenómeno en cuestión.

Mientras que en el capítulo tercero, designado como "Régimen Jurídico de la Contratación de la Deuda Pública Externa de México", se hace una revisión del marco jurídico aplicable al citado fenómeno, para lo cual se utilizan los métodos empírico y exegetico.

El método empírico se usa por que se estudia a las normas jurídicas que son objetos reales y que regulan el fenómeno de referencia, observando su aplicación, cumplimiento, y su influencia sobre la conducta de las autoridades obligadas.

El método exegético se emplea por que analiza el contenido de las normas que deben de expresar de forma clara, las facultades de las distintas autoridades competentes en esta materia; por lo se pretende de manera precisa, la interpretación, solución y prevención de controversias en el texto de la Ley, al descifrar la intención del legislador en el tiempo y el espacio.

El capítulo cuarto, llamado "Aspectos Axiomáticos de la Deuda Pública Externa de México", versa sobre la situación presente y las perspectivas del endeudamiento público externo, para lo cual se utiliza el método dialéctico, toda vez que se estudia el problema materia de este trabajo en el contexto de las relaciones sociales y económicas, describiendo y evaluando sus contradicciones y conflictos.

Lo anterior, es con base en los conceptos, teorías, principios y lineamientos tratados en los capítulos previos, además, se presenta una serie de cuadros que contienen información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para evaluar cuantitativamente los resultados de la gestión del Presidente de la República en esta materia.

Finalmente, se esbozan una serie de consideraciones a manera de conclusiones, derivadas de cada uno de los capítulos citados, y con base en ellas, se formulan algunas propuestas, que pretenden dar respuesta y solucionar el problema aquí planteado como objeto de estudio.

Según lo antes dicho, se espera que este trabajo de investigación sea de utilidad para las personas interesadas en el desarrollo económico y social del México de hoy.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

SUMARIO. 1.1. La Deuda Pública de México. Concepto Económico de Deuda Pública; Teorías económicas sobre la Deuda Pública; Concepto Jurídico de Deuda Pública; Naturaleza Jurídica de la Deuda Pública; Clasificación de la Deuda Pública de México; La Deuda Pública Interna de México. 1.2. La Deuda Pública Externa de México; Concepto Económico de Deuda Pública Externa; Concepto Jurídico de Deuda Pública Externa; Formas de Adquirir Deuda Pública Externa; Clasificación de la Deuda Pública Externa; El Circuito de la Deuda Pública Externa de México; Fuentes de Financiamiento Público Externo; Factores que Acrecientan la Deuda Pública Externa de México; Formas de Terminación o Reducción de la Deuda Pública Externa de México. 1.3. Las Finanzas Públicas y la Deuda Externa de México; Concepto Económico de Finanzas Públicas; Evolución Histórica de las Finanzas Públicas; Concepto Jurídico de Finanzas Públicas; Las Finanzas Públicas del Gobierno Federal Mexicano; El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Deuda Externa; La Ley de Ingresos de la Federación y la Deuda Externa; El Déficit de la Recaudación Fiscal y la Deuda Pública Externa.

1.1. LA DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO.

Ab initio, cabe considerar que la palabra deuda “en su significado más general es sinónimo de obligación, de modo que toda deuda debe consistir en un dar, decir, hacer o no hacer algo que otro puede exigir. En su acepción más frecuente y conocida, deuda es lo que ha de pagarse en dinero, la cantidad que esté pendiente de entrega, esté o no vencida la deuda”.¹

¹ Sánchez Gómez, Narciso. *Los Impuestos y la Deuda Pública*, Porrúa, México, 2000. p. 299.

Asimismo, se entiende por deuda a “la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que debe saldar en un plazo determinado. Conviene indicar que a la deuda se le estudia a partir de dos perspectivas:

a) Por su destino. A la deuda se le clasifica en pública o privada.

b) Por su origen. A la deuda se le clasifica en interna y externa.”²

Por razones obvias, el presente trabajo se enfoca al estudio de la deuda pública, es decir, la que el gobierno federal contrata con los poseedores de ahorros; y de manera específica, a la deuda externa, o sea, a la adquirida en el extranjero, en divisas y mediante un documento contractual que representa físicamente las obligaciones financieras adquiridas.

A continuación se procederá a realizar un análisis de los conceptos tanto económicos como jurídicos concernientes a la deuda pública externa, con el propósito de tener una visión global de este fenómeno económico-jurídico-social.

1.1.1. CONCEPTO ECONÓMICO DE DEUDA PÚBLICA.

En lato sensu, se entiende por deuda pública a la cantidad de dinero o bienes que una persona, empresa o país debe a otra y que constituyen obligaciones que se deben saldar en un plazo determinado.

² Subsecretaría de Egresos. **Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal**; México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998, p. 136.

En estricto sensu, la palabra deuda pública implica "la suma de todos los empréstitos públicos contraídos y adeudados por el Estado, en determinado momento." ³

De lo anterior, resulta que la de la deuda pública tiene una función ambivalente, por una parte es un pasivo financiero del Gobierno Federal y por otra parte es un activo financiero de los agentes económicos acreedores.

Ahora bien, en el ámbito económico, la Deuda Pública se examina desde dos perspectivas: por su saldo y flujo.

- "En cuanto al saldo (stock en inglés). Se trata de la situación en un punto determinado del tiempo (último día del año). El saldo de la deuda manejada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede dividirse en dos formas:
 - * Desde el punto de vista del tipo de deudor o usuario: se subdivide en la correspondiente al gobierno federal, empresas estatales y organismos financieros nacionales.
 - * Desde el punto de vista del tipo de acreedor o fuente de préstamo: la deuda se subdivide en la correspondiente a organismos financieros internacionales (deuda multilateral), gobiernos (bilateral), banca privada (intermediarios financieros), bonos (endeudamiento directo) y proveedores (deuda comercial).
- Respecto del flujo (flow en inglés). "Se trata de los movimientos o cambios en un periodo de tiempo (como en un estado de resultados contable) puede ser trimestral o anual.

³ Ibidem, p. 229.

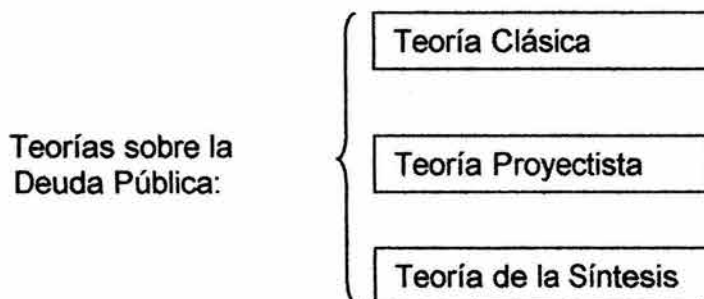
Se trata de identificar los elementos o componentes del crecimiento de la deuda pública; aquí conviene mencionar que la deuda crece por el nuevo endeudamiento o disposiciones que se hagan de los prestamos potenciales y decrece por los pagos de capital o amortizaciones." ⁴

Cabe considerar que el importe de la deuda pública incluye el servicio o la cantidad de intereses que hay que pagar y por las sumas asignadas para reembolsos o amortizaciones, en determinado ejercicio financiero. ⁵

De acuerdo con todo lo antes expuesto, puede entenderse que la deuda pública está constituida por el conjunto de obligaciones derivadas de diversos financiamientos, contratados por el Gobierno Federal en diferentes fechas, por los cuales paga a los propietarios de dichos recursos un precio denominado interés.

1.1. 2. TEORÍAS ECONÓMICAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA.

Existen tres teorías económicas respecto de la utilización de la deuda pública externa, que son sucesivas cronológicamente y resultan coincidentes sobre la recomendación de su utilización. Dichas teorías son:



⁴ Ibañez Aguirre, José Antonio. *Deuda Externa Mexicana; Ética, Teoría, Legislación e Impacto Social*; Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, México, 1998. p. 41.

⁵ Martín, José María. *Introducción a las Finanzas Públicas*. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987. p. 230.

A) Teoría Clásica.

“Comprende a los tratadistas del siglo XIX y sus seguidores neoclásicos de principios del siglo XX, quienes postularon que las ideas sobre la deuda pública y el presupuesto constituyen inexorablemente las dos caras de una misma moneda.

Consideraban aceptable y hasta necesaria la existencia de un déficit y superávit en los presupuestos, admitían que la deuda es una de tantas fórmulas para llenar cometidos de política económica.

En un sentido estricto, dichas ideas representadas por derecho y primacía por el economista inglés Adam Smith, están constituidas por un tema central que señala que las actividades gubernamentales son un factor no económico y externo (exógeno) que modifica las relaciones de ingreso y precio en un sistema económico de libre empresa.

Sin embargo, Smith consideraba que la transferencia de fondos del sector empresarial al Gobierno, no necesariamente ocasionaba la destrucción del capital existente, pues la desviación de recursos por medio de la deuda hacia el gobierno, debía ser mantenida a los niveles más bajos posibles.”⁶

Por su parte, el economista francés Jean-Baptiste Say, postuló que en materia de deuda, el Gobierno pide prestado para gastos en consumo estériles, y que la expansión de la deuda pública no determina incrementos en la circulación monetaria, por que al contraer deuda el Estado ha tomado dinero de los prestamistas. Dijo también que la deuda pública no era igual a un incremento en la propiedad.”⁷

⁶ Retchkiman k., Benjamín. *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987. p. 241.

⁷ *Ibidem*. p. 242.

Mientras tanto, el también economista inglés David Ricardo, enunció que "lo que el Gobierno obtenía en préstamo se restaba del capital productivo de la nación; esta destrucción no provenía de la transferencia de intereses, sino de la obtención del préstamo; no tenía sentido cancelar deudas, pues la ganancia de un individuo significaría la pérdida de otro, y si el gasto público era absolutamente indispensable, el Estado debería obtener recursos de sus ingresos tributarios y no de empréstitos.

Lo anterior, implicaba que la oposición al método de financiamiento por medio de deudas era mucho más acentuada que los gravámenes, pues consideraba que los empréstitos eran un modo fácil y sencillo de obtener recursos, y debido a esta facilidad y sencillez podía existir en el Gobierno la tendencia al gasto innecesario dispendioso e inútil, con su efecto sobre la producción y con una carga, la deuda gravitando sobre la economía.

Por otra parte, al contratar empréstitos deben pagarse intereses, y si bien por un lado son transferencias del sector privado, por otro determinan la necesidad de mayores impuestos; además, de que el pago de intereses hace más costoso el aparato gubernamental, con presupuestos deficitarios, tendencias inflacionarias y con resultados peligrosos para el valor de la moneda."⁸

El economista y escritor neoclásico Hugh Dalton "consideró como graves los inconvenientes que causaba la carga de la deuda pública y excluyó las ventajas que la misma podía reportar. Con su principio de la ventaja social máxima, que es una manera de medir el beneficio -o el daño- que causan las operaciones de la economía pública, y descansa en una comparación entre la ventaja de un pequeño aumento en los gastos públicos y la desventaja de un correspondiente aumento en la imposición.

⁸ Idem.

Esta proyección marginalista, cuya meta es un presupuesto equilibrado, consideraba más ventajoso y claro comparar el costo marginal que para la comunidad tenía el Estado que su ganancia marginal cuando el gasto era financiado con gravámenes, pues hacerlo a través de la deuda otorgaba un arma al Gobierno para cuidar menos sus gastos públicos, incidiendo en la contratación de deuda pública y determinando brutales cargas sobre los contribuyentes.”⁹

B) Teoría Projectista.

“Durante la década de los treinta, el economista inglés John Maynard Keynes, en su libro Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, desembocó directamente en la deuda pública haciendo hincapié en la importancia del empréstito gubernamental como la fuerza activa de mayor peso.

Su premisa partía de que existen hombres y materiales desocupados, que no son usados por el sector empresarial, y que el Gobierno al emplear dichos recursos productivos, lo que hace realmente es contribuir a un posible aumento de la producción total. Al financiar estos gastos indispensables para el uso de los recursos desocupados, el Gobierno puede recurrir a la creación de dinero o a su alternativa, que es obtener préstamos.

Si se recuerda que la deuda pública es un proceso a través del cual las unidades gubernamentales realizan un intercambio, otorgando promesas de pago a cambio de dinero o de depósitos bancarios, es decir, poder de compra actual que les permita adquirir el servicio de recursos, y este método o medio de financiar gastos gubernamentales es alternativo a la creación de dinero o a la tributación.

⁹ Ibidem. p. 243.

Lo anterior, da como resultado que la política de mayor nivel de ingreso, empleo y producción requiere de aumentos en la deuda pública y, obviamente esto genera presupuestos deficitarios.”¹⁰

C) Teoría de la Síntesis.

“Al final de la segunda Guerra Mundial surgió un grupo de economistas norteamericanos que consideraron las ventajas y desventajas del empréstito público. Por un lado, es evidente que la deuda pública determina una carga, es decir, el empréstito público debe tener una incidencia que hace necesario precisar sobre quién recae y cuando o en qué momento.

Otro problema es que las inversiones determinan el uso de medios de producción que son fijos en un tiempo dado, y que el método de financiamiento no significaría un aumento en los mismos, por lo que deberán ser sustraídos para no ser utilizados en otros menesteres, determinando el costo de oportunidad que deberá pagar la comunidad de inmediato.

Por otra parte, consideran que una gran deuda pública no es una catástrofe nacional sí se otorga la debida consideración a los problemas de transferencia de recursos y monetarios que trae implícitos.”¹¹

Al conjuntar las teorías anteriores, resulta que el financiamiento público es un mal necesario, es decir, que es una forma que tiene el gobierno de adquirir recursos financieros adicionales para emplearlos en el incremento la producción del país; sin embargo, una mala administración de dichos recursos implica un mayor costo que recae sobre la población mediante sus contribuciones.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibidem. pp. 247 y 248.

1.1. 3. CONCEPTO JURÍDICO DE DEUDA PÚBLICA.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, la deuda pública "es el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés de un gobierno central con respecto de otro gobierno, o empresas, o individuos, o bien de instituciones internacionales (públicas o privadas)."¹²

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la define como "la suma de obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos internos y externos, sobre el crédito de la Nación, concertados a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión."¹³

Al respecto, el artículo 1° de la Ley General de Deuda Pública la define como:

Las obligaciones de pasivo: directas o contingentes derivadas de financiamientos, a cargo del:

- Ejecutivo Federal y sus Dependencias;
- El Departamento del Distrito Federal;
- Los organismos descentralizados;
- Las empresas de participación estatal mayoritaria;
- Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito;
- Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- Las instituciones nacionales de seguros y fianzas;
- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal federal.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo DH, UNAM, México, 1998. p. 1128.

¹³ Subsecretaría de Egresos. *Op. Cit.* pp.137 y 138.

Cabe explicar, que las obligaciones de pasivo directas son los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anual corriente y en ejercicios siguientes, según lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública.

Mientras que las obligaciones de pasivos contingentes son aquellas que tienen como aval la garantía del gobierno federal; es decir, son pasivos representativos de cierto riesgo para los acreedores que requieren de un aval gubernamental.

Por financiamiento se entiende a la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos.

De los conceptos anteriores, se entiende que la deuda pública está constituida por todas las obligaciones financieras insolutas derivadas de la contratación de financiamientos internos o externos que realiza el Gobierno Federal sobre el crédito de la Nación.

1.1. 4. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA.

Sí se toma como base las acepciones jurídicas precedentes, a continuación se describirá la posible naturaleza jurídica de la deuda pública, no se omite indicar que dicho concepto ha generado una variedad de interpretaciones, y hasta el presente se considera que ninguna doctrina la determina con exactitud.

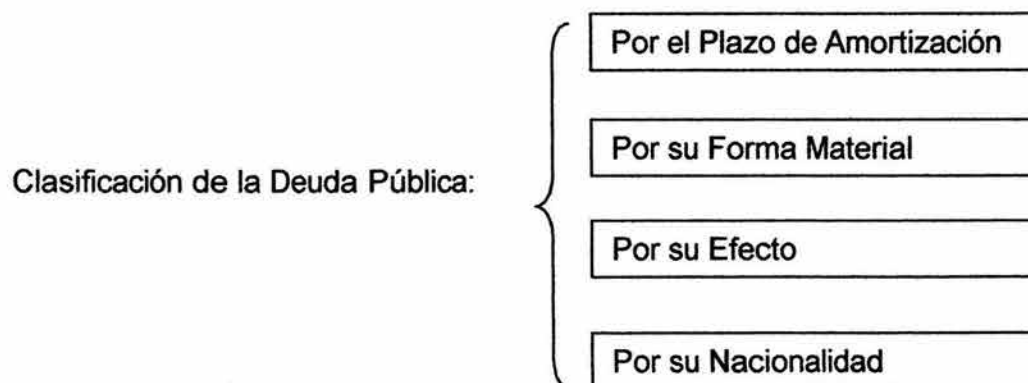
- a) Institución Jurídica. En virtud de que dichos actos se encuentran regulados por un conjunto diversificado de normas jurídicas.
- b) Acto Jurídico. Por que mediante un acuerdo de voluntades se busca producir consecuencias jurídicas.

- c) Contrato Administrativo Sui Generis. El conjunto de obligaciones contraídas por el Gobierno Federal derivan de una situación contractual que puede adoptar diversas formas.
- d) Instrumento de Financiamiento. Es un medio para adquirir recursos financieros en moneda nacional o divisas, ya que difiere en el tiempo por una parte el pago de erogaciones y por la otra para cobrar cierta suma de efectivo en el futuro.
- e) Acto de poder estatal. La contratación de financiamiento es una actividad realizada de manera exclusiva por el Gobierno Federal, en el cual intervienen concurrentemente los poderes ejecutivo y legislativo.
- f) Acto Eminentemente Formal. Deben cumplirse los principios constitucionales, así como el procedimiento de contratación previsto en los diversos ordenamientos jurídicos respectivos, mediante las formas de crédito, empréstito y préstamo.
- g) Acto Plurilateral. En la celebración pueden participar dos o más personas, físicas o morales, nacionales o extranjeras; relaciones de las cuales se crean obligaciones para el Gobierno Federal contratante y en contrapartida se generan derechos en beneficio del acreedor o acreedores, en el lugar, fecha y por el monto convenidos en el contrato respectivo.
- h) Interés Público. Debido a que la contratación se realiza con base en el crédito de la nación, es decir, que es toda la población del país la que con sus impuestos debe pagar el financiamiento contratado.
- i) Beneficio Social. El Gobierno Federal es responsable de la correcta utilización de los recursos, los cuales deben ser productivos y en beneficio de la población.

- j) De Efecto Extintivo Mixto. El conjunto de obligaciones financieras puede extinguirse mediante diversas formas, ya sea de manera plurilateral, bilateral o unilateral.
- k) Anulable. En el caso de que en el proceso de contratación se presenten vicios en el consentimiento o en la forma.
- l) Imprescriptible. Una vez contratada, ésta no se extingue debido a que forzosamente tiene que pagarse.
- m) Cumplimiento Preferencial. Aunque el gobierno federal tenga otros compromisos, primero debe cumplir con las obligaciones que contrajo mediante financiamiento ya sea público o privado.
- n) Indeterminada. Por que la ley no establece de manera precisa y contundente un tope al endeudamiento total.

1.1. 5. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA DE MÉXICO.

La clasificación de la deuda pública se realiza considerando aspectos tales como: el plazo de amortización; su forma material; su efecto en la economía del país y su nacionalidad, en la siguiente forma:



A) Por el Plazo de Amortización.

Si se considera la dimensión del plazo para amortizar las deudas como elemento clasificador, se tendrán tres categorías principales: deudas a corto plazo o flotantes, deudas a largo plazo o consolidadas y deudas perpetuas.

- Las deudas a corto plazo o flotantes. Son aquellas que se amortizan en un periodo no mayor de 5 años, pudiendo delimitarse este tipo de bonos gubernamentales como los que sirven para eliminar desequilibrios momentáneos entre el presupuesto en efectivo y los requerimientos monetarios inmediatos.
- Las deudas a largo plazo o consolidadas. Son todas aquellas que aun cuando aun no existe una aprobación unánime de opinión respecto a las magnitudes de los plazos, su vencimiento excede de los 5 años.
- Las deudas perpetuas. Son aquellas en las que el Estado se obliga a pagar indefinidamente un interés anual, conservando la facultad de no reembolsar el capital.

B) Por su Forma Material.

Se refiere a la forma que presenta la emisión y puede clasificarse en titulada o no titulada.

- Las deudas tituladas reciben su nombre al fragmentarse el empréstito en documentos de diverso valor nominal, procedimiento que hace posible la absorción de grandes y pequeños ahorros y lo que es más importante, la concurrencia de los valores públicos a los mercados organizados.

- Las deudas no tituladas generalmente están representadas por documentos indivisibles: pagares, certificados, etc. Estas obligaciones no fluyen al mercado de valores ni son accesibles al inversionista.

C) Por su Efecto.

Comprende su repercusión en la actividad económica del país, las deudas que contrae el gobierno federal pueden ser de dos tipos: deuda pasiva y deuda activa. Puesto que con ellas se establece una diferencia en cuanto a si la deuda pública aumenta o no la capacidad productiva de una economía.

- La Deuda Pública Pasiva. Es aquella en la que se incurre como consecuencia de ciertos gastos que aun cuando proporcionan utilidad y disfrute a la comunidad, como edificios públicos, parques, etc. No producen por sí mismos ningún ingreso monetario ni aumentan la eficacia y productividad del trabajo y el capital.
- La Deuda Pública Activa. Presenta dos maneras de incurrir a ella: por desembolso de capital en proyectos autoliquidables, y por desembolsos de tal índole que tienden directa o indirectamente a aumentar el poder productivo de la comunidad (gastos en higiene, seguridad pública, conservación de recursos naturales, etc.)."¹⁴

D) Por su Nacionalidad.

Dependiendo la procedencia de los recursos financieros, "puede ser interna (cuando es absorbida por la propia comunidad cuyo gobierno la emitió) o externa (cuando se encuentra en poder de ahorradores de otras naciones).

¹⁴ Martínez Wood, Arturo. *La Deuda Pública Externa como uno de los Factores que Obstaculizan el Desarrollo Económico de México*, Tesis, Facultad de Economía, México, 1982. pp. 13-17.

1.1.6. LA DEUDA PÚBLICA INTERNA DE MÉXICO.

Con respecto a la deuda pública interna, debe señalarse que ésta comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes nacionales y pagaderas en el interior del país en moneda nacional; por lo que representa sólo "el traslado de recursos de un sector a otro, sin aumentar la disponibilidad de bienes y servicios del sistema económico en su conjunto. Es decir, que el sector público toma recursos prestados del sector privado mediante una promesa de reintegrar éstos en un futuro, incrementados por el monto del interés estipulado.¹⁵

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda pública interna comprende al conjunto de financiamientos que obtiene el sector público en el mercado doméstico, a través de la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones, los cuales son pagaderos dentro del país y en moneda nacional.¹⁶

Cabe explicar, que la deuda interna del Gobierno Federal esta integrada por:

a) "Valores Gubernamentales. Corresponden a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México como agente financiero. Los instrumentos vigentes son:

- Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES).
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes).
- Bonos de Desarrollo a Tasa Fija a plazos 3 - 20 años (Bonos de DTF).
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos).

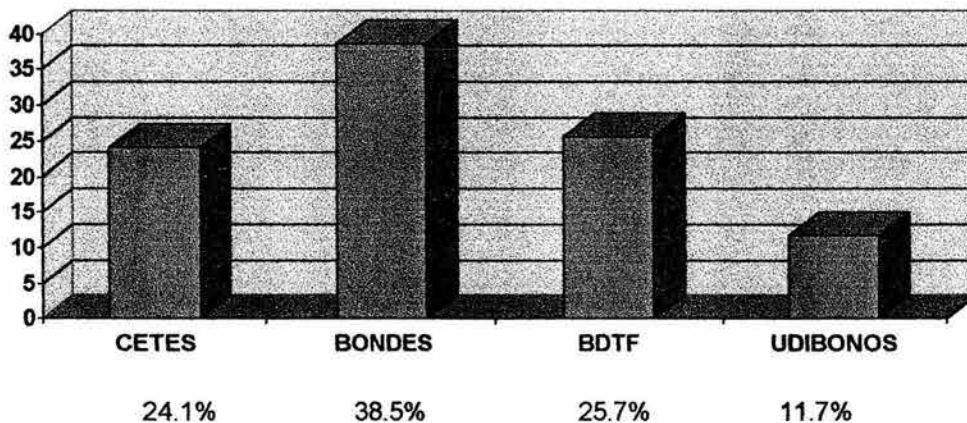
¹⁵ Ibidem. p. 13.

¹⁶ www.shcp.gob.mx

En las siguientes gráficas podrá observarse con mayor detalle el nivel de financiamiento interno del Gobierno Federal, en lo que respecta a la colocación de valores gubernamentales en el mercado interno durante los ejercicios fiscales correspondientes a los años 2002 y 2003.

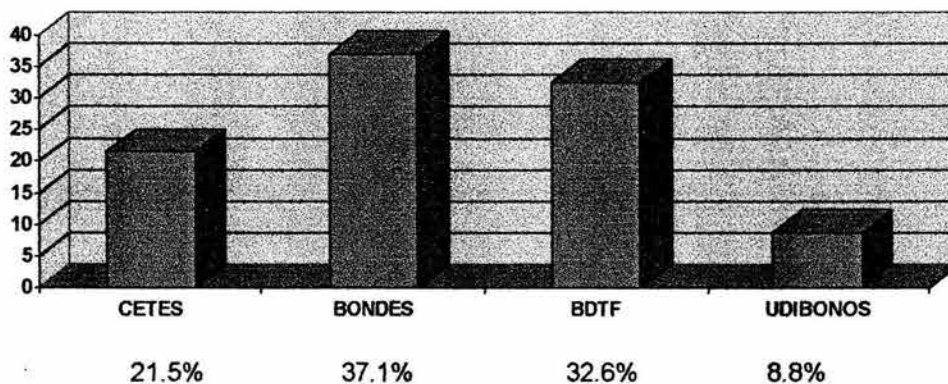
VALORES GUBERNAMENTALES 2002 (FUENTE: SHCP)

COMPOSICIÓN POR INSTRUMENTO (%)



VALORES GUBERNAMENTALES 2003 (FUENTE: SHCP)

COMPOSICIÓN POR INSTRUMENTO (%)

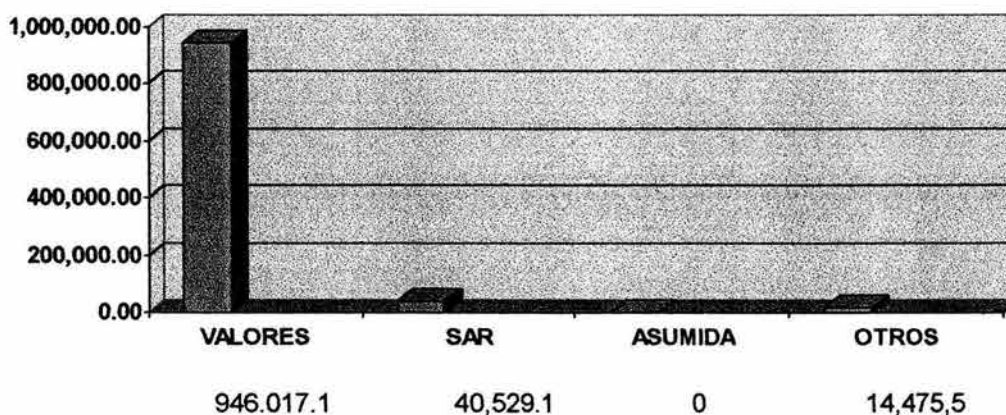


El Gobierno Federal muestra una mayor preferencia para colocar BONDES entre el público local. Cabe destacar que el monto de endeudamiento en valores durante el 2003 fue de 946 mil 017.1 millones de pesos.

- b) Fondo de Ahorro para el Retiro (SAR). Son los recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores, que al depositarse en el banco central como disponibilidad del Gobierno Federal se consideran dentro de su pasivo. El monto de endeudamiento de este rubro en el 2003 fue de 40 mil 529.1 millones de pesos.
- c) Deuda Asumida. Corresponde a la deuda de entidades paraestatales liquidadas o fusionadas, asumida por el Gobierno Federal. En este rubro la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no reporta ningún saldo en el 2003.
- d) Otros. Se refiere a los pasivos contratados por el Gobierno Federal en Moneda Nacional diferentes a los señalados anteriormente. Al respecto, en el 2003, el monto de endeudamiento ascendió a 14 mil 475.5 millones de pesos.

A continuación se presenta una gráfica relativa a la integración de la deuda pública interna del Gobierno Federal, correspondiente al pasado ejercicio fiscal.

DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL ENERO-NOVIEMBRE 2003
(MILLONES DE PESOS) FUENTE: SHCP



De los datos anteriores, puede apreciarse que el Gobierno Federal en materia de endeudamiento público interno presenta una mayor tendencia para adquirir financiamiento a través de la colocación de valores en el mercado nacional.

Por otra parte, según reportes del Banco de México, al cierre del cuarto trimestre del 2003, el saldo de la deuda interna neta del Gobierno Federal se situó en 927 mil 97.1 millones de pesos.

En términos del PIB la deuda interna neta se ubicó en 13.4 por ciento. Lo anterior, representa un incremento del endeudamiento interno por 99 mil 351.1 millones de pesos, recursos que fueron destinados íntegramente para la disminución de la deuda pública externa.

Según los reportes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evolución de la deuda pública interna se apegó estrictamente a los lineamientos del artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para 2003, mismo que estableció la posibilidad de contratar endeudamiento interno adicional para destinarlos a la disminución de la deuda pública externa., y del artículo 3º Transitorio de la misma Ley, en el que el monto del endeudamiento interno neto podría modificarse por los montos que resultaran de la aplicación del Programa de Separación Voluntaria.

Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2004, en el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación, se autorizó al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contratar y ejercer 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 2004, por un monto de endeudamiento interno hasta por 84 mil 300 millones de pesos.

Asimismo, se le autorizó para contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

1.2. LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

La definición de deuda pública externa representa una enorme complejidad, pues en ella intervienen toda una gama de factores endógenos y exógenos, por lo cual aún no existe un consenso mundial.

Sin embargo, se ha logrado conformar un patrón que facilite la comparación de las prácticas realizadas tanto por los acreedores como por los deudores en el ámbito internacional.

1.2.1. CONCEPTO ECONÓMICO DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Por deuda externa se entiende la captación que un país hace en cualquier moneda con personas físicas o morales no residentes del país (es decir, extranjeros), independientemente de la moneda (nacional o extranjera) que se utilice en su contratación.

Por su parte, el Banco Mundial define a la deuda pública externa como “el monto, en un determinado momento, de los pasivos contractuales desembolsados y pendientes de reintegro que asumen los residentes de un país frente a no residentes, con el compromiso de reembolsar el capital, con o sin intereses, o de pagar los intereses, con o sin reembolso del capital”.¹⁷

“En este caso, la utilización de pasivos contractuales constituye un criterio claro para determinar que existe la obligación de efectuar pagos especificados. El término capital significa que incluye a todos los instrumentos que representan pasivos financieros, y que se incluyan los préstamos exentos de intereses, ya que éstos entrañan igualmente una obligación contractual de reembolso.

¹⁷ Banco Mundial. *La Deuda Externa. Definición, Cobertura Estadística y Metodológica*, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., EUA, 1988. pp. 9 y 10.

Con la frase desembolsos y pendientes de reintegro se establece una importante distinción entre la parte de un préstamo que ha sido girada y está pendiente de reembolso y los montos no desembolsados. El hecho de que en la anterior definición no se refiera específicamente al vencimiento de la deuda, significa que se incluye tanto la deuda de corto plazo como de largo plazo.¹⁸

Con relación a los residentes, conviene comentar que en el Manual de Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional se define como residentes: al gobierno Federal, las personas físicas, las instituciones privadas sin fines de lucro que prestan sus servicios a éstas y las empresas. Todos los cuales se determinan en función de su vinculación al territorio de una economía nacional.

De lo antes expuesto, se infiere que la deuda pública externa se determina por la residencia del acreedor (es decir, que debe ser extranjero), por lo que ésta se contrata en los mercados financieros extranjeros y en moneda extranjera (divisa). Lo anterior, implica que el pago de intereses y la devolución del monto principal generalmente deba realizarse en la misma divisa en que fue contratada, salvo que se estipule en el respectivo contrato alguna otra modalidad.

Además, cabe indicar que la deuda pública externa estará constituida como ya se dijo con los recursos financieros provenientes del extranjero, en divisas y que efectivamente se hubieren trasladado y recibido por alguna institución del Gobierno Federal, ya que debe aparecer en el registro contable gubernamental.

No obstante, que el monto de la deuda pública externa contratada por nuestro país se realiza en varias divisas, por cuestiones contables, ésta se expresa siempre en dólares norteamericanos.

¹⁸ Ibidem, pp. 10 y 11.

1.2.2. CONCEPTO JURÍDICO DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Cabe destacar, que la Ley General de Deuda Pública omite dar una definición de lo que debe entenderse por deuda pública externa.

Por lo que, de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, se considera deuda pública externa a "los débitos acumulados por una nación a causa de empréstitos realizados en el mercado extranjero del dinero."¹⁹

Conforme al criterio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda pública externa "comprende todas las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreditantes extranjeros y pagaderas en el exterior, tanto en moneda nacional como extranjera. Su pago implica la salida de fondos del país."²⁰

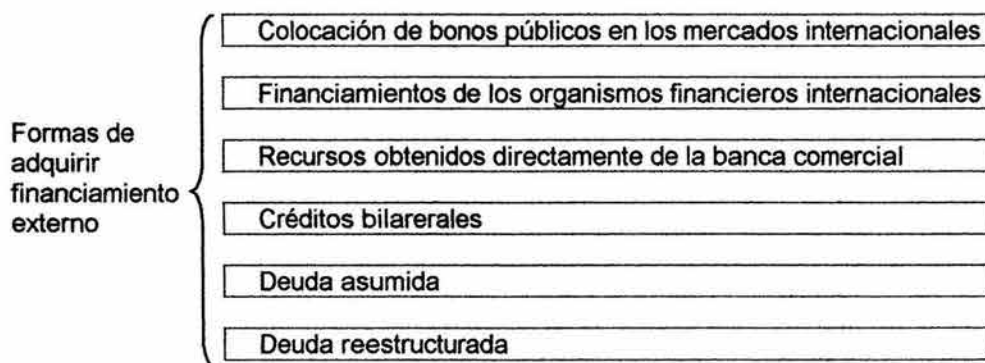
En virtud de lo anterior, se infiere que se trata la relación contractual administrativa que surge cuando el Gobierno Federal como sujeto deudor solicita y recibe de otros países, entidades privadas extranjeras o instituciones financieras multilaterales, cierta cantidad de dinero en moneda extranjera, de la cual derivan obligaciones, ya que el país deudor se compromete a restituir y a pagar un alto costo por las divisas recibidas en el tiempo y lugar convenidos.

1.2.3. FORMAS DE ADQUIRIR DEUDA PÚBLICA EXTERNA EN MÉXICO.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno Federal Mexicano puede adquirir recursos financieros en moneda extranjera de la siguiente manera:

¹⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit. p. 1127.

²⁰ Subsecretaría de Egresos. Op. Cit. p. 138.

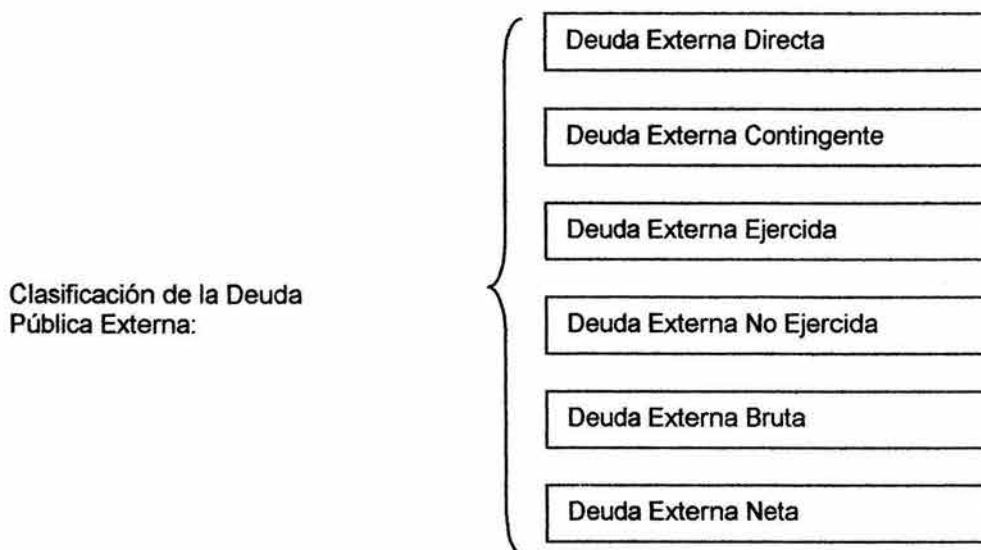


- **“Colocaciones Públicas en los Mercados Internacionales de Capital.** Son emisiones de bonos públicos, pagarés a mediano plazo y papel comercial.
- **Financiamientos de los Organismos Financieros Internacionales.** Entre estos organismos destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Monetario Internacional (FMI), que más adelante serán examinados.
- **Recursos Obtenidos en forma directa a través de la banca comercial.**
- **Créditos Bilaterales.** Son los préstamos otorgados entre los gobiernos extranjeros a través de sus bancos oficiales, o bien, otorgados por la banca comercial con la garantía de un organismo oficial.
- **Deuda Asumida.** Se refiere a la deuda de las entidades paraestatales liquidadas o fusionadas que contrae el Gobierno Federal.
- **Deuda Reestructurada.** Corresponde a aquellos financiamientos que se han renegociado en diversos programas con la finalidad de reducir el saldo de la deuda y su servicio, como lo son: Club de París, Bonos Brady, Bonos Cupón Cero, etc.”²¹

²¹ www.shcp.gob.mx.

1.2.4. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

En general, existen varias clasificaciones de la deuda pública externa, pero una de las más prácticas e ilustrativas es la que plantea el economista mexicano José Ángel Gurría, que es la siguiente:



- A) "Deuda Externa Directa.** Consiste en la recepción directa de fondos por el prestatario residente.
- B) Deuda Externa Contingente.** Cuando un organismo o institución residente otorga garantía o aval por la contratación de deuda de prestatarios residentes, aunque hay ocasiones en que las concede a no residentes. Normalmente la deuda externa de un país incluye a la contingente y a la directa.
- C) Deuda Externa Ejercida.** Es el saldo de la deuda externa desembolsada.

D) Deuda Externa No Ejercida. Es el saldo de la deuda externa no desembolsada; puede considerarse como deuda efectiva y agregarla al total desembolsado, si existe expectativa de que será desembolsada en un futuro próximo o tomarse como fuente potencial de financiamiento que eventualmente sería desembolsada para hacer frente a necesidades de divisas, tal como el pago de deuda desembolsada.

Se dice en el ámbito económico que el compromiso del prestatario comienza en el momento en que desembolsa (ejerce) el crédito, por ello, la deuda externa no desembolsada no es efectiva, sino fuente de financiamiento disponible con posibilidades de convertirse en efectiva, y es esta última la que sirve de base para estudios comparativos y cruzados entre países.

E) Deuda Externa Bruta. Se hace referencia a la deuda externa desembolsada durante cierto período de tiempo (normalmente un año).

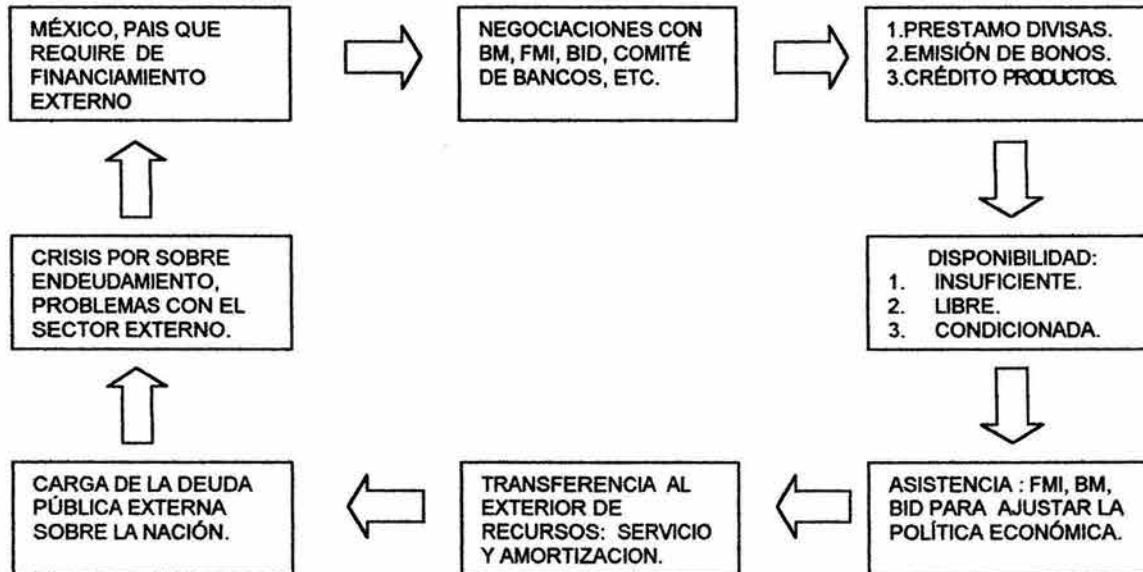
F) Deuda Externa Neta. Se refiere al endeudamiento menos el flujo de amortización." ²²

1.2.5. EL CIRCUITO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

A continuación, con el propósito de hacer más ilustrativo este tema, se presenta un fluxograma, que consiste en una gráfica que explica el proceso que tiene que seguir el Gobierno Mexicano para poder solicitar financiamiento al exterior.

²² Gurría Treviño, José Ángel. **Algunas Interrogantes sobre Deuda Externa (El Caso de México)**; Tesis, Profesional, Facultad de Economía, México, 1982. p.1.

CIRCUITO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

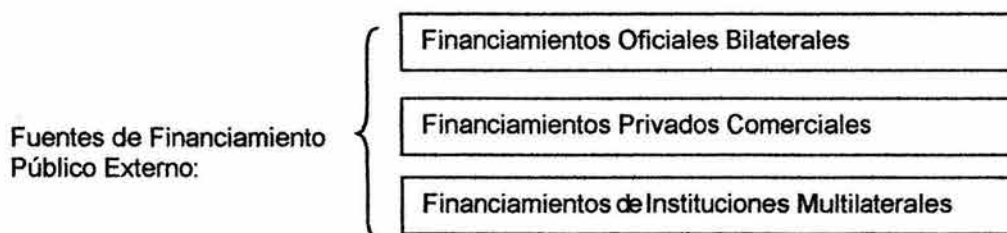


En el fluxograma anterior, se observa que el proceso de negociación, asignación y amortización genera un círculo vicioso periódico, pues generalmente el país al registrar déficit presupuestario recurre a solicitar financiamiento externo (deuda pública externa), la cual paga la población mediante sus contribuciones.

Como en el caso de México, sí el Gobierno Federal continúa presentando déficits presupuestarios, entonces continuará con la práctica viciosa de recurrir al financiamiento externo.

1.2.6. FUENTES DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO EXTERNO.

Actualmente, existe una variedad de fuentes de financiamiento externo, las cuales pueden clasificarse en tres categorías:



A) Financiamientos Oficiales Bilaterales. Se consideran como tales a los financiamientos que otorgan las instituciones pertenecientes a gobiernos extranjeros; son otorgados por unos a otros gobiernos por diversas razones, ya sea para el fomento de relaciones económico-financieras, fomento al desarrollo, reconstrucción, ayuda internacional, etc. Los plazos y condiciones varían según las circunstancias, pero en general contienen un mayor grado de condicionalidad política y comercial. El financiamiento se realiza normalmente a tasa fija, y a plazos que tienden de cortos a medios.²³

B) Financiamientos Privados Comerciales. Son otorgados por un "conjunto de instituciones de crédito integradas por particulares que realizan préstamos de corto, mediano y largo plazos para financiar todo tipo de necesidades de un país, ya sea para importaciones y exportaciones, inversión, balanza de pagos, constitución de reservas oficiales de divisas, etc.; el mercado generalmente es de mayoreo y los montos tienden a ser relativamente grandes. Naturalmente que el país concerniente necesita cierto prestigio financiero internacional para poder acudir a este mercado. El esquema de amortización del crédito varía según las necesidades del prestatario y las posibilidades del mercado.

El crédito puede amortizarse con un solo pago al vencimiento (bullet), puede ser pagado en semestralidades o anualidades iguales después de un determinado periodo de gracia; o ser pagado mediante amortizaciones desiguales, las más grandes aplicándose a los períodos finales del crédito (balloon)."²⁴

²³ Retchkiman K., Benjamín. Op. Cit. p. 18

²⁴ Ibidem. pp. 20- 21.

“El prestatario puede optar por un grupo reducido de bancos (5, 10 o 15 bancos, según el monto) para satisfacer sus necesidades de financiamiento a mediano o largo plazos; estos grupos reducidos son generalmente conocidos como “Club Deals” o sindicaciones cerradas.

En este caso, el prestatario puede acordar las condiciones con uno o más bancos (bancos líderes) y otorgarles el mandato (autorización formal) para conseguir otros bancos selectos en el mercado. Asimismo, el o los bancos líderes pueden comprometerse a suscribir la totalidad o parte del préstamo antes de sondear a otros, en cuyo caso el préstamo está totalmente o parcialmente asegurado por los bancos líderes, aunque no se puedan conseguir otros bancos para el grupo.

Hay otros casos en que los bancos líderes se comprometen únicamente por el monto de su participación y ofrecen al prestatario solamente la expectativa que se conseguirán otros bancos, pero sin compromiso firme (best efforts). Si las necesidades de financiamiento son bastante amplias, el prestatario puede optar por una sindicación pública en la cual un gran número de bancos son invitados (en algunos casos pueden llegar a reunirse 600 bancos).

En una sindicación pública el prestatario normalmente otorga el mandato a uno o más bancos líderes, después de que acordaron las condiciones financieras del crédito.

Los bancos líderes generalmente se comprometen a suscribir la totalidad del monto en cuestión antes de salir al mercado. Si las condiciones lo permiten, los bancos líderes invitan a otros bancos “gerentes”, los que normalmente toman una suscripción menos que la de los bancos líderes, “antes de salir al mercado”. La expresión “salir al mercado” significa invitar formalmente a un gran número de bancos participantes para que tomen parte en el préstamo.

Los bancos participantes aportan un cierto monto al préstamo y no hacen suscripción; su participación se reduce al monto de suscripción final en el crédito, así todos los bancos están sujetos al mismo contrato con el prestatario; los bancos designan un banco "agente" quien coordina las relaciones entre el prestatario y los prestamistas durante la vida del crédito, y se encarga de la transmisión de fondos de los prestamistas al prestatario y viceversa.²⁵

C) Financiamientos de Instituciones Multilaterales. Son los recursos que ofrecen un conjunto de instituciones extranjeras oficiales multilaterales, como es el caso del Sistema del Banco Mundial, integrado por varios organismos, o del Banco Interamericano de Desarrollo; constituyendo así la deuda multilateral.²⁶ De entre dichas instituciones destacan las siguientes:

- El Banco Mundial (BM). Fue constituido en Bretton Woods, en 1944, con el nombre de Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD).

Tiene su sede en la ciudad de Washington, D.C. y posee representaciones en más de 52 países prestatarios; es una institución de desarrollo multilateral importante, tanto por el número de países que lo integran, como por el volumen de los recursos que moviliza.

Los principales fines de ésta institución son:

- Ayudar en la reconstrucción y el desarrollo de los países asociados.
- Facilitar préstamos y garantías para promover la capitalización privada.
- Promover el desarrollo del comercio internacional.
- Otorgar préstamos masivos para financiamientos de grandes proyectos auspiciados y garantizados por el país solicitante.

²⁵ Ibidem. pp. 22-23.

²⁶ Martínez Wood, Arturo. Op. Cit. pp. 12-17.

Se destaca que el Sistema del Banco Mundial está constituido por cinco organismos multilaterales especializados de las Naciones Unidas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID). El objetivo común de estas instituciones es apoyar a los países en desarrollo.

Cabe explicar que todos los países miembros del Fondo Monetario Internacional pueden formar parte del BIRF; asimismo, sólo los miembros del BIRF pueden solicitar el ingreso en los otros cuatro organismos del Grupo Banco Mundial.²⁷

- El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). "Es una institución especializada de las Naciones Unidas, con el propósito fundamental en un principio de asignar capitales para fomentar la reconstrucción de las regiones afectadas por la segunda guerra mundial, y acelerar el desarrollo de aquéllas en que la producción industrial y agrícola esté retrasada.

Dicha institución obtiene sus fondos de las ventas de sus títulos a los países miembros y de la comisión de bonos en los mercados financieros internacionales; otorga préstamos en forma directa a los gobiernos, más frecuentemente a las empresas o instituciones privadas bajo la garantía del gobierno; también puede garantizar préstamos realizados por prestamistas privados. Suministra también servicios consultivos sobre desarrollo económico.²⁸

²⁷ Serrano Méndez, Alfonso. *Financiación de Proyectos por el Banco Mundial*. Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, España, 1993. pp. 11-13.

²⁸ Subsecretaría de Egresos. Op. Cit. p. 58.

- El Fondo Monetario Internacional (FMI). Fue creado en la conferencia de Bretton Woods en 1944, "es una institución internacional cuyo propósito es servir como guardián en el Sistema Monetario Mundial y establecer los tipos de cambio para las monedas mundiales. . Sus objetivos básicos son:
 - Consultar y colaborar en la resolución de los problemas monetarios internacionales.
 - Ayudar a la expansión del comercio internacional.
 - Vigilar la paridad monetaria en relación con el oro o con el dólar norteamericano.
 - Poner a disposición de los países asociados los recursos del propio fondo.²⁹

Es obligación de los países miembros registrar sus tipo de cambio en términos de dólares estadounidenses, con el FMI, y mantenerlo. Así, el FMI es el componente primario del sistema de patrón de cambio en dólares y del sistema de tipos de cambio fijados para todo el mundo.

El FMI tiene fondos propios, aportados por las naciones miembros, que puede prestar a los países a fin de ayudarlos a superar dificultades temporales en su balanza de pagos. Además, a fines de la década de los 60's, el FMI comenzó a emitir un nuevo tipo de unidad de reserva, los Derechos Especiales de Giro.

En ese tiempo dio a estas unidades nuevas el nombre de "papel oro", ya que eran unidades contables definidas en términos de oro, que podían utilizarse para saldar deudas entre naciones sobre las mismas bases que el oro."³⁰

²⁹ Guajardo Cantú, Gerardo. **Impacto de la Renegociación de la Deuda Externa en la Estructura Financiera de los Bancos**; Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México, 1989. p. 62

³⁰ Ibidem. p. 176.

Cabe destacar que el Banco Mundial principalmente se especializa en otorgar financiamiento para obras de infraestructura, por su parte el FMI se especializa en otorgar créditos para la estabilización económica.

- El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se creó en 1959 para complementar al sistema financiero internacional existente, enfocando su atención a los países del área latinoamericana. Su propósito es promover la inversión de capitales para el desarrollo, cooperar a orientar las políticas de desarrollo de sus países miembros y proporcionar asistencia técnica para la realización de proyectos de desarrollo.

El BID cuenta con 3 áreas que operan con capital ordinario integrado por:

- Las suscripciones de los países miembros.
- Con un fondo para operaciones especiales similar al anterior, pero cuyos créditos estén sujetos a condiciones más flexibles.
- Con un fondo fiduciario de progreso social cuyos recursos provienen del gobierno de Estados Unidos para prestarse en condiciones aun más flexibles por lo que se le considera una fuente de los llamados créditos blandos.

Las dos primeras formas de crédito, emplean preferentemente sus recursos para proyectos de desarrollo, relacionados con el sector privado, a diferencia de la tercera, que otorga prioridad a proyectos relativos a servicios públicos, como los de agua potable y educación superior entre otros.

- El Banco Internacional de Pagos (BIP). Es la agrupación financiera internacional en la que se reúnen los bancos centrales de los países industriales. Aquí se discuten y se diseñan las estrategias conjuntas relativas al funcionamiento del sistema monetario y financiero mundial en situaciones que pueden resultar de emergencia para algunos de los participantes en el Sistema Financiero Internacional.

En este grupo se comentan y toman decisiones específicas cuando esto es necesario para los miembros. Este organismo también llamado Club de Basilea, por llevar a cabo sus reuniones en esa ciudad de Suiza.³¹

- El Club de Paris. Es una organización multilateral informal que agrupa a las agencias gubernamentales de la OCDE, en la que el gobierno francés proporciona los servicios de secretariado técnico y ejerce la presidencia.³²

1.2.7. FACTORES QUE ACRECIANTAN LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

Existen varios factores que determinan el incremento del monto de la deuda pública externa; en términos de una ecuación económica se tiene lo siguiente:

$$\text{"EPE} = f(\text{TCE, ISS, PIP, TII})$$

En donde el endeudamiento público externo (EPE) se ve influido básicamente por:

- "La tasa de crecimiento económico (TCE), que incide sobre las importaciones.
- La subvaluación del peso (ISS), que genera la fuga de capitales.
- El precio internacional del petróleo (PIP), que repercute en las exportaciones de productos nacionales y en la captación de divisas.
- Las tasas de intereses internacionales (TII), que influyen sobre el pago de intereses externos."³³

³¹ Ibidem. p. 65

³² Ibidem. p. 64

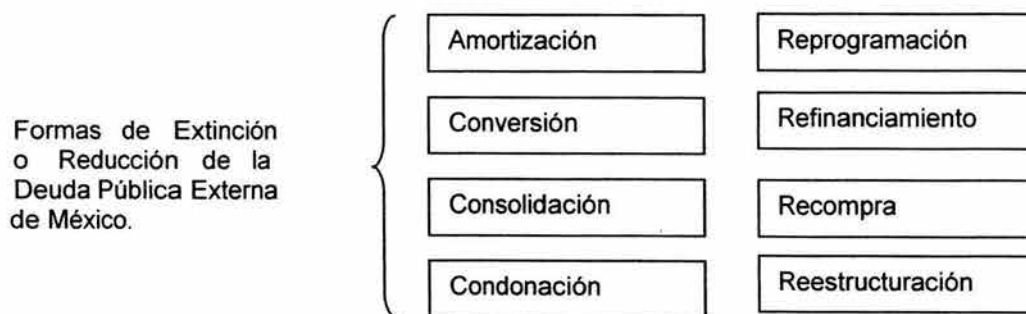
³³ Mejía Pérez, Javier & Alatorre Fierro, Manuel Rodrigo. **Deuda y Desarrollo**, UNAM, México, 1989. p. 120.

Al respecto, conviene mencionar que “la caída de los precios del petróleo supone para México menores ingresos en divisas, al ser éste su principal producto de exportación, y por tanto, reducción de importaciones y menores disponibilidades financieras para el pago de los compromisos contraídos en el exterior.”³⁴

Como podrá observarse, el crecimiento del monto de la deuda pública externa resulta ser sumamente complejo, en virtud de que intervienen una variedad de factores que deben tenerse en cuenta, tales como: el crecimiento del Producto Interno Bruto; el precio del petróleo, el nivel de las exportaciones del país deudor, el valor de las divisas y las tasas de interés extranjeras.

1.2.8. FORMAS DE TERMINACIÓN O REDUCCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

Las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal Mexicano como consecuencia de la contratación de financiamiento público externo, pueden extinguirse o reducirse por:



a) Amortización. Es el pago oportuno y a su vencimiento de los empréstitos, bonos o créditos contratados por el Gobierno Federal, respecto del monto de capital, los intereses, comisiones y gastos convenidos en la contratación de la deuda pública externa.

³⁴ Berzosa Carlos et mas... **Fundamentos de la Deuda Externa.** IEPAPA, Madrid, España, 1987. p. 260.

- “La amortización sólo se refiere al pago de capital (principal), por lo que no incluye el pago de intereses; de modo, que la amortización consiste solamente en el pago del principal en la forma y plazos convenidos en el contrato respectivo.
- El servicio esta constituido por los intereses, las comisiones y otros gastos derivados de su contratación.”³⁵
- El prepago. “Se refiere al acto de amortizar parcial o totalmente el saldo de capital de un financiamiento en forma anticipada. Aparte del calendario de amortización normal, cada contrato de crédito generalmente contiene cláusulas de prepago por diferentes circunstancias. El prepago opcional (si el contrato lo permite), puede ser efectuado en ciertos períodos por el prestatario, ya sea con o sin penalidad (prima); en estos casos es el prestatario quien decide prepagar un crédito por razones de costo en relación a las opciones prevalecientes en el mercado, o por razones de liquidez anulando la necesidad de continuación del crédito.

En los contratos de crédito existen también cláusulas preferentes a prepagos por causas de incumplimiento por parte del prestatario con relación a sus obligaciones contractuales; en este caso son los prestamistas quienes tienen la opción de requerir el prepago del crédito en su totalidad por parte del prestatario.”³⁶

Al respecto, cabe indicar que en el 2003, el Gobierno Federal realizó erogaciones por 1 mil 434.5 millones de dólares para cubrir el pago por concepto de intereses, comisiones y gastos asociados a la deuda pública externa; el 2004, éste tiene previsto erogar 11 mil 889.7 millones de dólares.

³⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. **La Deuda del Sector Público Presupuestario, 1980-1990.** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000. p.18.

³⁶ Gurria Treviño, José Ángel. Op. Cit. p. 8.

b) Conversión. "No constituye en realidad una forma de extinción de la deuda, ya que ésta habrá de subsistir con otras modalidades, sino una transformación de aquélla. Jurídicamente, tiene una consecuencia análoga a la novación en las obligaciones privadas, ya que en virtud de este procedimiento desaparece las obligaciones del empréstito original y en su reemplazo aparecen los nuevos compromisos del empréstito transformado.

La conversión de los empréstitos públicos consiste en una operación de cambio o canje de los títulos de un empréstito público por otros nuevos, los cuales, a pesar de que documentan el mismo capital que los anteriores, estipulan otras condiciones con respecto a las obligaciones del Estado hacia los tenedores de los referidos títulos."³⁷

"El objeto principal de la conversión y que por lo común es puesto en la práctica es con la finalidad de disminuir la tasa de interés originariamente fijada. Sin embargo, no es esencial que ello ocurra, pues también puede perseguir la disminución o espera de los servicios de amortización, transformar los plazos, etc., más aún puede haber conversión por entrega de un nuevo título de interés mayor que el primitivo."³⁸

La doctrina distingue tres clases de conversiones:

- "Facultativa. Escribe en la operación de cambio de títulos de un empréstito por nuevas láminas que estipulan otras condiciones, pero sujeta a la voluntad del poseedor de aquellos.

En consecuencia, es una operación que depende no sólo del Estado, sino también de la decisión de quienes poseen los títulos del empréstito cuya transformación se propone.

³⁷ Martín, José María. Op. Cit. p. 260.

³⁸ Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*; Depalma, Buenos Aires, Argentina. p. 1046.

- **Obligatoria.** Consiste en ofrecerles a los tenedores de los títulos de un empréstito la opción entre su reembolso o amortización anticipada y el canje de aquellos por láminas de un nuevo empréstito, para el cual se ha establecido una tasa de interés menor. En la práctica financiera, ésta ha sido la clase de conversión más utilizada.
- **Forzosa.** Cuando el Estado emisor de un empréstito impone el cambio de sus títulos por otros de un nuevo empréstito, sin alternativa alguna para los poseedores de aquéllos.³⁹

c) Consolidación. Consiste en una variante del procedimiento de conversión, se entiende que hay consolidación cuando la deuda flotante, o sea, obligaciones del Gobierno a corto plazo, provenientes de gestiones de la Tesorería resulta transformada en deuda consolidada, es decir, en deuda a largo plazo o plazo intermedio. Existe pues, como en la conversión, "una alteración en las condiciones de la operación original y un canje de títulos; pudiendo decirse que en esencia es una conversión, sólo que en lugar de modificarse el interés, se cambia el plazo, aunque también pueden combinarse ambas circunstancias."⁴⁰

d) Condonación. La deuda puede reducirse o eliminarse por acuerdo mutuo entre las partes, cuando en virtud de dicho acuerdo el país acreedor renuncia al cobro de la deuda del país deudor, puede eliminarse parte o la totalidad de la deuda pendiente de reembolso, o de su servicio. El efecto se observa en los pagos de principal y de intereses en mora, es decir, los no liquidados, no así en los pagos de intereses futuros que hubieran sido exigibles. Asimismo, cabe indicar que toda reducción de la tasa de interés que se cobra por un préstamo también se considera condonación de intereses, dando lugar a una donación.⁴¹

³⁹ Martín, José María. Op. Cit. pp. 262-263.

⁴⁰ Giuliani Fonrouge, Carlos M. Op. Cit. p. 1049.

⁴¹ Banco Mundial. **Organismos de Cooperación y Desarrollo Económicos**, Fondo Monetario Internacional, Washington, EUA, 1994. pp. 33-34.

- e) **Reprogramación.** Se trata de un acuerdo entre el país deudor y el acreedor con respecto a la modificación del calendario, condiciones de pago de la amortización y los intereses (prórroga del vencimiento de la deuda), que se aplica a obligaciones vencidas o que vencen en determinada fecha futura. Es "un aplazamiento oficial de los pagos del servicio de la deuda mediante la aplicación de nuevos plazos para el pago de los montos diferidos."⁴²
- f) **Refinanciamiento.** Es la conversión de los atrasos y la totalidad o parte de la deuda original en un nuevo préstamo, es decir, que se financia el servicio de deuda a través de la contratación de nuevos créditos con el propósito de pagar deudas viejas con deudas nuevas para evitar un incumplimiento inminente.
- g) **Recompra.** "Cuando un deudor adquiere en el mercado la totalidad o parte de la deuda pendiente de reembolso, por lo general, con un descuento, ya que se reduce el valor de la deuda pendiente conforme baja el valor nominal de deuda que se ha comprado."⁴³
- h) **Reestructuración.** "Abarca muchos tipos de acuerdos que entrañan variaciones de la deuda existente, tales como el refinanciamiento, la reprogramación u otras disposiciones que modifican la obligación del deudor de pagar el principal, los intereses o ambos.

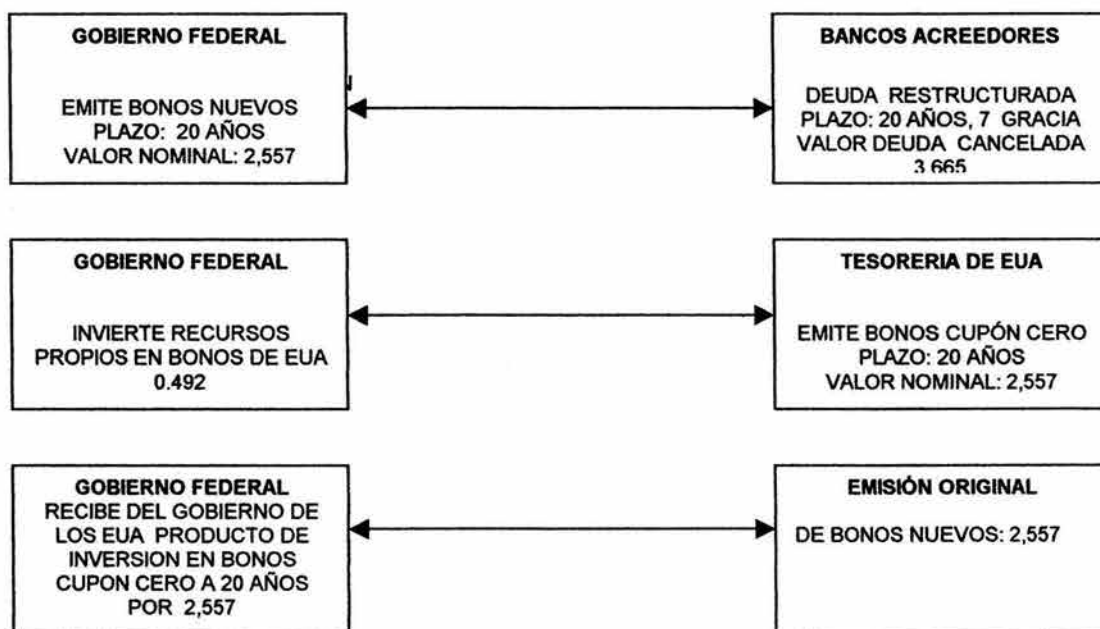
Cuando los intereses vencidos forman parte del acuerdo de reestructuración suele estipularse que el monto de los intereses y a veces los intereses de mora se añadan al principal de la deuda pendiente de reembolso."⁴⁴ De esta forma, suele transformarse un conjunto de préstamos o porciones de un conjunto de préstamos en un sólo préstamo.

⁴² Ibidem. p. 36.

⁴³ Ibidem. p. 41.

⁴⁴ Ibidem. p. 35.

GRÁFICA DE LA REESTRUCTURACIÓN DE UN EMPRÉSTITO PÚBLICO EXTERNO MEXICANO
(CIFRAS EN MILLONES DE DÓLARES AMERICANOS)



RESULTADO NETO: DEUDA REESTRUCTURADA CANCELADA: 3,665.

BONOS NUEVOS	<u>2,557</u>
REDUCCIÓN NETA DE DEUDA =	1,108

FUENTE: Retchkiman, Benjamín. Op. Cit. p. 266.

La operación financiera anterior, fue realizada por el Gobierno Federal durante 1987, en donde utilizó la compra de Bonos del Tesoro Norteamericano a un vencimiento de 20 años, por un monto equivalente a la emisión, con lo cual el Gobierno Federal mexicano garantizó a los banqueros extranjeros el pago del principal de dichos bonos mexicanos, al tiempo que aseguró la fuente de recursos para cubrirlos.

1.3. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA DEUDA EXTERNA DE MÉXICO.

El término finanzas públicas ha sido muy debatido, toda vez que ésta resulta ser materia de estudio de varias disciplinas, tales como la economía, la sociología, la contaduría, la política y el derecho; de modo que los investigadores han generado una gama tan diversa de conceptos para tratar de explicar su naturaleza.

Cabe considerar que el vocablo finanzas etimológicamente "deriva de la voz latina *finer*, que significa "terminar, pagar"; así el concepto de finanzas se refiere a todo lo relacionado con pagar", ⁴⁵ o más bien, con la forma de manejar aquello con lo que se paga; por lo que "se refiere a la moneda, o para ser más precisos, a la actividad por medio de la cual, se realizan negociaciones y transacciones con valor monetario." ⁴⁶

Cuando se habla de financiamiento, se hace referencia al proceso de obtención de recursos financieros necesarios para realizar un gasto de cualquier tipo. De manera general, puede decirse que el estudio de las finanzas públicas implica el análisis de los conceptos e instituciones relativos a los recursos económicos con que cuenta el Gobierno Federal para la realización de sus fines.

1.3.1. CONCEPTO ECONÓMICO DE FINANZAS PÚBLICAS.

"Las finanzas públicas constituyen la materia que comprende el aspecto económico del Estado y que se traduce en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con que cuenta éste para la realización de sus actividades y que efectúa para la consecución de sus fines". ⁴⁷

⁴⁵ Delgadillo, Humberto. *Finanzas Públicas*, Porrúa, México, 1990, p. 20.

⁴⁶ Mabarak Cerecedo, Doricela. *El Derecho Financiero Mexicano*, McGraw-Hill, México, 1995. p. 7.

⁴⁷ Delgadillo, Humberto. Op. Cit. p. 21.

Al respecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considera a las finanzas públicas como "la disciplina que trata de la captación de los ingresos y gastos, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público." ⁴⁸

Derivado de los conceptos precedentes, se advierten los siguientes elementos:

- a) "El Estado obtiene recursos por la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, así como por el ejercicio de su poder de imperio con base en el cual establece las contribuciones que los particulares deberán aportar para los gastos públicos. Finalmente, su presupuesto se complementará con otros mecanismos financieros, que en calidad de empréstitos vía crédito interno o externo, obtendrá de otros entes.
- b) El manejo de los recursos que obtiene el Estado se efectúa mediante los diferentes órganos que integran la Administración Pública Federal, siempre sujetos a las disposiciones que regulan la legalidad de su actuación.
- c) La aplicación de estos recursos constituye las erogaciones que por concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión para alcanzar sus objetivos." ⁴⁹

1.3.2. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

El origen de las finanzas estatales se remonta a las primeras haciendas gubernamentales de las ciudades antiguas; a grosso modo, puede decirse que sus necesidades financieras eran cubiertas por las prestaciones de los súbditos, de los pueblos vencidos que caían en la esclavitud o bien entregaban tributo, así como de los ingresos patrimoniales provenientes de la explotación de bienes de los monarcas (minas y tierras).

⁴⁸ Subsecretaría de Egresos. Op. Cit. p. 172.

⁴⁹ Ibidem. p. 22.

Durante la Edad Media, era común que se confundiera el patrimonio del monarca con el del reino, y como en la época antigua, la explotación patrimonial también era la fuente de recursos más importante.

Cabe destacar que en aquél tiempo fue creado el sistema de regalías que consistía en el conjunto de contribuciones que los señores feudales tenían que pagar por concesiones generales o especiales al rey o príncipe (por acuñar moneda, utilizar el agua, construir puentes, etc.).

Asimismo, dicho sistema incluía las tasas que los súbditos debían pagar a los señores feudales por servicios relacionados con el dominio señorial (ejercicio de profesiones, utilizar las tierras de la comarca, etc.).

Posteriormente, los monarcas utilizaron el sistema de "ayudas" mediante el cual obligaban a sus vasallos a pagarles directamente los servicios relacionados con el dominio señorial; dichas ayudas fueron en un principio de carácter excepcional, con motivo de la defensa del reino, y luego, fueron de carácter permanente.

Con el surgimiento de la Nación-Estado (como unidad de dominación independiente en lo exterior e interior, con recursos, personal y funciones propios, y delimitación territorial), y gracias a la política mercantilista desarrollada en Inglaterra e Italia durante el siglo XVI (que se encargó del estudio de los ingresos públicos), dieron la pauta para que surgiera un nuevo sistema tributario, escrito y reglamentado de manera unitaria para toda la Nación.

Con éste se proponía el incremento de los ingresos de los monarcas debido a la elevación de la capacidad tributaria del pueblo, los cuales serían utilizados para sostener al ejército, a la burocracia, y demás funciones públicas.

Cabe indicar, que los mercantilistas también propugnaban por la acumulación de los metales preciosos, oro y plata, ya que se pensaba que un país se enriquecía sólo si tenía una balanza comercial favorable de las exportaciones sobre las importaciones.

Como contrapartida a la postura anterior, surgió a finales del siglo XVI en Francia la Teoría Fisiocrática, que etimológicamente significa "gobierno de la naturaleza", esta corriente estuvo encabezada por François Quesnay.

Desde una perspectiva financiera, los postulados de Quesnay fueron los siguientes: Limitación de las funciones estatales para garantizar la vida, la propiedad y la libertad de las actividades individuales (*laissez faire, laissez passer*); la creación de un impuesto único que gravara sólo la renta de las tierras; y la limitación de los gastos públicos.

Los fisiócratas erróneamente creían que todas las riquezas derivaban de la agricultura, por lo mismo, propusieron gravar a dicha actividad para que de esa forma, mediante el fenómeno de traslación, pudieran alcanzar todas las demás manifestaciones de capacidad contributiva; lo cual, no funcionó.

Con el transcurso del tiempo, el Estado fue atravesando por un proceso evolutivo para modernizarse, el cual es explicado por varias teorías, así se tiene a la Teoría liberal surgida en 1776, la cual hace referencia a la existencia de un Estado gendarme.

Dicha teoría, encabezada por el Inglés Adam Smith, diseñó un sistema fiscal óptimo, basado en términos de justicia o equidad, en donde las cargas fiscales debían repartirse de conformidad con el beneficio que el ciudadano recibiera, o bien, con base a su capacidad de pago.

Asimismo, Smith planteó: la limitación extrema de los gastos públicos; el equilibrio anual entre los gastos presupuestados y los ingresos del Estado; que la imposición tributaria no afectara a los precios del mercado; que los tributos causaran la menor incomodidad a los contribuyentes; la diferencia entre ingresos ordinarios (programados) e ingresos extraordinarios (no previstos); que el empréstito es un recurso extraordinario de uso limitado únicamente a urgencias excepcionales.⁵⁰

Además, de que "el ahorro debería de responder únicamente a las necesidades del financiamiento de inversiones y como respuesta a situaciones de emergencia".⁵¹

En 1849, el inglés John Stuart Mill, planteó que "el gravamen de las rentas de capital constituye una injusta doble imposición, primero se grava la renta cuando se recibe, después, otra vez se gravan los rendimientos obtenidos de su inversión; por lo que proponía reemplazar el impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el gasto personal."⁵²

En el siglo XX, en los años previos a la Primera Guerra Mundial, el capitalismo se había desarrollado permitiendo la constitución de monopolios, por lo que el Estado tuvo que intervenir para evitar abusos y evitar conflictos sociales.

En este periodo, aparecieron los impuestos extraterritoriales, tales como los derechos aduaneros proteccionistas, el gravamen al celibato, estímulos a la procreación, etc. Se ha dicho que la intervención del Estado fue accidental, más no intervencionista, ya sólo se proponía modificar los efectos de la economía.

⁵⁰ García Vizcaíno, Catalina. **Derecho Tributario Consideraciones Económicas y Jurídicas**, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1996. p. 8.

⁵¹ Revista Trimestre Fiscal, Año 7, No. 26, enero-marzo, 1986, México, p. 104.

⁵² Ibidem, p. 82.

Durante la década de los 20's y principio de los 30's, surgió el interés por desarrollar teorías sobre la incidencia impositiva (imposición), como la del francés A. C. Pigeou, quien en 1928 postuló que los contribuyentes con igual capacidad de pago debían soportar iguales cargas fiscales. Asimismo, postuló que la facultad de un gobierno de imponer un tributo se justifica en la medida en que se aumenta la utilidad derivada del servicio financiado con los impuestos.

Subsecuentemente, se puso mayor interés en el estudio del presupuesto de gastos del Gobierno y a su papel como suministrador de bienes y servicios, de manera que se consideró que el gasto debía ser restringido en función del rendimiento del sistema impositivo.

Así se tiene que con la Segunda Guerra Mundial el Gobierno comenzó a adoptar como finalidad lo siguiente: Satisfacer lo mejor posible las necesidades sociales mediante servicios públicos que cubrieran las necesidades de higiene, seguridad social, instrucción general y profesional; correos y telecomunicaciones; transporte; suministro de energía; asegurar el aumento y plena ocupación de la renta nacional; favorecer y controlar la actividad económica privada.⁵³

En 1939 el economista de origen inglés John Maynard Keynes, postuló que el presupuesto debería estar orientado al equilibrio sobre el empleo y la tasa de inflación; asimismo, postuló que todo déficit presupuestario se paga por sí mismo, por medio del incremento del gasto público, pero que este debía ser contabilizado y analizado estadísticamente. De modo que ya se estaba hablando de un bienestar social, en donde debería de darse un tratamiento igual para los iguales en términos de la carga fiscal total, lo cual incluye tanto el pago del impuesto como la pérdida del bienestar.

⁵³ García Vizcaíno, Catalina. Op. Cit. p. 9.

Poco a poco, fue imperando la idea de equilibrar el presupuesto al nivel del pleno empleo, mientras se buscaba la forma de limitar los cambios en el déficit o superávit, por lo que se habla ya de una política fiscal de estabilización, la cual se basó en la idea de que mediante la expansión tributaria fiscal se frenaría el desempleo, buscando propiciar el pleno empleo al intervenir el Estado con mayor gasto para suministrar mejores servicios y por ende crear empleos.

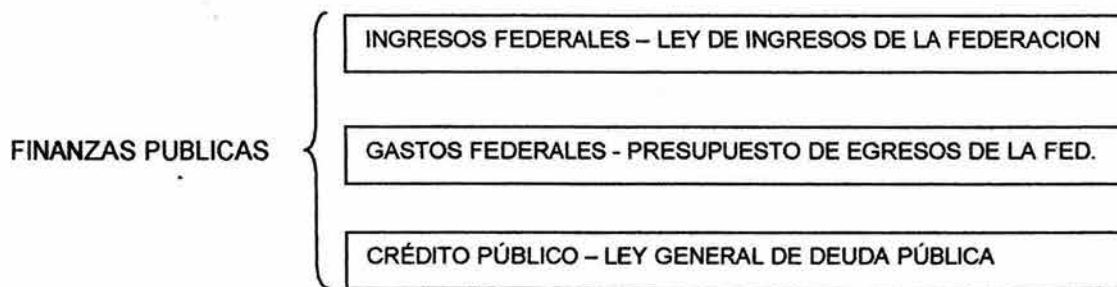
En 1979, surgió en Gran Bretaña la teoría económica denominada neoliberalismo, que retomó los postulados del liberalismo e inmediatamente fue considerada por Norteamérica en la década de los 80's, y propagada al resto del continente Americano, inclusive llegó hasta Europa Occidental y Oriental, instaurándose en la entonces URSS con el movimiento político-económico denominado Perestroika.⁵⁴

Dicha teoría, ahora convertida en política económica internacional, consiste en la óptima utilización de los recursos humanos y financieros con el fin de asegurar el pago de la deuda externa, por lo que plantea lo siguiente: Economías de mercado, con intervención estatal pero sólo en ciertas áreas; privatización de empresas públicas; incentivar la inversión privada interna y externa; reducir el déficit presupuestario e implantar un sistema de recaudación eficiente que garantice al Estado el ingreso de mayores recursos, etc.

1.3.3. CONCEPTO JURÍDICO DE FINANZAS PÚBLICAS.

El Diccionario Jurídico Mexicano, tomo D-H, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, plantea que "se entiende por finanzas públicas a los ingresos y los gastos del Estado, incluyendo el crédito público; estas operaciones están sujetas al principio de legalidad y tienen por objeto realizar las funciones financieras del Estado."

⁵⁴ Revista Trimestre Fiscal. Op. Cit. p. 10.



1.3.4. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO FEDERAL MEXICANO.

La referida actividad financiera del Gobierno Federal se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Ley de Ingresos de la Federación.

Respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 3, fracción IV, estipula que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Relacionado con lo anterior, el artículo 73 constitucional estipula que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

Por su parte, la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal tiene por objeto regular como su nombre lo indica tanto el presupuesto, la contabilidad y el gasto público que realice el Gobierno Federal (incluye a los tres poderes), así como la Administración Pública Federal.

En el artículo 1º de dicha Ley, se establece que el presupuesto, la contabilidad y el Gasto Público Federal, se norman y regulan por las disposiciones de esta Ley, que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el gasto público federal comprende:

- a) Gasto Corriente: Constituye un acto de consumo para el desarrollo propio de las funciones administrativas.
- b) Inversión Física. Erogaciones para la construcción y conservación de obra pública.
- c) Inversión Financiera. Erogaciones destinadas a la adquisición de bonos y acciones del mercado de valores, con el propósito de otorgar financiamiento a instituciones públicas o privadas.
- d) Pagos de pasivo o de deuda pública: erogaciones por retribución de obligaciones derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos sobre el crédito de la nación.

Asimismo, dicho artículo señala quienes son ejecutores del gasto público federal:

- Poder Legislativo.
- Poder Judicial.
- Presidencia de la República.
- Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.
- Procuraduría General de la República.
- Departamento del Distrito Federal.
- Organismos Descentralizados.

- Empresas de participación Estatal Mayoritaria.
- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, alguna empresa u organismo antes señalados.

Ahora bien, en los artículos 13, 15 y 16 de dicho ordenamiento, se establece como instrumento rector del gasto público al Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se analiza a continuación.

1.3.5. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

El jurista y catedrático mexicano Elisur Arteaga expone que "el presupuesto es el cálculo anticipado de gastos del gobierno federal a realizar en un ejercicio fiscal. Es una de las instituciones que integran lo que se ha denominado paquete fiscal."⁵⁵

Por su parte el jurisconsulto argentino José María Martín, en su Teoría del Presupuesto postula que todo "dispendio (erogación o inversión) público contiene tres elementos característicos, que son los siguientes:

- "En primer elemento consiste en la satisfacción de un determinado tipo de necesidades, o sea, las denominadas necesidades públicas y, en términos generales, que ellas se materializan en atención al interés público.
- El segundo elemento constitutivo de la noción de egreso público reside en la circunstancia de que en todos los casos se trata del empleo, la aplicación o la utilización de una riqueza.

⁵⁵ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos Volumen 2. Harla, México. 1997. p. 74.

- La referida teoría general del gasto público pone de manifiesto que si éste constituye el empleo de riqueza para la satisfacción de necesidades públicas, necesariamente aparece un tercer elemento, esencial de toda gestión de un Estado de derecho, es decir, su juridicidad conforme a las normas jurídicas."⁵⁶

Conforme a tales elementos, puede precisarse que el gasto público es el empleo de riqueza realizado por el Gobierno Federal, en términos de la ley, destinado a la satisfacción de necesidades públicas.

La elaboración del Presupuesto de Egresos tiene su fundamento en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé que el Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora anualmente el proyecto de presupuesto, el cual posteriormente lo presenta a la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 de noviembre de cada año; a excepción de cada seis años cuando se da el cambio del titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual debe ser presentado a más tardar el día 15 de diciembre.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público para formular el proyecto de presupuesto de referencia, lo elaborará con base en los anteproyectos que formulen las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En cuanto a las entidades no coordinadas, éstas deberán presentar a más tardar el 20 de julio de cada año sus anteproyectos de presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su análisis, y en su caso modificación o autorización.

⁵⁶ Martín, José María. Op. Cit. p. 67.

Cabe explicar que los otros poderes de la Unión formulan sus propios proyectos de presupuesto y lo envían al Ejecutivo Federal para que éste ordene su incorporación al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Se destaca que el Ejecutivo Federal no tiene facultades para autorizar estos proyectos, por lo que se incluyen de manera directa al proyecto que será sometido a la consideración de la Cámara de Diputados.

La aprobación del Presupuesto de Egresos tiene su fundamento en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estipula que es Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Presupuesto de Egresos de la Federación no es una Ley por su contenido, pues sólo una de las dos Cámaras del Congreso (Cámara de Diputados) otorga al Poder Ejecutivo Federal la facultad de pagar los gastos previstos, por lo que se puede entender a éste como a un acto administrativo previsto en una ley que lo autoriza, que en este caso es la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Resulta interesante comentar lo que sucedería en el caso de no aprobarse e Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados.

Al respecto, cabe considerar que en México, no existe un principio de reconducción presupuestal tal como sucede en otros países (Inglaterra, Francia, Bélgica), en donde en caso de no aprobarse el presupuesto, dicha problemática es solucionada al prevalecer en tanto se apruebe el mismo, el presupuesto del año anterior.

Por su parte, el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo prevé la posibilidad de prorrogar la prevalencia determinada en el ejercicio anterior, de las retribuciones que correspondan a los servidores públicos que no se hubieran fijado en el nuevo presupuesto.

Fuera del artículo antes mencionado, no existe un precepto que prevea la posibilidad de prorrogar la vigencia del Presupuesto de Egresos del año anterior en los supuestos que la Cámara de Diputados no apruebe el Presupuesto de Egresos para el ejercicio correspondiente. Aprobado el Presupuesto de Egresos, éste es publicado en el Diario Oficial de la Federación para su exacto cumplimiento.

Cabe destacar que la vigencia del Presupuesto de Egresos es de un año, contado a partir del 1º de enero; aunque el texto puede ser modificado en el transcurso de ese año. En el supuesto de que se requiriera realizarle algunos ajustes, entonces las modificaciones deben aprobarlas el pleno del Congreso de la Unión, es decir, por ambas cámaras de acuerdo con el artículo 126 Constitucional.

El ejercicio del Gasto Público se desarrolla conforme a las siguientes acciones:

- Celebración de compromisos que signifiquen obligaciones con cargo a los presupuestos aprobados.
- Ministraciones de Fondos. Consiste en suministrar a las entidades públicas los recursos necesarios para que hagan frente a sus compromisos, ya sea mediante transferencias (recursos federales que se asignan para el desempeño de las atribuciones que realizan las entidades y órganos desconcentrados) o subsidios (recursos federales que se asigna para apoyar el desarrollo de actividades prioritarias).

- Pago de las obligaciones derivadas de los compromisos. La Tesorería de la Federación es la encargada de realizar los pagos a cargo de la Presidencia de la República, de las Dependencias de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.
- Los pagos a cargo de los poderes Legislativo y Judicial se harán a través de sus correspondientes tesorerías; respecto de las entidades paraestatales, sus pagos se realizarán a través de sus propios organismos que tengan encomendada dicha atribución.

Cabe destacar que todo presupuesto tiene una clasificación de los gastos públicos, la cual facilita la formulación, ejecución y contabilización del mismo.

En cuanto a la ejecución de recursos para cumplir con el servicio de la deuda pública, en el artículo 7 y Anexo 1C del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, se encuentra una clasificación denominada "Gasto no programable" que se refiere a las asignaciones presupuestales con las cuales se cubrirán las erogaciones que el Gobierno Federal realiza para dar cumplimiento a las obligaciones que corresponden a los ramos generales: 24 Deuda Pública, 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, 29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero, 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores, y 34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

Gasto no programable para el Ejercicio Fiscal del 2003.			
24	Deuda Pública	\$	145,860,120,362
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	\$	242,281,000,000
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	\$	0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	\$	10,711,800,000
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	\$	38,030,140,800

De conformidad con el artículo 7 del PEF, las cifras expresadas en el Ramo General 24 Deuda Pública, reflejan el monto neto por concepto de intereses que se generan por las disponibilidades del Gobierno Federal.

Asimismo, dicho artículo señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará a la Cámara de Diputados por separado el monto de intereses obtenidos y erogados, en términos brutos y compensados.

Por su parte, el artículo 66 del PEF, prevé que el Ejecutivo Federal, por conducto de la referida Secretaría, deberá informar trimestralmente a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión sobre la ejecución del Presupuesto, así como sobre la situación económica y las finanzas públicas del ejercicio. Dicha información deberá ser presentada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar 35 días naturales después de terminado el trimestre de que se trate.

Mientras que el artículo 67, fracción III, párrafo primero, del PEF, estipula que el informe contendrá datos relativos a las erogaciones correspondientes al costo financiero de la deuda del Gobierno Federal y de las entidades incluidas en el artículo 3 del PEF.

Además, debe contener datos sobre las erogaciones derivadas de operaciones y programas de saneamiento financiero, y de programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, en los términos del artículo 7 del PEF.

En el párrafo segundo del mismo precepto, dispone que el informe de deuda pública que trimestralmente presenta el Ejecutivo a la Cámara deberá incluir un apartado que refiera las operaciones activas y pasivas del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, así como de su posición financiera, incluyendo aquéllas relativas a la enajenación de bienes, colocación de valores y apoyos otorgados.

Finalmente, se destaca que el sistema presupuestario mexicano ha evolucionado, puede decirse que éste ha pasado por dos sistemas: el tradicional del presupuesto y el presupuesto por programas.

El Sistema Tradicional del Presupuesto, tuvo su origen del francés bougette (bolsa), considerado también como un sistema de control de ingresos y gastos, pues constituía únicamente un instrumento contable en donde se establecía lo que el gobierno gastaría y la fuente de donde emanarían los ingresos necesarios para cubrir el mismo.

Este tipo de presupuesto establecía un énfasis especial en lo que el Estado iba a adquirir o comprar, más que en lo que el Estado haría con los bienes u obras en las que invertiría; cabe señalar que este sistema fue aplicable hasta 1976, que estuvo vigente la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto por programas fue tomado de los Estados Unidos de América, en donde se instrumentó y aplicó con el propósito de racionalizar los gastos de guerra. Posteriormente, sería utilizado por Suecia, Francia y de ahí a toda Europa y a la mayoría de los países del mundo. En México, este presupuesto se previó por primera vez en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que entró en vigor el 1º de enero de 1977.

El Presupuesto por programas es un sistema racional mediante el cual se fijan metas a alcanzar en función de los recursos disponibles, señalándose además, a las instituciones responsables de su ejecución.

La importancia de los gastos públicos trasciende a las esferas económica y social de toda sociedad; toda vez que atendiendo a la cuantía ejercida, el gasto público repercutirá de manera directa en la actividad económica general del país y de manera indirecta influirá en el mantenimiento del orden social.

1.3.6. LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Son ingresos de derecho público aquellos que obtiene el Estado como una consecuencia de la facultad o poder que tiene como ente supremo de la sociedad para imponer unilateralmente (soberanía fiscal) obligaciones tributarias y obtener así recursos de los particulares.

"Ley de ingresos dispone que es un documento de carácter imperativo que contiene o enumera las diferentes fuentes impositivas, el porcentaje, condiciones de pago y demás elementos para el cobro de las contribuciones."⁵⁷

Se considera que la Ley de ingresos cuenta con las características o los principios siguientes:

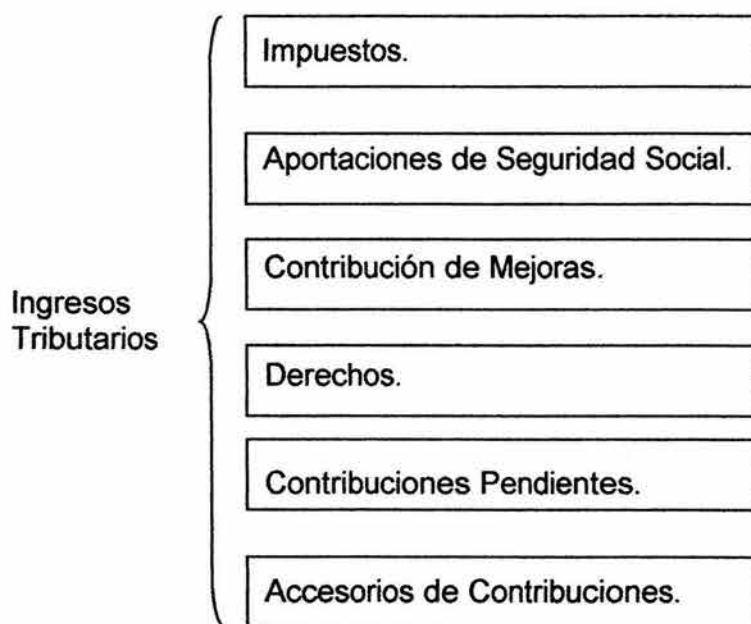
- "Anualidad. Tiene vigencia durante el año fiscal, que corresponde al año calendario.
- No reconducción. Interpretando el art. 74, fracción. IV, de la Constitución General de la República, no es posible que continúe en vigor la Ley anterior si la nueva no ha sido aprobada, promulgada y publicada.
- Revalidación. De la vigencia de las leyes fiscales que establecen los distintos tributos que ha de recaudar el Estado.
- Precisión. En virtud de que cualquier impuesto o ingreso que no esté incluido en la ley no podrá ser recaudado, ya sea que la omisión sea voluntaria o involuntaria.

⁵⁷ Arteaga Nava Elisur. Op. Cit. p. 62.

- Catalogación. Es un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia.
- Previsibilidad. Ya que establece las cantidades estimadas que de cada concepto habrá de obtener la hacienda pública; ello a partir de la ley para el año de 1982, pues con anterioridad dichas cantidades sólo eran manejadas dentro de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente."⁵⁸

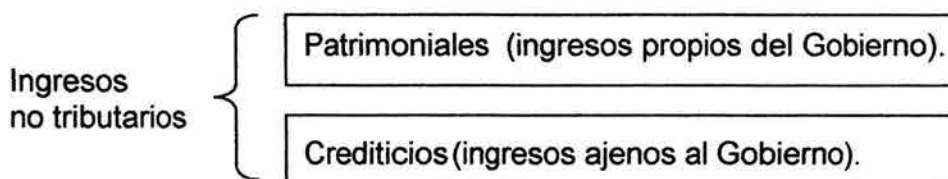
El criterio clásico sobre la división de los ingresos del Gobierno Federal, es el que los divide en ingresos tributarios y en ingresos no tributarios.

a) Los Ingresos Tributarios provienen del poder impositivo del Estado.



⁵⁸ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*, Harla, México, 1997, p. 138.

b) Los ingresos no tributarios. "Se derivan de la explotación de los recursos del Estado o de los financiamientos que obtiene por diferentes vías a fin de completar su presupuesto."⁵⁹



Son ingresos patrimoniales los que derivan de actividades que el Gobierno presta, no ya en su carácter de Entidad de derecho público, sino que obtiene como consecuencia de sus actividades privadas.

"Deben considerarse como ingresos patrimoniales del Estado los demás ingresos que no obstante tener su origen en actividades realizadas de acuerdo a sus funciones de derecho público, no se derivan del poder de imperio tales como multas, indemnizaciones, reintegros, participaciones, cooperaciones, regalías, etc., es decir, aprovechamientos.

Dentro de los patrimoniales se incluyen todos aquellos ingresos que el Estado percibe como contraprestaciones por los servicios que presta sin que correspondan a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado, es decir, productos."⁶⁰

⁵⁹ Delgadillo, Humberto. Op. Cit. p. 39.

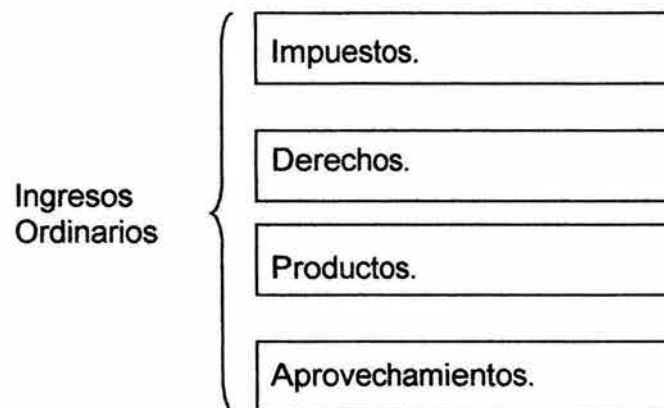
⁶⁰ Ibidem. p. 40.

Conforme a lo anterior, puede concluirse que los ingresos patrimoniales son las cantidades de recursos financieros que el Gobierno obtiene por la administración de su riqueza, es decir, por el manejo de su propio patrimonio.

Los ingresos crediticios "son aquellas cantidades que con carácter de préstamo se obtienen por diferentes vías: financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos cualquiera que sea su denominación, pero que presentan la característica de tener que ser reembolsados en su oportunidad."⁶¹

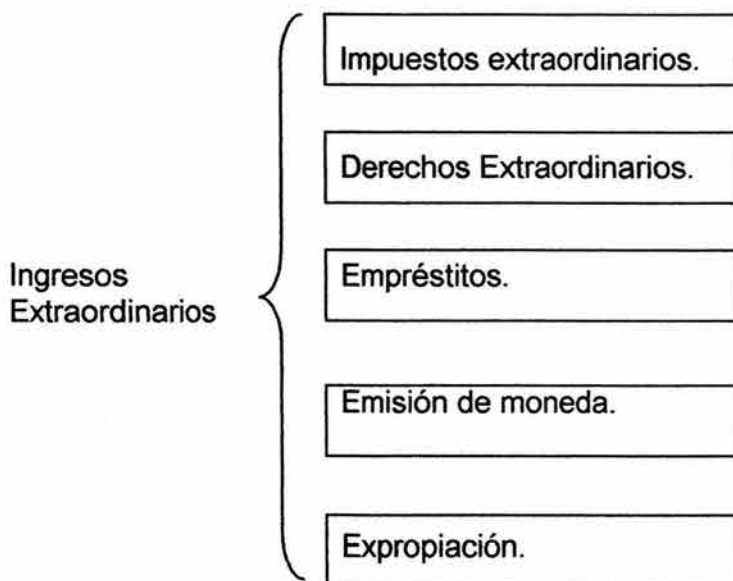
Desde un punto de vista económico y al mismo tiempo financiero, conviene señalar otra clasificación de los ingresos públicos, que los distingue en ingresos ordinarios y en ingresos extraordinarios.

a) Los ingresos ordinarios son aquellos que el poder público obtiene de manera permanente (percibe regularmente repitiéndose en cada ejercicio fiscal), los cuales obtiene de fuentes impositivas que no se agotan.



⁶¹ Idem.

b) Ingresos Extraordinarios son aquellos que solamente pueden percibirse en un ejercicio determinado (en un año fiscal completo) y sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc.



Se advierte que los ingresos deben de fundar su existencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; su fundamento constitucional se encuentra previsto en el artículo 31, fracción IV, donde queda establecida la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, de las entidades que integran la Federación y de los municipios.

Como se sabe, la Ley de Ingresos de la Federación es emitida anualmente por el Poder Legislativo en términos de artículo 74, fracción IV de la Constitución y conforme a sus facultades establecidas en la fracción VII del artículo 73.

Cabe explicar que el proyecto de la Ley de ingresos lo elabora el presidente de la república mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual debe ser presentado, en la de diputados (cámara de origen) a más tardar el día 15 de noviembre de cada año.

Excepto cada seis años, cuando se da el cambio de presidente de la república, en que debe ser presentado a más tardar el 15 de diciembre, de conformidad con los artículos. 73, fracción VII y 74, fracción IV, de la Carta Magna.

Una vez aprobado dicho proyecto en la Cámara de Diputados, debe pasar a la de Cámara de Senadores (Cámara Revisora); cabe explicar que no hay norma que permita su modificación, por lo que debe atenderse a la regla general, prevista en el artículo 72, inciso f , Constitucional.

Cabe destacar que Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2004, prevé en su artículo 1º, la percepción de los siguientes ingresos para el Gobierno Federal:

A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL.		Millones de pesos
		1,167,501.7
I.	IMPUESTOS:	820,550.5
1.	Impuesto sobre la renta.	346,209.9
2.	Impuesto al activo.	15,323.8
3.	Impuesto al valor agregado.	271,614.9
4.	Impuesto especial sobre producción y servicios.	137,803.0
	A. Gasolinas y diesel para combustión automotriz.	106,754.7
	B. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza.	16,646.0
	a) Bebidas alcohólicas.	4,326.6
	b) Cervezas y bebidas refrescantes.	12,319.4
	C. Tabacos labrados.	13,000.1
	D. Aguas, refrescos y sus concentrados	1,402.2
5.	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	13,465.6
6.	Impuesto sobre automóviles nuevos.	4,900.5
7.	Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.	0.0
8.	Impuesto a los rendimientos petroleros	0.0

9.	Impuestos al comercio exterior:	24,076.3
	A. A la importación.	24,076.3
	B. A la exportación.	0.0
10.	Accesorios.	7,156.5
II.	CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS:	14.8
	Contribución de mejoras por obras públicas de infraestructura hidráulica.	14.8
III.	DERECHOS:	254,821.0
1.	Servicios que presta el Estado en funciones de derecho público:	6,910.1
	A. Secretaría de Gobernación.	790.9
	B. Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,384.1
	C. Secretaría de la Defensa Nacional.	33.3
	D. Secretaría de Marina.	0.2
	E. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	1,829.3
	F. Secretaría de la Función Pública.	0.0
	G. Secretaría de Energía.	20.2
	H. Secretaría de Economía.	50.8
	I. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	16.3
	J. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,460.4
	K. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	23.2
	L. Secretaría de Educación Pública.	253.0
	M. Secretaría de Salud.	1.1
	N. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	0.6
	Ñ. Secretaría de la Reforma Agraria.	34.8
	O. Secretaría de Turismo.	0.8
	P. Secretaría de Seguridad Pública.	11.1
2.	Por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.	7,048.7
	A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	0.7
	B. Secretaría de la Función Pública.	0.0
	C. Secretaría de Economía.	200.9
	D. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	2,009.3
	E. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	4,837.8
3.	Derecho sobre la extracción de petróleo.	146,537.1
4.	Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo.	91,632.5
5.	Derecho adicional sobre la extracción de petróleo.	2,692.6
6.	Derecho sobre hidrocarburos.	0.0
IV.	CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES CAUSADAS EN EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES PENDIENTES DE LIQUIDACIÓN O DE PAGO.	696.8
V.	PRODUCTOS:	6,415.9
1.	Por los servicios que no correspondan a funciones de derecho público.	134.0
2.	Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado:	6,281.9
	A. Explotación de tierras y aguas.	0.0
	B. Arrendamiento de tierras, locales y construcciones.	6.9
	C. Enajenación de bienes:	1,590.9
	a) Muebles.	1,175.3
	b) Inmuebles.	415.6
	D. Intereses de valores, créditos y bonos.	2,682.0
	E. Utilidades:	1,959.2

a)	De organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	0.0
b)	De la Lotería Nacional para la Asistencia Pública.	860.6
c)	De Pronósticos para la Asistencia Pública.	1,024.1
d)	Otras.	74.5
F.	Otros.	42.9
VI.	APROVECHAMIENTOS:	85,002.7
1.	Multas.	621.8
2.	Indemnizaciones.	721.9
3.	Reintegros:	131.1
A.	Sostenimiento de las Escuelas Artículo 123.	43.5
B.	Servicio de Vigilancia Forestal.	2.4
C.	Otros.	85.2
4.	Provenientes de obras públicas de infraestructura hidráulica.	969.3
5.	Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre herencias y legados expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
6.	Participaciones en los ingresos derivados de la aplicación de leyes locales sobre donaciones expedidas de acuerdo con la Federación.	0.0
7.	Aportaciones de los Estados, Municipios y particulares para el servicio del Sistema Escolar Federalizado.	0.0
8.	Cooperación del Distrito Federal por servicios públicos locales prestados por la Federación.	0.0
9.	Cooperación de los Gobiernos de Estados y Municipios y de particulares para alcantarillado, electrificación, caminos y líneas telegráficas, telefónicas y para otras obras públicas.	0.1
10.	5% de días de cama a cargo de establecimientos particulares para internamiento de enfermos y otros destinados a la Secretaría de Salud.	0.0
11.	Participaciones a cargo de los concesionarios de vías generales de comunicación y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica.	844.1
12.	Participaciones señaladas por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.	210.0
13.	Regalías provenientes de fundos y explotaciones mineras.	0.0
14.	Aportaciones de contratistas de obras públicas.	15.6
15.	Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal:	0.8
A.	Aportaciones que efectúen los Gobiernos del Distrito Federal, Estatales y Municipales, los organismos y entidades públicas, sociales y los particulares.	0.7
B.	De las reservas nacionales forestales.	0.0
C.	Aportaciones al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias.	0.1
D.	Otros conceptos.	0.0
16.	Cuotas Compensatorias.	296.3
17.	Hospitales Militares.	0.0
18.	Participaciones por la explotación de obras del dominio público señaladas por la Ley Federal del Derecho de Autor.	0.1
19.	Recuperaciones de capital:	4,000.0
A.	Fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades federativas y empresas públicas.	0.0
B.	Fondos entregados en fideicomiso, en favor de empresas privadas y a particulares.	0.0
C.	Inversiones en obras de agua potable y alcantarillado.	0.0
D.	Desincorporaciones.	4,000.0
E.	Otros.	0.0
20.	Provenientes de decomiso y de bienes que pasan a propiedad del Fisco Federal.	126.0
21.	Rendimientos excedentes de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios.	2,384.6

22.	Provenientes del programa de mejoramiento de los medios de informática y de control de las autoridades aduaneras.	862.4
23.	No comprendidos en los incisos anteriores provenientes del cumplimiento de convenios celebrados en otros ejercicios.	0.0
24.	Otros:	73,818.6
	A. Remanente de operación del Banco de México.	15,000.0
	B. Utilidades de recompra de la Deuda.	13,000.0
	C. Rendimiento mínimo garantizado.	20,223.1
	D. Otros.	25,595.5
B.	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS.	440,510.4
VII.	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS.	331,639.4
1.	Ingresos propios de organismos y empresas.	331,639.4
	A. Petróleos Mexicanos	152,987.2
	B. Comisión Federal de Electricidad	141,734.7
	C. Luz y fuerza del Centro	1,580.4
	D. Instituto Mexicano del Seguro Social	8,428.0
	E. Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado	26,909.1
2.	Otros ingresos de empresas de participación estatal.	0.0
VIII.	APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	108,871.0
1.	Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	0.0
2.	Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores.	108,871.0
3.	Cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los Patrones.	0.0
4.	Cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a cargo de los citados trabajadores.	0.0
5.	Cuotas para el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas a cargo de los militares.	0.0
C.	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	42,493.0
IX.	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS:	42,493.0
1.	Endeudamiento neto del Gobierno Federal:	69,635.5
	A. Interno.	69,635.5
	B. Externo.	0.0
2.	Otros financiamientos:	18,400.0
	A. Diferimientos de pagos.	18,400.0
	B. Otros.	0.0
3.	Superávit de organismos y empresas de control presupuestario directo (se resta)	45,542.5
TOTAL.		1,650,505.1

Cabe destacar que la contratación de financiamiento externo que genera la llamada deuda pública externa, tiene el carácter de ingreso extraordinario en virtud de que se trata de un rubro adicional a los que normalmente debe percibir el Gobierno Federal para cubrir el gasto público.

Al respecto, la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, en su artículo 1º, fracción IX, los denomina como "Ingresos Derivados de Financiamientos".

Presupuestariamente toda deuda pública representa un ingreso extraordinario; se ha dicho que se trata de un "ingreso ordinario que alterna con el impuesto, según la oportunidad de utilizar uno u otro medio de cobertura, sin que pueda hoy conceptuarse el empréstito como un mero expediente para cubrir los gastos extraordinarios." ⁶²

Al respecto, en el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2004, autoriza al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar créditos o emitir valores en el exterior, con el objeto de canjear o refinanciar obligaciones del Erario Federal a efecto de obtener un monto de desendeudamiento neto externo de hasta 500 millones de dólares de los Estados Unidos de América.

Concretando, se dice que la Ley de Ingresos de la Federación es un acto del Congreso de la Unión que tiene una vigencia anual y se elabora con vista a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación, el cual incluye como se vio en su oportunidad, a las erogaciones que el Gobierno Federal realizará para dar cumplimiento a obligaciones que corresponden al ramo general: 24 Deuda Pública.

⁶² Carretero Pérez, Adolfo. *Derecho Financiero*, Santillana, Madrid, España, 1968. p. 632.

1.3.7. EL DÉFICIT FISCAL Y LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

Se entiende por déficit a la diferencia que resulta de comparar el activo y el pasivo de una entidad, cuando el importe del último es superior al del primero, es decir, que cuando el capital contable es negativo.⁶³

Por déficit financiero se entiende al “saldo negativo que se produce cuando los egresos son mayores a los ingresos. En la contabilidad representa el exceso de pasivo sobre el activo. Cuando se refiere al déficit público se habla del exceso del gasto gubernamental sobre sus ingresos.”⁶⁴

Existe déficit fiscal cuando los ingresos fiscales son insuficientes para pagar los gastos que el Poder Legislativo Federal autoriza en el Presupuesto de Egresos. Ante esta situación deficitaria, el gobierno federal está obligado a buscar la forma de adquirir los recursos necesarios para financiar las actividades de la operación y de inversión del sector público, para lo cual recurre al financiamiento del déficit por medio del endeudamiento público, bien interno o externo.

Si el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo federal se percatan de que la recaudación fiscal será insuficiente para pagar los gastos previstos en el presupuesto de egresos, resulta lógico pensar que el poder legislativo debe reducir los gastos previstos y autorizados en el presupuesto.

De manera que el Ejecutivo Federal debe informar al Poder Legislativo (Cámara de Diputados) para que reforme al Presupuesto de Egresos y reduzca algunas de las partidas autorizadas que deben gastarse al final del año fiscal.

⁶³ Subsecretaría de Egresos. Op. Cit. p. 123.

⁶⁴ Idem.

Por otra parte, se observa que la constitución federal pretende que exista equilibrio entre los gastos del presupuesto y los ingresos que se obtendrán por la recaudación fiscal, lo anterior, deriva del texto del la fracción VII del art. 73 constitucional, que prevé la limitación constitucional consistente en: obtener el ingreso necesario para cubrir el presupuesto.

Desde una perspectiva jurídica, se considera que el Congreso de la Unión no debe aprobar una ley de ingresos cuya recaudación fiscal sea insuficiente para cubrir los gastos del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, como lo estipula el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004. Sin embargo, en la práctica, se observa lo siguiente:

- Que la Cámara de Diputados aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación cuyo monto es superior al ingreso fiscal estimado.
- Que el monto de contribuciones recaudadas difiere del monto oficial estimado.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público financia el déficit fiscal mediante la emisión de bonos gubernamentales (empréstitos), es decir que parte de los recursos adquiridos mediante financiamiento externo, se aplican al gasto corriente del gobierno federal.
- Cuando el nivel anual de las cuentas fiscales arrojan déficit, al final del ejercicio se acumula un endeudamiento que se transfiere al ejercicio fiscal siguiente, (deuda flotante).

Cabe indicar que desde una perspectiva económica, para alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas, se requiere que la diferencia entre los ingresos presupuestados, lo que efectivamente recauda el erario público y lo que se autoriza para el gasto público, debe ser la menor posible para que los recursos obtenidos por el Gobierno realmente los utilice a sus fines públicos.

CAPÍTULO 2

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

SUMARIO. 2.1. La Financiación para el Fortalecimiento del Estado Mexicano. El Surgimiento del Estado Mexicano en 1821; El Primer Imperio Mexicano de 1822-1824; El Establecimiento de la República Federal en 1824; La Instauración de la República Centralista en 1836; La Guerra con los Estados Unidos de América en 1845; La Reforma Liberal de 1859; El Segundo Imperio Mexicano de 1864-1867; La Reinstauración de la República de 1867-1876; El Porfiriato de 1877-1910; La Revolución Mexicana de 1910-1917; La Reconstrucción de México de 1925-1928; El Maximato de 1929-1934. 2.2. La Financiación del Desarrollo Económico de México. El Cardenismo de 1934-1940; El Modelo de Sustitución de Importaciones de 1946-1955; El Modelo de Desarrollo Estabilizador de 1955-1970. 2.3. El Crecimiento Acelerado y la Refinanciación de la Deuda Pública Externa; El Modelo de Desarrollo Compartido de 1970-1975; La Crisis del Desarrollo Compartido de 1976-1982; El Neoliberalismo Económico 1982-2004.

2.1. LA FINANCIACIÓN DEL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO MEXICANO.

Desde la independencia de México hasta la primera mitad del Siglo XX, la deuda pública externa tuvo como característica principal haber sido contratada por el Gobierno Federal, con el propósito de fortalecerse y garantizar el ejercicio de la soberanía nacional.

2.1.1. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO MEXICANO EN 1821.

El 24 de agosto de 1821, con la firma del Tratado de Córdoba, suscrito por el Virrey Juan O'Donojú y Agustín de Iturbide como representante de las fuerzas armadas del país, surgió el Estado Mexicano con una superficie total de 4 665 000 kilómetros cuadrados.

Cabe destacar que el Tratado de Córdoba ratificaba en lo esencial al Plan de Iguala de 1814 que postulaba: religión única, unión de todos los grupos sociales e independencia de México con una monarquía constitucional.

Para gobernar a la nación mexicana que surgía con la consumación de la Independencia, y conforme a lo pactado en los Tratados de Córdoba y de Apatzingan, "el Poder Legislativo se depositaba en la Junta Provisional Gubernamental, y el Poder Ejecutivo se encomendaba interinamente a una regencia del imperio integrada por un presidente y dos regentes, pues la forma de gobierno que se había adoptado era de un régimen monárquico constitucional moderado, que se pretendía encomendar al monarca Fernando VII o a un príncipe español."¹

El primer gobierno independiente fue constituido el 28 de septiembre de 1821, "se denominó Junta Provisional de Gobierno y se integró con 38 aristócratas; dicho gobierno tenía como atributos:

- Elegir a los miembros de la Regencia.
- Fijar las normas para la convocatoria.
- La elección del congreso encargado de hacer la Constitución Política
- Decidir los símbolos nacionales, como lo son el escudo y la bandera.

Las fuentes a las que acudió la Junta Provisional Gubernativa para allegarse caudales fueron, en lo fundamental, las del comercio exterior, los préstamos forzosos o la emisión de moneda."²

¹ Vázquez Pando, Fernando Alejandro. **La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales**, Escuela Libre de Derecho, México, 1988. p. 9.

² *Ibidem*, pp. 11 y 12.

Por su parte, "la regencia, en su carácter de autoridad gobernadora interina, expidió el 8 de noviembre de 1821 el Reglamento para el gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, que estableció a los ministerios de relaciones Exteriores e Interiores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Hacienda Pública; y de Guerra y Marina."³

Los asuntos encomendados a los cuatro ministerios de referencia tenían alcances muy limitados con respecto a la sociedad civil, pues se trataba de: la defensa, la tutela del orden público y, en general, los asuntos de la guerra, de lo relacionado con la recaudación de rentas, la administración de la justicia y de los negocios eclesiásticos, así como el comercio exterior.

Se estaba en presencia de un Estado que, al nacer, tenía como propósitos esenciales, garantizar que se mantuviera el orden público (concepción del estado gendarme), destinar su presupuesto al pago de cargas eminentemente administrativas (policía, justicia, defensa nacional) y a repartir dichos gastos entre los contribuyentes o gobernados, a través de los impuestos o de otros medios como los préstamos forzosos.

Cabe destacar que durante el período de la Regencia, el gasto público se destinó a la atención del ramo de guerra y a la integración de la administración pública, ya que en el primero de ellos había que sostener un ejército nacional compuesto de 80,000 hombres, aproximadamente.

En virtud de la enorme extensión del territorio nacional y de que la mayoría de la población se asentaba en la parte central, en 1821 la Junta Provisional facultó a Moisés Austin para colonizar con 300 familias norteamericanas una parte de Texas; la mayoría de los colonos era protestante, hablaba inglés, dicha autorización pronto desencadenaría toda una serie de estragos para México, ya que éstas familias aspiraban vivir libre de impuestos y de la vigilancia de México.

³ Ibidem, p, 10.

2.1.2. EL PRIMER IMPERIO MEXICANO DE 1822-1824

La soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, mediante decreto publicado el 17 de noviembre de 1821, convocó a la instalación del Congreso Soberano Constituyente.

Fue hasta el 24 de febrero de 1822 cuando logró constituirse el Congreso Soberano Constituyente, el cual quedó conformado por diputados criollos, e inicio sus sesiones el 19 de marzo de ese mismo año, "el Congreso eligió y proclamó a Iturbide como emperador, con el nombre de Agustín I."⁴

Sin embargo, las funciones del Congreso cesaron con la disolución del mismo, ordenada por el emperador Iturbide al enterarse de un movimiento conspirador antiturbidista en la que estaban inmiscuidos algunos diputados; dicha orden fue ejecutada con las armas el 31 de octubre de 1822.

"En su lugar, se instauró la Junta Nacional Instituyente el 2 de noviembre de 1822, contó entre las facultades de índole presupuestal, con la de organizar el plan de la hacienda pública a fin de allegarse el caudal necesario para su ejercicio con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente; poniéndose de acuerdo con el poder ejecutivo."⁵

"En 1822 los ingresos del erario fueron de nueve millones de pesos, y los gastos de trece y medio. Y como si un déficit anual de cuatro millones fuera poco, el naciente país recibió en herencia una deuda pública de 76 millones de pesos."⁶

⁴ Cosío Villegas, Daniel. *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, Harla, México, 1991. p. 90.

⁵ Vázquez Pando, Fernando Alejandro, op. cit. p.16.

⁶ Ludlow, Leonor & Marichal, Carlos. *Un siglo de deuda pública en México*; Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1998. p. 54.

Desesperado Iturbide por conseguir fondos para sostener su gobierno, éste emitió papel moneda sin respaldo; asimismo, se vio obligado a acudir a los impopulares préstamos forzosos, e incluso se apoderó en Iguala de sumas de comerciantes españoles venidos de las Filipinas o bien detuvo a particulares en Perote y Jalapa con fines de obtener dinero.⁷

En 1823 se presentó un levantamiento armado en varias provincias de la nación mexicana. Iturbide se vio precisado a convocar nuevamente al Congreso y a abdicar, en marzo de 1823, Agustín de Iturbide se arranca la corona y sale del país. El 8 de abril los diputados del Congreso disuelven la monarquía y nombran un triunvirato para el desempeño del supremo poder ejecutivo.

El gobierno que sucedió en 1823 al primer imperio mexicano encontró el tesoro vacío y a causa del no reconocimiento de la independencia por parte de España y en virtud de que en 1823, al regresar al trono español Fernando VII, se empezó a hablar de la reconquista; el gobierno se vio precisado a recurrir al préstamo extranjero; el 1º de mayo de 1823, el segundo Congreso Constituyente autorizaba al Gobierno Mexicano a negociar un empréstito por 8 millones de pesos. Cabe indicar que el hecho de solicitar el crédito a Inglaterra significó de manera implícita que el Gobierno Mexicano obtendría su apoyo para asegurar la soberanía nacional.

2.1.3. EL ESTABLECIMIENTO DE LA REPÚBLICA FEDERAL EN 1824.

"La etapa de la República Federalista inició con el pronunciamiento del Congreso convocante desde el 12 de junio de 1823, continuó con la instalación del Congreso Constituyente el 7 de noviembre de ese mismo año y culmina el 4 de octubre de 1824 con la expedición de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. **Nacimos Endeudados**, México, 1989. p. 117.

El constituyente de 1824, introdujo como forma de gobierno la República representativa, popular y federal, adoptando la división tripartida de poderes para el ejercicio del poder público. Se inclinó por un poder legislativo bicameral (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados) y un poder ejecutivo integrado por dos personas, el presidente y el vicepresidente; así como el poder judicial, encargado de interpretar la Ley y referiría al caso concreto."⁸

La Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, en su artículo 50, estipulaba que las facultades exclusivas del Congreso General eran las siguientes: Contraer deudas sobre el crédito de la Federación, y designar garantías para cubrirlas, así como reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidar y amortizarla.

Durante ese mismo año, el Congreso convocó a la primera elección del país, de la cual salieron electos dos caudillos de la guerra independentista: el General Guadalupe Victoria como presidente y Nicolás Bravo como vicepresidente, para un periodo de cuatro años.

"Los principales sucesos de la administración de don Guadalupe Victoria fueron el reconocimiento de la independencia mexicana por parte de Estados Unidos e Inglaterra."⁹

Con la autorización previa del Congreso, se firmó el 7 de febrero de 1824 el contrato entre el gobierno mexicano y la casa londinense B. A. Goldschmidt y Cía., por el primer empréstito de un valor nominal de 3 200 000 libras a 5% (15 millones de pesos), el cual fue aprobado por el Congreso el 14 de mayo de 1824."¹⁰

⁸ Vázquez Pando, Fernando Alejandro, op. cit. p. 20.

⁹ Cosío Villegas, Daniel. Op. Cit., p. 96.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Deuda Externa Pública Mexicana**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988. pp. 30-31.

Con la intención de que el Estado Español reconociera la independencia de México, el 28 de junio de 1824 mediante Decreto del Congreso Mexicano se dispuso que el Gobierno Federal reconocía las deudas contraídas en la nación mexicana por el gobierno de los virreyes (40 millones de pesos) hasta el 17 de diciembre de 1810. Sin embargo, no se consiguió el efecto deseado.

"El 25 de agosto de 1824 se contrato el segundo empréstito, con la también pequeña casa Barclay, Herring, Richardson y Cía., por un empréstito de igual valor nominal al anterior, con un 6% de interés anual. Del préstamo Goldschmidt, según las cláusulas del contrato, se pagaría al gobierno sólo 50%, o sea, 1 600 000 libras (cerca de 8 000 000 de pesos); a su nombre, sin embargo, se emitieron bonos que debían ser amortizados a partir del 1 de octubre de 1823 y dentro de un plazo de 30 años. Esta deuda nominal sobrepasaba el doble de los ingresos ordinarios del año presupuestario en 1824.

El servicio de intereses y amortizaciones de ambos empréstitos ascendió a un total de 2 080 000 pesos al año, lo que en 1824 correspondía a 28. 4% de los ingresos ordinarios del gobierno federal mexicano.

Barclay, Herring, Richardson y Cía., vendieron al gobierno mexicano no sólo un empréstito sino, al mismo tiempo, también armas y naves para la guerra contra España por 1 390 334 pesos. Basada en el artículo 7 del contrato de préstamo del 25 de agosto de 1824, la casa dedujo este monto simplemente de la cantidad del empréstito a pagar. "¹¹

Con motivo de la invasión de la Santa Alianza y la victoria de la monarquía absoluta en España en 1823, se dio la bancarrota de la casa Barclay de Londres, lo cual significó para el gobierno mexicano una pérdida de 303 928 libras (casi 2 000 000 de pesos).

¹¹ Ibidem, pp. 30-32.

"Debido a las malas decisiones del gobierno mexicano, la nación recibió en realidad alrededor de 50% de los préstamos contratados, en lugar de 85% que podía haber obtenido."¹²

Por la constante amenaza de guerra con España, de las sumas que México recibió de ambos empréstitos, una parte considerablemente mayor fue destinada: para el pago de salarios y remuneraciones a las fuerzas armadas, a la compra de naves de guerra y armas en Gran Bretaña que se utilizaron para tratar de ahuyentar a los barcos españoles que todavía permanecían en San Juan de Ulúa, Veracruz, y aproximadamente una cuarta parte del segundo empréstito fue dedicada al pago del primer empréstito.

Ahora bien, "el peso del servicio de la deuda inglesa, significaba el 13% de los ingresos del gobierno; es decir, de 17 millones de pesos de presupuesto, 2 millones eran de servicio, cantidad que se consideraba manejable, habida cuenta de las dimensiones del país y las perspectivas de desarrollo que tenía. En realidad, fueron las condiciones internas sobrevinientes las que modificaron su capacidad de pago, por las constantes guerras intestinas. Lamentablemente, en octubre de 1827 ya no se pudieron pagar los intereses de la deuda inglesa"¹³, y en 1828 se dio la suspensión de pagos.

"Informes contradictorios y estadísticas inadecuadas hacen difícil determinar con exactitud cuánto recibió México y cuándo lo recibió. Los cálculos indican que deducidas las comisiones y otros costos, México obtuvo 17 019 455 pesos de los dos préstamos británicos. De esa cantidad, aproximadamente 1 854 640 se perdieron en la crisis de Londres, incluyendo las 4 000 libras perdidas del préstamo de Goldsmidt, mas 63 000 del préstamo a la Gran Colombia y las 303

¹² Ludlow, Leonor & Marichal, Carlos, Op. Cit., p. 78.

¹³ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 120.

928 perdidas en la quiebra de Barclay. Así, en realidad México recibió poco más de 15 000 000 de pesos de ambos préstamos."¹⁴

"El total de las deudas acumuladas entre 1780 y 1820 por el gobierno colonial de Nueva España alcanzó cerca de 40 000 000 de pesos, mientras que los dos empréstitos extranjeros de 1824 y 1825 por sí solos, representaron 30 000 000 de pesos adicionales (una libra esterlina era igual a un peso de plata). Debido a los persistentes déficit, el gobierno no pudo cubrir el servicio ni sobre la deuda interna ni sobre la deuda externa, con lo que puede decirse que la república nació en medio de una crisis de la deuda."¹⁵

En 1829 se realizó la segunda elección presidencial en México, por lo que se lanzaron las candidaturas de Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero para la presidencia del periodo que comenzaría en ese mismo año. Aunque la elección la gana Pedraza. Sin embargo, mediante el motín de la Acordada el General Vicente Guerrero por la fuerza llegó a la Presidencia de la República.

A mediados de 1829 una expedición invasora de España desembarcó en Tamaulipas, por lo que el Gobierno tuvo que aumentar sus gastos militares y de defensa, y se vio precisado a decretar impuestos sobre sueldos de empleados civiles, militares y pensionistas.

Además, recurrió a reclamar préstamos forzosos de los estados, distritos y territorios de la federación, llegando incluso a reclamar a los propios habitantes de esas jurisdicciones. También, recurrió a hipotecar los productos de las aduanas, expidiendo letras a cargo de estas oficinas con altos intereses en favor de prestamistas.

¹⁴ Ludlow, Leonor & Marichal, Carlos, Op. Cit., p. 77.

¹⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México**, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985. p.9.

En 1830, el General Anastasio Bustamante asumió la presidencia del país y formó un gobierno fuerte con la ayuda de don Lucas Alamán, quien propuso disciplinar al ejército, reajustar la hacienda pública, y reconciliarse con España y el Vaticano para obtener el reconocimiento de la independencia de México.

Con relación a la deuda pública del gobierno mexicano, "en 1831, se logró un aplazamiento por 5 años del pago de la mitad de los intereses, aunque se aumenta en 8 millones de pesos el monto, al pasar de 26 a 34 millones. Empero, la revolución de 1832 contra el gobierno de Anastasio Bustamante, provocó una nueva suspensión de pagos o la "segunda insolvencia".¹⁶

El expresidente Guerrero se sublevó contra Bustamante, aunque cayó en poder de sus enemigos, quienes al fusilarlo estimularon el levantamiento del General Santa Anna en Veracruz. En virtud de lo anterior, cayó Bustamante y subió a la presidencia Gómez Pedraza, quien convocó a elección presidencial, en la cual contendieron como candidatos los generales Mier y Terán y Santa Anna; sin embargo, Mier se suicida y Santa Anna obtiene la presidencia.¹⁷

Santa Anna no gobernó, se retiró al campo y confió el poder a José María Luis Mora y Valentín Gómez Farias, quienes pretendieron hacer una reforma eclesiástica, educativa y militar, de la cual el propio Santa Anna se pronunció en contra y tuvo que asumir el poder.

En 1833, Esteban Austin, hijo de Moisés Austin, consiguió que el Gobierno de México autorizara que Texas fuera considerado como un estado separado de Coahuila.

¹⁶ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 129.

¹⁷ Cosío Villegas, Daniel, Op. Cit., p. 98.

Posteriormente, Austin se opuso a las reformas aduanales y en 1835 atacó y venció a las pequeñas guarniciones mexicanas de los fortines, lo que motivó que el presidente Santa Anna en persona contrarrestara dicha insurrección, pero fue derrotado en 1836 y obligado a firmar los Tratados de Velasco, por los que se comprometía a suspender la guerra y a reconocer la independencia de Texas.

2.1.4. LA INSTAURACIÓN DE LA REPUBLICA CENTRALISTA EN 1836.

"La situación financiera de México se agravó con los acontecimientos de la rebelión de Texas, lo cual precipitó nuevas inquietudes sociales en las que se gestó el movimiento centralista en contra de la república federalista, que culminó con la promulgación de las Bases o siete Leyes Constitucionales expedidas por el congreso Constituyente, la primera fue emitida el 15 de diciembre de 1835, y las seis restantes en 1836, en las cuales se cambiaba la forma de gobierno por el de una república centralista."¹⁸

El artículo 44 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, en sus fracciones VI, VII y VIII estipulaba que: Corresponde al Congreso General exclusivamente autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la nación, y designar garantías para cubrirlas. Así como reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla, y aprobar toda clase de tratados que celebre el ejecutivo con potencias extranjeras, y los concordatos con la silla apostólica.

Asimismo, en el artículo 17 de la Cuarta de las Leyes citadas, se disponía que el Supremo Poder Ejecutivo tenía la facultad de contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso.

¹⁸ Valdez Vázquez Pando, Fernando Alejandro, op. cit. p. 29.

Durante casi 15 años el gobierno mexicano trató de obtener el reconocimiento de su independencia por parte de España, el cual se logró el 28 de diciembre de 1836, cuando fue firmado el Tratado de Madrid, el cual fue ratificado por México el 3 de mayo de 1837 y por España el 14 de noviembre de ese mismo año, en el cual se acordó lo siguiente:

"S.M. la Reina Gobernadora de las Españas, a nombre de su Augusta hija doña Isabel II, reconoce como Nación Libre, Soberana e Independiente la República Mexicana, compuesta de los Estados y Países especificados en la Ley Constitucional, a saber: el territorio comprendido en el territorio llamado antes Nueva España; el que se decía Capitanía General de Yucatán, el de las Comandancias llamadas Provincias Internas de Oriente y Occidente; el de la Baja y Alta California, y los terrenos anexos e Islas adyacentes de que en ambos mares está actualmente en posesión la expresada República. Y S.M renuncia, tanto por sí como por sus herederos y Sucesores, a toda pretensión al Gobierno, Propiedad y Dominio territorial de dichos Estados y Países.

Artículo 7º En atención a que la República Mexicana, por ley de 28 de junio de 1824 de su congreso general, ha reconocido voluntaria y espontáneamente como propia y nacional toda deuda contraída sobre su erario por el Gobierno Español de la metrópoli y por sus autoridades mientras rigieron la ahora independiente Nación Mexicana, hasta que del todo cesaron de gobernarla en 1821; y que, además, no existe en dicha República confisco alguno de propiedades que pertenezcan a sus súbditos españoles, la República Mexicana y su S.M.C. por sí, y sus herederos y sucesores, de común conformidad desisten de toda reclamación o pretensión mutua sobre los expresados puntos pudiera suscitarse, y declaran quedar las dos partes contratantes libres y quitas, desde ahora para siempre de toda responsabilidad en esta parte."¹⁹

¹⁹ Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo II, Ed. Porrúa, 1984. p. 114.

De esta manera el Gobierno Mexicano reconoció como deuda interior la deuda contraída por el gobierno español en Nueva España hasta el momento de la consumación de la Independencia.

Sin embargo, surgió una discrepancia entre el texto del decreto del Congreso Mexicano invocado en el artículo 7 del referido Tratado y el contenido del propio artículo 7 del Tratado, pues el Decreto reconocía como deuda de México la contraída por el gobierno virreinal hasta el 17 de septiembre de 1810, mientras que éste invocando tal decreto, extendía el periodo hasta el año de 1821.

Lo anterior, originó la disputa, pues el gobierno mexicano sostuvo que era un error manifiesto el que se había incurrido en el tratado y que las únicas deudas que debían de pagarse eran sólo las anteriores a septiembre de 1810; y España, sostuvo que los términos literales del tratado eran superiores a toda Ley del Congreso Mexicano.²⁰

"En 1837 Bustamante fue elegido presidente y trató de solucionar el pago de la deuda y de paso recuperar la provincia de Texas, pagando a los accionistas con tierras del norte. Para ese entonces la deuda se acercaba a los 50 millones de pesos. Se trató de emitir títulos de tierras del norte al precio de \$1.25 el acre (0.4 ha.), con interés de 5% desde la fecha de emisión hasta la toma de posesión de la tierra. Se harían por los bonos Goldschmidt, Barclay y la capitalización de 1831, así como los cupones de intereses vencidos.

Los tenedores de bonos no aceptaron, pero quedó clara la idea y se emitieron bonos llamados diferidos, que los tenedores podían utilizar para comprar baldíos al precio autorizado, y en caso de no usarlos, no producirían interés alguno hasta el 1º de octubre de 1847, con lo cual se liberaron intereses de la mitad de la deuda por 10 años.

²⁰ *Ibidem*, p. 114.

Las negociaciones se prolongaron varios años en los que México nuevamente ve aumentada su deuda en casi 2 millones de pesos. Por otra parte, el agiotista, Francisco Lizardi, defrauda al país emitiendo bonos apócrifos; los que, sin embargo, el gobierno de Antonio López de Santa Anna convalida, para aumentar la deuda del país en más de 300 mil libras esterlinas; sin que se haya recibido una en México."²¹

"México reconoció las deudas contraídas por el gobierno español antes de la Independencia, el resultado fue que esa deuda permanecía no sólo insoluta, sino líquida. Los españoles expulsados de México por las Leyes de 20 de diciembre de 1827 y 20 de marzo de 1829, y residentes después en España, que figuraban entre los acreedores, apremiaron a su gobierno para que les obtuviera el pago, y no obstante que la deuda se consideraba como interior de México, España intervino para que se hiciera justicia a sus súbditos."²²

En 1843 el Congreso expidió una nueva constitución con el nombre de Bases Orgánicas que duraron vigentes no más de tres años para restituir el sistema de gobierno central.

En virtud de los constantes movimientos armados internos por ocupar y mantener el control del gobierno del país, así como la constante amenaza de intervención a México, al gobierno mexicano se le vencieron durante el periodo de 1838 a 1943 los plazos para el pago de los intereses de la deuda contratada.

²¹ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 129.

²² Esquivel Obregón, Toribio. Op. Cit. p. 114.

2.1.5. LA GUERRA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN 1845.

Texas, mantuvo la independencia ganada en 1836 hasta 1845, año en que el Congreso de los Estados Unidos la admitió como un Estado más de la Unión Americana, lo cual significó que México le declarara la guerra a Estados Unidos.

"En 1846 el ejército americano aprovechó tal declaración para ocupar los territorios de Nuevo México, California y Chihuahua, el 14 de septiembre de 1847 fue izada la bandera de los Estados Unidos en el Palacio Nacional de México, mientras que el gobierno derrotado se instala en Querétaro."²³

Después de la invasión norteamericana, los problemas financieros del país se multiplicaron, por lo que el presidente del turno del país don Valentín Gómez Farías promulgó en 1847, la Ley de Manos Muertas, la cual ordenaba la confiscación de los bienes de la iglesia para allegarse de recursos.

Pero antes de que ésta fuera llevada a la práctica se encontró con la desaprobación del clero, por lo que Santa Anna intervino y la derogó en el mismo año, en virtud de lo anterior, el Gobierno Mexicano no pudo cumplir con los pagos de la deuda externa.

Ahora bien, España continuó presionando para que se liquidaran las deudas pendientes de sus súbditos, lo cual dio como resultado la celebración de la Convención del 17 de junio de 1847, que convirtió la deuda nacional interior a favor de españoles según el Tratado de 1836, en deuda de gobierno a gobierno, es decir, en deuda pública externa, que sirvió de precedente para que Francia e Inglaterra exigieran el cumplimiento de los derechos de sus ciudadanos.

²³ Cosío Villegas, Daniel, Op. Cit., p. 100.

En dicha Convención "se estableció un fondo para pagar las reclamaciones que, apoyadas por la legación española, fueron examinadas, aprobadas y liquidadas por una junta de tres delegados de la Secretaría de Hacienda y el ministro español, comprendiendo las que abarcaba el Tratado de 1836, y las que surgieron con posterioridad y sus réditos.

Ese fondo estaría formado por el 3% de todos los derechos que se causaran en las aduanas marítimas y fronterizas sobre mercancías extranjeras, el cual debería aumentarse si crecían las reclamaciones, y sería administrado por una junta de 5 personas nombradas por el ministro de España; ella recibiría los libramientos sobre las aduanas, haría los abonos a los acreedores y liquidaría cuentas cada 6 meses con la Tesorería. Esta convención fue firmada por el plenipotenciario español y por los ministros de Relaciones y de Hacienda de México, en virtud de facultades extraordinarias otorgadas al gobierno por la ley de 20 de abril de 1847."²⁴

Fue el 2 de febrero de 1848 cuando se firmó el Tratado de Guadalupe, "por el que México tuvo que ceder a Estados Unidos los territorios de Texas, Nuevo México y Nueva California, o sea, dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados, mas de la mitad del territorio mexicano. A cambio, Estados Unidos daba a México 15 millones de pesos dizque como indemnización."²⁵

Por su parte, "los británicos, tenedores de bonos de la deuda mexicana, exigían, para ver salvaguardados sus intereses, que México liquidara su deuda (o parte de ella) con el pago que el gobierno mexicano recibiría de la indemnización que otorgaban los norteamericanos por haberse apropiado de casi la mitad del territorio del país. Pago que alcanzaría los 15 millones de dólares, menos 3 millones por reclamaciones de daños sufridos en la guerra, por ciudadanos norteamericanos."²⁶

²⁴ Esquivel Obregón, Toribio. Op. Cit. p. 118.

²⁵ Cosío Villegas, Daniel, Op. Cit., p. 101.

²⁶ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 130.

En enero de 1849, los gobiernos de México y de España firmaron un arreglo provisional mediante el cual se dejaron en suspenso todas las deudas no aprobadas hasta la fecha por el gobierno mexicano, a demás de esto se logró una conversión de los derechos aduanales del fondo para pagar las reclamaciones, estipulándose que en vez del 3% de los derechos aduanales, se formaría el fondo con el 2%.

"En 1849, había ya 13 convenciones diplomáticas. Las más importantes eran éstas: 1) Indemnización a súbditos ingleses por préstamos forzosos, de 15 de octubre de 1842; 2) Convención Montgomery y Nicod, de 22 de abril de 1844; 3) Convención del Padre Morán, de 8 de noviembre de 1844, procedente de limosnas y bienes de los misioneros de las Islas Filipinas; 4) Convención Española de 17 de julio de 1847, para el pago de varios créditos; 5) Convención inglesa, impuesta de bonos de trabajo y del fondo del 20%."²⁷

Al respecto, cabe explicar que las convenciones eran un contrato entre el Ministro de Hacienda, como representante del Presidente de México, y un diplomático que representaba a su respectivo jefe de Estado, por lo tanto, no era ya un contrato entre el gobierno y particulares, sino entre gobierno y gobierno.

En 1850 se pactó una segunda conversión de la deuda, que fue la negociación más ventajosa hasta ese momento para México, ya que "los acreedores se conformaron con el pago de los intereses vencidos (500,000 libras esterlinas), y aun admitieron que el monto de la deuda no se incrementase. Por si no fuera suficiente, disminuyeron la tasa de interés anual del 5% a solo el 3% anual. El pago de aquellos intereses atrasados se hizo con 2' millones quinientos mil pesos de la indemnización norteamericana (5 pesos por libra)."²⁸

²⁷ Bazant, Jan. *Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946)*, El Colegio de México, México, 1981, p.85.

²⁸ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 130.

El 30 de noviembre de 1850, fue expedida la Ley de Crédito Público, que refundió en una sola norma las diferentes convenciones, y señalaba un plazo de 90 días para que se presentaran a aprobación y liquidación las reclamaciones pendientes.

"Esta Ley suscitó reclamaciones y protestas del cuerpo diplomático en tal forma, que el congreso el 17 de octubre de 1851 autorizó al gobierno para celebrar convenciones sobre la deuda pública; en tal virtud, el ministro de Relaciones don José Fernando Ramírez, el 14 de noviembre de 1851 celebró con el enviado de S.M. Católica, una nueva convención en la que se fijaba el término de 2 meses para el examen de reconocimiento y liquidación de las reclamaciones ya presentadas por el plenipotenciario español o existentes en su archivo, y el término de un año para las que aun no se hubieren presentado, teniéndose por caducas las que no lo hicieren dentro de ese plazo."²⁹

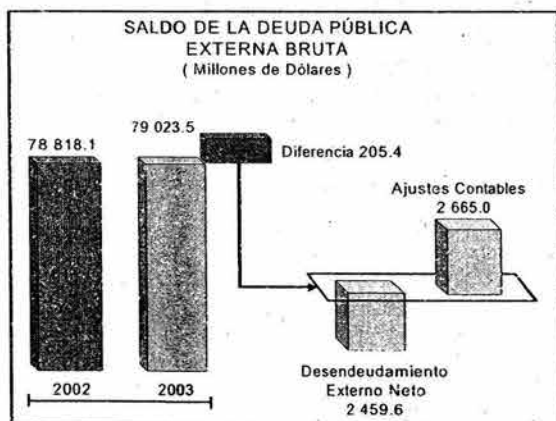
Sin embargo, con la Ley del 19 de mayo de 1852, se creó un nuevo obstáculo en cuanto a la negociación de la deuda externa ya que en el artículo 9 de dicha Ley se estipulaba que los arreglos celebrados en uso de la facultad que concedió la Ley de 17 de octubre de 1851, se someterían a la revisión del Congreso para el efecto de examinar y calificar si estaban o no dentro de los términos de la autorización. Lo anterior, provocó nueva protesta colectiva del cuerpo diplomático español, a la que el gobierno mexicano contestó que tal artículo dejaba en pie las convenciones.

Al año siguiente, mediante el Plan de Hospicio, un grupo de militares y gobernadores votaron para elegir como mandatario de la República a Antonio López de Santa-Anna, quien logró instaurar de nueva cuenta el sistema de gobierno unitario (centralista) el 23 de abril de 1853.

²⁹ Esquivel Obregón, Toribio. Op. Cit. p. 118.

trucción y Fomento -BIRF-; un mil 38.6 millones al Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, y la diferencia de 0.5 millones de dólares al Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura -FIDA-. Dichos recursos se aplicaron, en su mayor parte, al financiamiento de programas de ajuste estructural para el desarrollo financiero rural; de la pequeña y mediana industria; de conocimiento e innovación tecnológica, y de tipo ambiental. También para proyectos de los sectores financiero, educativo, agrícola, vivienda, medio ambiente, y al fortalecimiento de estados y municipios. Del total de desembolsos, el Gobierno Federal realizó directamente 48.4 por ciento; NAFIN, 37.0, y BANOBRAS el restante 14.6 por ciento.

- A través del **mercado bancario** se obtuvieron 4 mil 89.5 millones de dólares, que se asignaron, básicamente, al manejo de pasivos y al financiamiento de programas de desarrollo de la pequeña y mediana empresa; operaciones de refinanciamiento, así como a la importación de capital de trabajo. Para ello, el Gobierno Federal participó con 33.7 por ciento del total; NAFIN 26.3; PEMEX, 10.8; CFE, 18.5, y BANCOMEXT y BANOBRAS la diferencia de 10.7 por ciento.
- En suma, considerando los financiamientos antes descritos y aquéllos derivados del registro, conforme a la normatividad vigente, de los pasivos asociados a los proyectos PIDIREGAS -un mil 749.9 millones de dólares-, en el ejercicio que se reporta el **sector público captó recursos por 21 mil 241.9 millones de dólares**. Por su parte, **las amortizaciones ascendieron a 23 mil 701.5 millones de dólares**, cifra que incluye los pagos anticipados de la deuda de Bonos Brady.
- Al 31 de diciembre de 2003, el **saldo de la deuda pública externa bruta** -obligaciones financieras frente al exterior del Gobierno Federal, de las entidades no financieras bajo control presupuestario directo e indirecto y de la banca de desarrollo- se ubicó en 79 mil 235 millones de dólares, monto que superó en 205.4 millones de dólares al registrado el ejercicio previo.^{1/}



- Tal comportamiento fue resultado de los siguientes factores:

- Un desendeudamiento externo neto por 2 mil 459.6 millones de dólares.
- Ajustes contables a la alza por 2 mil 665.0 millones de dólares, derivados, principalmente, de la depreciación del dólar con respecto a otras monedas en que se encuentra contratada la deuda, y el registro de los pasivos vinculados a los PIDIREGAS.

- El **saldo de la deuda pública externa neta** -que se obtiene de descontar al nivel bruto los activos financieros externos del Gobierno Federal- registró 77 mil 52.4 millones de dólares, cifra mayor en un mil 117.6 millones a la reportada en 2002. Este aumento se relaciona, fundamentalmente, con la disminución por 912.2 millones de dólares en el valor de los activos referidos. Dicha variación refleja, por una parte, la disminución de los activos internacionales por el proceso de recuperación del colateral de aquellos Bonos Brady que fueron cancelados y, por otra, el incremento tanto de los intereses devengados en el período, como de los movimientos en las tasas de interés y los tipos de cambio asociados con el colateral de ese instrumento.
- De conformidad con el saldo contractual de la **deuda pública externa bruta** registrado al cierre del ejercicio que se informa, **el sector público tiene previsto realizar en 2004 amortizaciones por 11 mil 638.7 millones de dólares**. De este monto; 64.6 por ciento se vincula con vencimientos de mercado de capital,

^{1/} Corresponden a las cifras mostradas en el informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública para el cuarto trimestre de 2003 y el primero de 2004, por lo que difieren de las empleadas en el análisis en moneda nacional que se presenta en los siguientes apartados. Para mayor aclaración consultar el capítulo de Compatibilidad de la Deuda Externa, que forma parte del Banco de Información.

Por lo que de acuerdo con lo previsto en la Constitución Federal, en 1859 don Benito Juárez quien fungía como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en virtud de su cargo, sustituyó de manera interina en la presidencia del país a Don Ignacio Comonfort.

2.1.6. LA REFORMA LIBERAL DE 1859.

En julio de 1859, el presidente de la República don Benito Juárez inició la transformación del país desde una perspectiva de carácter liberal al emitir seis disposiciones conocidas como "Leyes de Reforma".

El 6 de enero de 1861, Juárez convocó a elecciones en las cuales se elegirían en primer término al Presidente de la República e inmediatamente después a los Diputados del Congreso de la Unión. De dicha elección resultó reelecto Juárez, para el periodo de 1861 a 1865.

Inmediatamente Juárez puso en práctica las Leyes de Reforma, las cuales disponían entre otras cosas: la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio y el registro civiles, la secularización de los cementerios y la supresión de muchas fiestas religiosas. Asimismo, dichas leyes contenían un especial interés en la historia de la deuda, porque de ellas se esperaba la solución para la deuda interior.

Pero la política de Juárez generó el levantamiento armado por todo el país conocido como guerra sintética, que consistía en cazar y fusilar a los forjadores del liberalismo; y al mismo tiempo sus detractores gestionaban en Europa el apoyo para implantar en México un nuevo imperio.

En ese año de 1861, Juárez entró triunfante a la Ciudad de México y una vez que organizó su gobierno, se vio nuevamente en la necesidad de revisar la deuda externa desde su origen, a fin de reconocer o rechazar los distintos créditos reclamados por los extranjeros.

En virtud de lo anterior, el 13 de junio de 1861, "la Comisión de Hacienda pidió los expedientes de la nacionalización y un informe sobre las concesiones de plazos mayores de los prevenidos por la ley para la exhibición de numerario y títulos de la deuda a fin de estudiarlos.

La estimación legal de la deuda considerada por la Junta Superior de Hacienda debía ser igual a la deuda reconocida en 1852, puesto que ésta se hizo con base en la ley de 30 de noviembre de 1850. La estimación de la deuda en esta forma ascendió en números redondos a 81 632 561 pesos, de los cuales se debían:

Inglaterra	69 311 658
España	9 460 986
Francia, sin incluir los bonos Jecker	2 859 917" ³⁰

Con motivo de la crisis en las finanzas públicas provocada por el recién sofocado movimiento armado, el Soberano Congreso de la Unión emitió una ley el 17 de julio de 1861 denominada "Ley para el arreglo de la Hacienda Pública", con la cual ordenaba suspender todos los pagos durante dos años, incluso las asignaciones destinadas para pagos de la deuda exterior y de sus intereses, entre los cuales se contaban los relativos a la deuda contraída con Londres y las convenciones extranjeras.

Ante el posible rompimiento de las relaciones diplomáticas y para evitar una inminente intervención extranjera en México, el gobierno federal debía legalizar los créditos extranjeros reclamados a nuestro país considerando lo que la Junta Superior de Hacienda había estipulado en la liquidación de la deuda pública.

³⁰ Ludlow, Leonor & Marichal, Carlos. Op. Cit., pp. 91 y 93.

Sin embargo, contra la medida del gobierno mexicano de suspender los pagos de la deuda externa, inmediatamente protestaron Inglaterra, España y Francia, "los franceses reclamaban además de la parte de la Convención francesa y de los 15 000 000 de los bonos Jecker la cantidad de 12 000 000 de pesos. Los ingleses reclamaban además del pago de la deuda de Londres, de la Convención Inglesa, de los fondos ocupados de Capuchinas y de la conducta de Laguna Seca, 3 346 341 pesos. Los españoles reclamaban también, además de los pagos comprendidos en la convención, una cantidad considerable que no se fijó."³¹

Pretextando un agravio internacional, los gobiernos de la Gran Bretaña, Francia y España llegaron en poco tiempo a la firma de la Convención de Londres el 31 de octubre de 1861, mediante la cual decidieron intervenir en México y obtener el pago de la deuda por la fuerza.

La expedición de intervención militar por las tres potencias: Inglaterra, Francia y España desembarcaron en el puerto de Veracruz en 1862 con el objetivo de tomar el control de las aduanas mexicanas para asegurar los pagos de las deudas mencionadas.

El gobierno liberal de Juárez entró rápidamente en negociación con España e Inglaterra y consiguió mediante los Tratados de la Soledad, que se retiraran los ejércitos español e inglés.

"Francia se quedó sola, resuelta a imponer una monarquía en México con el apoyo de un numeroso y disciplinado ejército expedicionario y los restos de las tropas del partido conservador. Francia quería oponer un muro monárquico y latino a la expansiva república de los Estados Unidos. El momento era oportuno: una mitad de los Estados Unidos luchaba contra la otra en la guerra de secesión y no podían ayudar a los liberales."³²

³¹ Ibidem, p. 93.

³² Cosío Villegas, Daniel, Op. Cit. pp. 112-113.

"El 25 de octubre de 1862 se presentó y aprobó el proyecto de ley que reafirmó las facultades extraordinarias a Juárez. Por dicho acuerdo se autorizó al ejecutivo en los ramos de Hacienda y Guerra para disponer de todos los elementos de la nación en cuanto juzgara conveniente para la defensa contra la injusta agresión de la Francia y contra las fuerzas reaccionarias que perturbaban el orden público.

La facultad en Hacienda y Guerra otorgada a Juárez quedó estipulada en el artículo tercero en los siguientes puntos:

- I. Imponer las contribuciones necesarias.
- II. Celebrar empréstitos, reconocer y mandar pagar la deuda legítima de la nación.
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, los empleados superiores de Hacienda, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército.
- IV. Reglamentar el modo con que deben expedirse las patentes de corso y hacer las declaraciones de buenas o malas presas de mar y tierra.
- V. Negar o conceder la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional, y consentir la estación de escuadras por más de un mes en las aguas de la república.
- VI. Levantar y sostener el ejército y la armada nacional, y reglamentar su organización y servicio.
- VII Reglamentar, armar y disciplinar la guardia nacional y disponer de ella aun fuera de los Estados.
- VIII. Conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento corresponda a los tribunales de la federación.
- IX. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sin el acuerdo de la diputación permanente.
- X. Emplear a los ciudadanos diputados al Congreso de la Unión.

XI. Ordenar la traslación de los supremos poderes a cualquier punto de la República.

En los siguientes artículos del proyecto de ley se estableció que estas facultades no podían ser delegables en su totalidad en ninguna otra persona, más que en parte cuando se considerará necesario y bajo la responsabilidad del propio ejecutivo; su duración de seis meses si antes no se restablecía la paz, y su continuidad en caso de que la guerra se prolongara. Así como la necesidad de que el ejecutivo informara al congreso 15 días después de que éste quedara instalado."³³

Cabe destacar que las circunstancias excepcionales que determinaron al Congreso de la Unión a investir al ejecutivo federal de facultades extraordinarias no cambiaron, entonces dicho Congreso debió prorrogarlas por medio de las leyes de 27 de octubre de 1862 y 28 de mayo de 1863.

2.1.7. EL SEGUNDO IMPERIO DE 1864-1867.

Pronto se dio la intervención francesa, con 30 000 tropas, los generales franceses procedieron a avanzar sobre la capital de la república, librando batallas en diversas ciudades y consolidando su control sobre la mayor parte de la república, obligando a la administración de Juárez a retirarse hacia el norte del país. Juárez contrató préstamos en los Estados Unidos para hacer frente a la intervención francesa.

³³ Ludlow, Leonor & Marichal, Carlos. Op. Cit., p. 89.

Mientras tanto, Maximiliano de Absburgo aceptó la corona que le ofreció el grupo conservador mexicano y el apoyo de Napoleón III. El 28 de mayo de 1864 Maximiliano llegó a México para instaurar el segundo imperio.

En correspondencia por el apoyo francés, el nuevo emperador mexicano se comprometió con Napoleón III por los convenios de Miramar a pagar por gastos de la intervención francesa la suma de 260 millones de francos.

Asimismo, Maximiliano recurrió a la contratación de tres empréstitos obtenidos en París para financiar su ejército de ocupación y gestión administrativa, el primero por 400 millones de francos, el segundo por 250 millones de francos y el tercero por 110 millones de francos, con los cuales triplicó el monto de la deuda externa de 65 a 182 millones de pesos.

"Lo enorme de las sumas obtenidas por Maximiliano contrasta con los préstamos obtenidos por Juárez en el mismo periodo. Juárez consigue algo menos de 2 millones de pesos, con los cuales gana la guerra. Maximiliano recibe cincuenta y tantas veces más y la pierde. Claro, había que considerar la fortaleza ideológica de Juárez y que la razón y el pueblo estaban de su parte."³⁴

"Los Estados Unidos al terminar la guerra civil pidieron la salida de los franceses. Por su parte, el emperador francés, para defenderse de Prusia, se vio en la necesidad de recoger a las tropas sostenedoras del imperio en México. Maximiliano, sin el ejército europeo, no pudo resistir el empuje de los ejércitos liberales de Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz. Se rindió en Querétaro el 15 de mayo de 1867 y fue fusilado en Querétaro el 19 de junio de ese mismo año."³⁵

³⁴ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Op. Cit., p.133.

³⁵ Cosío Villegas, Daniel. Op. Cit. p. 114.

Como consecuencia de la intervención, México rompió relaciones diplomáticas con Inglaterra, Francia y España, países que eran su fuente de financiamiento. Cabe destacar que el país se encontraba desacreditado internacionalmente en los mercados financieros debido a que pocas veces había podido pagar puntualmente las deudas extranjeras que había contratado desde 1824.

RESUMEN DE LA DEUDA NACIONAL TOTAL DE MÉXICO DE 1821-1867

AÑO	INTERIOR	EXTERIOR	TOTAL
1821		40,000	40,000
1824		30,000	30,000
1827		26,000	26,000
1831		34,000	34,000
1837	82,000	46,000	128,000
1843		53,500	53,500
1846	87,500	51,000	139,000
1850	75,000	51,000	128,000
1852	45,400	53,000	98,000
1856	53,000	56,000	110,000
1870	39,500	80,500	120,000

FUENTE: Anda Gutiérrez Cuauhtémoc p. 133, y varios autores.

2.1.8. LA REINSTITAURACIÓN DE LA REPÚBLICA DE 1867-1876.

El 15 de julio de 1867, Juárez entró nuevamente victorioso a la capital del país, después de cinco largos años, en los cuales finalmente la república logró imponerse sobre el imperio, y simultáneamente dicho acontecimiento significó la victoria de Juárez sobre el partido conservador; por esa razón, los liberales sostuvieron que la república era la misma pero restaurada.

Para cumplir con la Constitución de 1857, Juárez convocó al siguiente mes de haber reinstalado su gobierno en la capital a elecciones generales, para elegir presidente de la República, diputados federales y magistrados de la Corte. En dicha elección presidencial de 1867 participaron como candidatos Benito Juárez y el General Porfirio Díaz, resultando ganador-reelecto Juárez, para el periodo de cuatro años.

Durante ese mismo año Juárez desconoció la descomunal deuda contratada por el emperador Maximiliano, ya que ésta había servido para financiar la invasión a México, en virtud de lo anterior, para 1870 la deuda exterior mexicana disminuyó a 80.5 millones de pesos.

De esta manera, en 1870 la deuda pública total de México era de 120 millones de pesos, formada por una deuda interna de 39.5 millones y una deuda externa de 80.5 millones, lo cual significaba una magnitud casi tres veces mayor a la del nacimiento de México de 40 a 120 millones de pesos.

El presupuesto ejercido en 1870 fue de 17 millones de pesos y el servicio de la deuda de más de la mitad del mismo. El pago de este servicio no se registraba en el Presupuesto de Egresos por la técnica contable utilizada en aquella época y porque se estaba en una situación de suspensión de pagos.³⁶

Cabe señalar que la victoria política y militar del grupo liberal sobre el grupo conservador significó el término de constantes batallas entre los mismos; sin embargo, a partir de 1870 el grupo liberal comenzó a fraccionarse para formar facciones personalistas que pronto comenzaron a luchar contra sí mismos.

En 1871 el Congreso convocó a elecciones presidenciales, en las cuales participaron como candidatos Benito Juárez, Porfirio Díaz y Sebastián Lerdo de Tejada. Como ninguno de los candidatos alcanzó la mayoría absoluta de votos, de acuerdo con la Constitución, el Congreso tuvo que escoger entre los dos aspirantes que obtuvieran las votaciones más altas, de esta forma, Juárez al estar en el primer lugar y que contaba con una mayoría de simpatizantes en el Congreso, fue reelegido presidente de la república por otro periodo de cuatro años, el cual no terminaría, en virtud de su fallecimiento en 1872, siendo sustituido por Lerdo de Tejada, ante la manifiesta inconformidad de Díaz, quien se levantó en armas pero pronto fue derrotado.

por Lerdo de Tejada, ante la manifiesta inconformidad de Díaz, quien se levantó en armas pero pronto fue derrotado.

El 13 de noviembre de 1874, mediante decreto fue reformada la Constitución Política para instaurar nuevamente el sistema bicameral. En este contexto, algunas atribuciones de la Cámara de Diputados pasaron a ser competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, algunas de la de Senadores y otras las conservó el Congreso, es decir, como ambas Cámaras.

Para las elecciones presidenciales de 1876, compitieron las candidaturas de Porfirio Díaz, José María Iglesias y Lerdo de Tejada quien pretendía reelegirse; ante esa circunstancia, Díaz se levantó en armas nuevamente mediante el Plan de Tuxtepec y al controlar las elecciones, éste resultó ganador.

2.1.9. EL PORFIRIATO DE 1877-1910.

El 5 de mayo de 1877, el General Porfirio Díaz se convirtió en presidente de la república, sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos se empeñó en no reconocerlo, lo cual fue percibido como una amenaza inmediata al gobierno federal, ya que los norteamericanos bien podían fomentar movimientos rebeldes en su contra.

En 1880, se efectuaron las elecciones para presidente de la República, de la cual en noviembre de ese mismo año resultó presidente de la República el general Manuel González.

Por otra parte, el Congreso expidió la Ley de 14 de junio de 1883, mediante la cual dio las bases para la celebración de empréstitos y fijó las bases para el reconocimiento, consolidación y conversión de toda la deuda pública, desde la Independencia hasta el 1º de julio de 1882.

En las elecciones de diciembre de 1884, Porfirio Díaz resultó triunfador nuevamente, en su segundo período presidencial, el presidente se abocó a las negociaciones de la deuda externa, trabajo que encomendó a su Secretario de Hacienda, don Manuel Dublán, quien a través de la Ley de Junio de 1883, buscó la recuperación del crédito y la renegociación de la Deuda Externa.

En 1885, Díaz concedió a los extranjeros derechos de propiedad sobre el petróleo a los propietarios del terreno en donde éstos se hallarán; de manera que los norteamericanos e ingleses adquirieron grandes extensiones de tierras en la zona petrolera del país.

"En 1888 se contrató un gran empréstito externo que consolidó todos los bonos externos anteriores que fue colocado entre los inversionistas europeos por la banca Bleichroder de Berlín en alianza con la casa Antony Gibbs de Londres.

Esta operación marcó el regreso del gobierno mexicano a los mercados de capitales internacionales, inaugurando un corto pero intenso periodo de contratación de préstamos que incluyeron los siguientes: el empréstito de 1888 por 10 000 000 de libras esterlinas; el empréstito de 1889 de 1 500 000 libras esterlinas, para la Ciudad de México; el empréstito de 1890 de 3 000 000 de libras esterlinas para ferrocarriles y deudas a corto plazo, y el empréstito de 1893 de 3 000 000 ostensiblemente para obras públicas pero en la práctica utilizado fundamentalmente para cubrir deudas a corto plazo."³⁷

Los créditos que llegaron al país en 1888, 1890 y 1893 elevaron la deuda externa del país de 52.5 millones de pesos en 1888 a 153 millones de pesos en 1893, los cuales fueron orientados principalmente al desarrollo de los ferrocarriles, a diversas obras de infraestructura y a actividades gubernamentales.

³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Deuda Externa Pública Mexicana**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 9.

Conviene aquí precisar que "el préstamo de conversión de 1899 no significó dinero fresco ni aumento de deudas: simplemente permitió el canje de viejos bonos de 6% por otros nuevos a 5%. El éxito de la conversión reflejaba la opinión positiva que tenían los banqueros e inversionistas europeos de la capacidad de pago del gobierno porfiriano;"³⁸ y por que ahora la deuda se garantizaba con oro, con lo cual se liberaron las garantías anteriores, haciéndolas recaer sólo en los derechos arancelarios y se logró un ahorro al convertir el tipo de interés del 6 al 5%.

"De 1894 a 1904, el gobierno mexicano no contrató nuevos empréstitos, sino a partir de 1904, que se volvió a abrir un nuevo periodo de contratación de préstamos extranjeros, aunque ahora y por primera vez una porción se colocó en Estados Unidos, mientras que los demás bonos se vendieron en Europa. En 1908 se recurrió a otro empréstito para la Caja de préstamos para Obras Públicas y Regadío y el gran empréstito de 1910."³⁹

Durante la época del Porfiriato que tuvo una duración de 25 años, el saldo de la deuda con el exterior experimentó un acelerado crecimiento del 300% de 1890 a 1911 al pasar de 126,955,183 millones de pesos a 441,700,000 millones de pesos.

No obstante, que la cantidad resultante que se debía al exterior en 1910 era significativa para aquellos tiempos, "de acuerdo a los indicadores económicos era adecuada a nuestra capacidad de pago ya que el PIB fue de 3,100 millones de pesos en este último año, es decir, siete veces mayor a la deuda externa, ahora bien, por lo que hace a la solvencia, ésta es clara ya que en el mismo año se obtuvieron 111 millones de ingresos y sólo 101 millones de gastos de los que 25% fue servicio de la deuda. Así podemos inferir que en este periodo que se gozó de crédito, el mismo coadyuvó a dinamizar una economía que respondió con creces al estímulo recibido.

³⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México.** Op. Cit, p. 18.

³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Deuda Externa Pública Mexicana.** Op. Cit. p.18.

El porfiriato se desarrolló y apoyó en el crédito externo, que desde luego, quedaron reflejados en los ferrocarriles, en la infraestructura y en la marcha económica ascendente, con un 3% de crecimiento económico promedio de este periodo, en el cual, con todo y la devaluación de 1905 fue de avance."⁴⁰

La característica principal de este periodo consistió en que la dictadura prevaleció como forma de gobierno, ya que Porfirio Díaz logró concentrar el poder en su persona mediante la subordinación del Congreso y la sumisión de los gobiernos estatales.

2.1.10. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910-1917.

En 1910, se efectuaron elecciones para ocupar la presidencia, diputaciones y senadurías, para las cuales se formaron varios partidos políticos, los cuales convinieron con Porfirio Díaz para que éste se reeligiera para la presidencia a cambio de que permitiría elecciones libres para la vicepresidencia y puestos del Congreso. Así las cosas, Díaz resultó reelecto por sexta vez.

El 4 de octubre de 1910 el congreso declaró presidente de la república para los próximos seis años a Porfirio Díaz, para vicepresidente a Ramón Corral, y los partidos políticos no lograron ocupar ningún puesto. Esa situación motivó toda una serie de movimientos políticos, por su parte Francisco I. Madero mediante el Plan de San Luis Potosí, convocó al pueblo a las armas y se lanzó a la lucha con el lema "sufragio efectivo, no-reelección" el 20 de noviembre de 1910.

Sin embargo, en virtud de las enormes desigualdades sociales, la dictadura, la violación constante de los derechos humanos y políticos generaron que en 1910 estallara la revolución.

⁴⁰ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. Op. Cit., pp.142 -143.

de San Luis Potosí, convocó al pueblo a las armas y se lanzó a la lucha con el lema "sufragio efectivo, no-reelección" el 20 de noviembre de 1910.

Sin embargo, en virtud de las enormes desigualdades sociales, la dictadura, la violación constante de los derechos humanos y políticos generaron que en 1910 estallara la revolución.

En 1911, con el Tratado de Ciudad Juárez, cayó el régimen de Díaz, éste renunció a la presidencia y abandonó el país ante el temor de una intervención por parte de los Estados Unidos; así las cosas, la revolución maderista pudo triunfar. Madero pudo colocar a Francisco León de la Barca, quien se desempeñaba como ministro en la Secretaría de Relaciones Exteriores, para ocupar interinamente la presidencia. Sin embargo, lo anterior generó nuevos levantamientos armados ahora entre los mismos revolucionarios, porque veían frustradas sus aspiraciones de ocupar el poder.

En 1912, se celebraron elecciones presidenciales, resultando ganador Francisco I. Madero, quien conservó todo el mecanismo administrativo del Antiguo Régimen en virtud de que no tenía diferencias ideológicas con ellos, incluso permitió al viejo ejército porfirista conservar sus armas. Los únicos cambios que realizó fueron nombrar a 14 gobernadores interinos y a algunos colaboradores del gabinete: Gobernación, Guerra, Justicia, Educación, Hacienda, Fomento y a José María Pino Suárez como Vicepresidente.

Con el propósito de poner orden en las finanzas del país, Madero contrató un préstamo con la compañía "Speyer and Co. de Nueva York por 10 millones de dólares, con intereses a cargo por 4.5%, con plazo de vencimiento en 1913 y con la garantía de Bonos de la Tesorería General de la Nación. A fines de mayo de 1912, Madero solicitó a la misma compañía otro préstamo por 10 millones de dólares, con intereses a cargo del 4.5% anual.

Madero pronto perdió el apoyo de los tres agentes que determinaron su triunfo: los rebeldes morelenses liderados por Zapata, quien mediante el Plan de Ayala desconoció a su gobierno; del grupo Chihuahua liderado por Villa y de los Estados Unidos; lo anterior, incitó a que sus enemigos que habían sido afectados con la derrota de Díaz, se organizaran militarmente como un frente opositor a su gobierno.

A tan difícil situación, se sumó la presión de los gobiernos norteamericano e inglés, que demandaron a Madero el cese de las hostilidades y presionaron para un arreglo político.

Madero pretendió controlar a los inversionistas extranjeros, por lo que decidió imponer un impuesto de veinte centavos por tonelada de petróleo; pero los extranjeros en protesta inmediatamente se aliaron a los mexicanos vencidos por la revolución, así como con el ejército de Díaz que a pesar de su derrota permanecía completo. Al unir sus fuerzas y bajo el mando del general Victoriano Huerta, éste mediante un golpe de estado arrebató el poder, disolvió al Congreso y asesinó a Madero y a su vicepresidente Pino Suárez el 22 de febrero de 1913.

Una vez que Huerta estuvo en el poder, conformó su gabinete con destacados intelectuales y profesionistas, e incluyó a los diferentes grupos políticos porfiristas: felicistas, reyistas y científicos; por lo que, recibió el apoyo de los sectores sociales que tradicionalmente habían sido beneficiados durante el porfiriato: hacendados, industriales y comerciantes; así como de políticos, clero, ejército federal, e incluso por Inglaterra y los Estados Unidos.

El 30 de mayo de 1913, Huerta se autorizó un empréstito exterior, y por medio de los bancos mexicanos pudo obtener de banqueros europeos y estadounidenses la suma de 156, 000, 000 millones de pesos, con una tasa de interés anual del 6% y con vencimiento al 1º de julio de 1923.

Mientras tanto, los revolucionarios del norte inconformes con Huerta, se reagruparon y adoptaron como caudillo a don Venustiano Carranza, quien emitió el Plan de Guadalupe con el propósito de reinstaurar el orden constitucional de los preceptos de 1857 y desconocieron al gobierno del usurpador. Por su parte, los zapatistas en el sur no apoyaron a Huerta, sino que le declararon la guerra; además, de que el gobierno de los Estados Unidos le retiró su apoyo.

En virtud de los movimientos armados, Huerta decretó en 1914 la suspensión del pago del servicio de la deuda externa, y para complicar las cosas, Estados Unidos decidió invadir a México ocupando el Puerto de Veracruz y Chihuahua con la intención de expulsar a Huerta del poder; fue justificada dicha intervención con la excusa de que Villa había incursionado militarmente en Nuevo México, pero en realidad lo que pretendía el gobierno norteamericano era obligar a México a que respetara los derechos y propiedades de residentes norteamericanos en el país.

Mediante el Plan de Guadalupe los revolucionarios finalmente lograron que el 15 de julio de 1914, Huerta renunciara definitivamente al poder; recayendo el poder ejecutivo provisionalmente en Francisco Carbajal, quien era el Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Inmediatamente Carranza se autoproclamó como jefe supremo del ejército constitucional con funciones de poder ejecutivo, disolvió de inmediato al ejército porfirista y para allegarse de recursos aumentaron el impuesto sobre el petróleo crudo a setenta centavos por barril.

Carranza formuló el Manifiesto a la Nación el 11 de junio de 1915, mediante el cual propuso organizar al país sin aplicar el régimen constitucional de 1857 por considerarlo obsoleto, por el contrario planteó la necesidad de actualizarlo a las nuevas circunstancias de país mediante la creación de una nueva constitución.

Carranza pretendía consolidar un gobierno poderoso que hiciera posible realizar las transformaciones sociales y económicas que el país requería, así como de integrar una unidad revolucionaria que hiciera frente a las presiones extranjeras y hacer respetar la soberanía nacional.

Cabe destacar que su jefatura fue bien aceptada por los grupos revolucionarios, con excepción de Zapata quien no aceptó el Plan de Guadalupe ni el liderazgo de Carranza, pues su lucha se fundamentaba en el Plan de Ayala.

El grupo carrancista elaboró el proyecto de constitución y lo sometió a la consideración del Soberano Congreso de la Unión. El 5 de febrero de 1917, el Congreso promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entró en vigor tres meses después.

Cabe destacar que la Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción VIII, prevé 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. Dicho texto era el mismo del artículo 72, fracción VIII, de la Constitución de 1857.

Durante ese mismo año, se realizaron las elecciones presidenciales bajo el nuevo marco constitucional, en la cual participaron como candidatos el propio Carranza, Alvaro Obregón y Pablo González. Finalmente, resultó electo para presidente de la república Carranza, para cumplir su gestión en un periodo de cuatro años.

Carranza consiguió que los Estados Unidos reconocieran su gobierno al permitir que los extranjeros explotaran el petróleo, de manera que quienes quisieran adquirir nuevos derechos sobre el subsuelo debían obtener un título especial del Gobierno Mexicano.

En 1917, el Episcopado Mexicano publicó un documento condenatorio de la constitución en materia religiosa, en particular contra el artículo 130. Por otra parte, los caudillos revolucionarios comenzaron a cuestionar el poder creciente de Carranza y por la ambición de tomar el poder se fraccionaron y comenzaron a enfrentarse entre ellos mismos

Al acercarse el momento de cambio del gobierno presidencial, Carranza manifestó su propósito de cerrar el paso al militarismo por lo que daría su apoyo para que le sucediera un candidato civil llamado Ignacio Bonillas.

Lo anterior, generó que los revolucionarios se levantaran nuevamente en armas y se sumaron a la rebelión de Agua Prieta convocada por el General Alvaro Obregón, culminando con el asesinato de Carranza en 1920.

Ante tan funesto evento, el Poder Legislativo procedió conforme a la Constitución y efectuó las elecciones presidenciales en la Cámara de Diputados, donde resultó vencedor Adolfo de la Huerta, quien ocuparía el 1º de junio de 1920 la Presidencia de la República de manera provisional.

Con la política de conciliación de Adolfo de la Huerta los sonorenses o aguaprietistas lograron prácticamente terminar con el estado de guerra que persistía en México. La política interna resultó de lo más exitosa. No así la exterior, que ocasionó al nuevo gobierno la situación adversa de que no se le otorgara reconocimiento.⁴¹

En 1921, Obregón y sus partidarios asumieron el poder en un momento poco propicio, ya que el golpe militar de Agua Prieta generó temores de inestabilidad política entre la sociedad conservadora y los norteamericanos.

⁴¹ Matute, Alvaro. *Evolución del Estado Mexicano, Reestructuración 1910-1940*, Tomo II, Caballito, México, 1991. P. 117

En consecuencia, los Estados Unidos no reconocieron al gobierno de Obregón, por lo que las relaciones comerciales con ese país se suspendieron.

"La Revolución. tuvo como consecuencias la inflación, la fuga de capitales, el contrabando y la especulación, las cuales provocaron que de 1914 a 1922, se suspendiera el servicio de la deuda pública externa.

A pesar de ello, el gobierno siguió recibiendo créditos del exterior. La devolución a manos privadas de la empresa ferrocarrilera, provocó que el monto de la deuda pública externa, pasara a 908 millones de pesos."⁴²

Los Estados Unidos de inmediato presionaron al gobierno mexicano para que éste salvaguardara las propiedades de las compañías petroleras internacionales y fomentara la inversión del capital extranjero en las industrias básicas.

En 1922, con el propósito de obtener el reconocimiento de los Estados Unidos, el presidente Alvaro Obregón sometió a la consideración del Congreso las negociaciones del convenio "De la Huerta-Lamont", para poder resolver el problema de la deuda externa insolvente y reabrir el acceso al crédito externo.

Al final, se llegó al convenio entre Adolfo de la Huerta, Secretario de Hacienda y Thomas F. Lamont, presidente de la Asociación de Banqueros; dicho acuerdo consistió en comenzar a pagar la deuda externa, para ello se canalizarían los impuestos al petróleo para el pago de la deuda con la banca neoyorkina, al texto final se le conoció como Tratado de Bucareli.

⁴² Mercado Ybarra, Jesús Ricardo. **La deuda Pública Externa y sus Efectos en la Economía Mexicana 1971-1988**. Tesis Licenciatura, Facultad de Economía, 1991. p. 4.

"El objetivo norteamericano era buscar la no retroactividad en la aplicación de la Constitución de 1917 en lo que corresponde al artículo 27, y así salvaguardar los intereses de los Estados Unidos sobre el suelo y el subsuelo."⁴³

Por otra parte, el gobierno obregonista estimuló la creación de cámaras de comercio e industria y sus vínculos con organizaciones similares en el extranjero y envió a Europa y Estados Unidos representantes mexicanos para atraer inversiones de capital a México. Durante este periodo presidencial fueron constituidos tres partidos políticos representantes de la sociedad: el Partido Laborista de Luis N. Morones; el Partido Agrario Nacional de Aurelio Manrique y Antonio Díaz Soto y Gama, y el Partido Cooperativista de Emilio Portes Gil.

En 1923, Plutarco Elías Calles fue postulado por el Partido Laborista como candidato a la presidencia, con el apoyo del mismo presidente; por su parte, Adolfo de la Huerta lanzó su propia candidatura y se declaró en rebeldía, pero pronto sería derrotado.

EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MÉXICO

1886	74,111,500 millones de pesos
1887	83,100,000 millones de pesos
1888	52,500,000 millones de pesos
1890	126,953,183 millones de pesos
1893	153,000,000 millones de pesos
1896	193,245,510 millones de pesos
1909	345,320,000 millones de pesos
1904	500,000,000 millones de pesos
1910	441,500,000 millones de pesos
1911	441,700,000 millones de pesos
1918	979,881,301 millones de pesos
1923	1,500.000,000 millones de pesos

Fuente: Propia de la información tomada de varios autores.

⁴³ Matute, Alvaro. Op. Cit. p. 126.

2.1.11. LA RECONSTRUCCIÓN DE 1925-1928.

En 1924, Plutarco Elías Calles ocupó la Presidencia de la República, el Gobierno de Calles se propuso iniciar la reconstrucción del país de manera intensa, con la construcción de caminos de asfalto petrolizado; obras de irrigación, la dotación de distritos de riego; la creación del Banco de México, S.A., como banco único de emisión de dinero y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Cabe destacar que durante el gobierno callista, se pretendió establecer una iglesia nacional, ya que se veía a la iglesia católica romana como expresión de una entidad extranjera, la Santa Sede; por lo que el gobierno llegó al punto de dictar leyes que limitaban el número de sacerdotes y templos por habitante en algunos Estados de la República. En 1926, se dio la guerra cristera, que implicó el enfrentamiento entre las fuerzas armadas del propio Gobierno Federal y la sociedad civil.⁴⁴

Al acercarse el término de la gestión presidencial de Calles, éste decidió promover la figura de Arnulfo R. Gómez para sucederlo en la presidencia de la república; por su parte Alvaro Obregón postuló al general Francisco R. Serrano, ex Secretario Guerra y Marina; pero al final, Obregón decidió reelegirse para el periodo de 1928-1932, por lo que Calles se vio obligado en apoyar dicha reelección.⁴⁵

No obstante lo anterior, los generales Arnulfo R. González y Francisco R. Serrano anunciaron participar como candidatos en las elecciones presidenciales, al mismo tiempo que provocaron una rebelión. El Presidente Calles al enterarse de dicha rebelión actuó de inmediato capturando a los rebeldes y pasarlos por las armas.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 139.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 156.

En virtud de la guerra cristera y de la rebelión de los generales González y Serrano, para fines de 1927, nuevamente el servicio de la deuda pública externa no pudo ser cumplido. El 13 de enero de 1928, el Presidente Calles solicitó del Congreso facultades extraordinarias en materia de deuda pública para hacer frente a tal situación; dichas facultades le fueron concedidas en esa calidad, por lo que decretó que los pagos de la deuda pública externa quedaban suspendidos de 1928 a 1931.

Mientras tanto, el 1º de julio de 1928, fueron realizadas las elecciones presidenciales, de las cuales resultó triunfador el General Alvaro Obregón, pero no logró gobernar, en virtud de que fue asesinado en la Ciudad de México el 17 de julio de ese mismo año.

En virtud de lo anterior, el 25 de septiembre de 1928, el Congreso de la Unión designó al Licenciado Emilio Portes Gil como presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos, quien tomó posesión del cargo el 1º de diciembre del mismo año.

2.1.12. EL MAXIMATO DE 1929-1934.

Se denomina maximato al periodo de gobierno dirigido por el General Plutarco Elías Calles; La característica principal que lo identifica es la dualidad de poderes. El Maximato constituyó una fase de transición en la institucionalización del poder, en la que el caudillismo como forma de liderazgo político nacional quedó enterrado y que en adelante se conformaría un régimen en el que reinar y gobernar recaerían en dos personas distintas, lo que motivó un conflicto permanente por la delimitación de las esferas del poder.

La construcción del predominio de Calles se dió con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), para reordenar a las fuerzas políticas revolucionarias que con la desaparición de Obregón habían perdido la unidad.

Pero no todos coincidían en el liderazgo de Calles como heredero político de Obregón, por lo que en marzo de 1929, estalló la rebelión escobarista dirigidos por los generales Gonzalo Escobar, jefe de operaciones militares en Chihuahua y Fausto Topete, Gobernador de Sonora, dicha rebelión se caracterizó por ser una lucha personalista por el poder, carente de un proyecto alternativo de gobierno.

En virtud de lo anterior, Calles fue designado Secretario de Guerra, y con el apoyo de los Estados Unidos para la compra de armas y el control de la frontera para evitar el paso de los rebeldes, Calles hizo frente a éstos hasta derrotarlos.

En julio de 1929, recién derrotada la rebelión escobarista, el presidente Emilio Portes Gil celebró entrevistas con los dirigentes cristeros, y finalmente llegaron a los "arreglos", que dieron por terminado dicho conflicto político-religioso, en el cual se derramó sangre innecesariamente.

Por otra parte, para solucionar el problema del pago de la deuda externa, se firmó el Acuerdo Montes de Oca-Lamont el 25 de julio de 1930.

En 1931, Pascual Rubio ocupó la Presidencia de la República, su gobierno "se caracterizó por un combate contra el continuismo y a favor de una renovación de los cuadros del gobierno y el partido como única vía para que el presidente constitucional se allegara de un sostén propio que lo librara de la tutela del general Calles."⁴⁶

⁴⁶ Ibidem p. 210.

2.2. LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO DE MÉXICO DE 1934-1976.

Durante este periodo, en gobierno mexicano adoptó primero una política de nacionalización de los recursos naturales y de las actividades estratégicas del país; posteriormente emprenden una política de industrialización, para lo cual otorgó créditos y subsidios para sobreproteger a la industria nacional.

El gobierno creó un múltiple contingente de empresas públicas para complementar la producción de bienes y servicios para la población; por lo que, el gobierno federal registró una insuficiencia de ingresos al incrementar el gasto público, de modo que éste tuvo que recurrir al crédito externo para poder financiar su proyecto.

2.2.1. EL CARDENISMO DE 1934-1940.

Durante el sexenio del General Lázaro Cárdenas de 1934 a 1940 se realizaron cambios institucionales que dieron forma al actual sistema político mexicano; el cual se destacó por la intensa participación del movimiento obrero y campesino.⁴⁷

Para 1935 la deuda externa era de 1,160 millones, casi se triplicó al estar el país en suspensión de pagos; es decir, que no se cubrió el servicio de la deuda y se capitalizaron los intereses.⁴⁸

La reforma agraria emprendida durante este periodo, la nacionalización de los ferrocarriles en 1937 y la expropiación petrolera el 18 de marzo de 1938, dieron como resultado una mayor intervención del Estado sobre los recursos naturales del país; lo cual significó la consolidación de un Estado soberano, nacionalista y popular.

⁴⁷ Ibidem, p. 219.

⁴⁸ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 144.

Con la reforma agraria y la expropiación petrolera se afectaron los capitales extranjeros, lo cual provocó que el gobierno de los Estados Unidos presionara al de México, exigiéndole una "justa compensación" por las tierras expropiadas tanto a los terratenientes, como a los petroleros, ya fueran norteamericanos o europeos.

"El gobierno de la Gran Bretaña exigía el restablecimiento del control de las compañías inglesas sobre la producción. Por su parte, las petroleras norteamericanas presionaron fuertemente al presidente Roosevelt para que invadiera México a fin de recuperar las compañías expropiadas, o por lo menos que lograra que se les permitiera intervenir en la administración de las mismas en tanto no eran liquidadas las indemnizaciones.

Finalmente, las empresas desplazadas del negocio del petróleo y los gobiernos de sus países organizaron un boicot internacional contra México. Un boicot que incluyó no sólo la suspensión de las importaciones del que ellos llamaron "petróleo hurtado" y la negativa a vender equipos y maquinarias para la industria petrolera, sino que también abarcó otras áreas".⁴⁹

Durante el gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, se llegó a un acuerdo sobre el pago de las reclamaciones agrarias extranjeras el 19 de noviembre de 1941 y para abril de 1942, con el convenio Levada-Looke el Gobierno Federal hizo frente a las reclamaciones de las compañías petroleras.

Cabe destacar que el Secretario de Hacienda don Eduardo Suárez realizó en noviembre de 1942 la más exitosa renegociación de la deuda externa mexicana, al firmar con los acreedores externos el Convenio Suárez-Lamont que resolvía el problema de la llamada deuda directa.

⁴⁹ Matute, Alvaro. Op. Cit., p. 253.

De dicha negociación se logró obtener una quita de capital del 90% de la deuda externa, a razón de pagar un peso por dólar y la cancelación total de los intereses vencidos, con ello la deuda exterior de México se redujo de 509 millones de dólares por capital e intereses a sólo 49 millones de dólares.⁵⁰

"Al convenio de 1942 le siguió otro en 1946 por el que se resolvió el problema de la denominada deuda ferrocarrilera. Este último convenio se acordó sobre las bases fijadas por el de 1942.

En total, el convenio de 1946 redujo la deuda ferrocarrilera de 259.2 a 48.5 millones de dólares, con estos acuerdos se ampliaron las posibilidades de que el gobierno mexicano volviera a recibir financiamiento externo.

Conviene mencionar que en el éxito de renegociación contribuyeron dos circunstancias favorables: la primera fue que la reducción del valor efectivo de la deuda mexicana, pues en esas fechas el papel mexicano se comerciaba en el mercado secundario con descuentos de más del 90% de su valor nominal.

En segundo lugar, también fue importante la buena disposición que mostró el gobierno estadounidense, el cual enfrentaba en ese momento el esfuerzo bélico contra las potencias del eje, y por tanto, deseaba minimizar problemas con México, al igual que con otros países de Latinoamérica."⁵¹

No se omite indicar que con las acciones anteriores, el crédito externo internacional que había estado suspendido durante más de una década se reabrió nuevamente.

⁵⁰ Mercado Ybarra, Jesús Ricardo. Op. Cit. 6.

⁵¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Deuda Externa Pública Mexicana**, Op. Cit. p. 14.

2.2.2. MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES DE 1946-1955.

El modelo económico de sustitución de importaciones aplicado en México consistió en la intervención del Gobierno de manera directa e indirecta en la economía del país; directamente mediante la realización de inversiones e indirectamente a través de su política económica que se caracterizaba en una estructura proteccionista y de estímulo a la industria como estrategia para conseguir el crecimiento.

En 1946 se reformó la fracción VIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual preveía que el Congreso tiene facultad: "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional.

Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29."

El propósito de esta reforma fue precisar que los empréstitos sólo se celebrarán para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento en los ingresos públicos, con excepción de los actos que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los ingresos que se contraten en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Lo anterior, era con la finalidad de orientar el destino de los recursos contratados.

Se destaca que durante este periodo, se generó el incremento del monto de la deuda pública externa, lo cual se debió a los factores siguientes:

- El capital extranjero que había ingresado a México durante la segunda guerra mundial, comenzó a salir del país en 1947 y 1948, lo cual obligó a que el gobierno federal recurriera en mayor medida a la creación de circulante.
- México había adoptado un modelo de crecimiento económico en el que el eje de dicho crecimiento se encontraba en la industrialización, pero el país necesita importar bienes de capital y materias primas, los cuales eran indispensables para el funcionamiento del modelo de sustitución de importaciones.
- El gobierno federal sirvió como aval en préstamos dirigidos a empresas privadas.

En 1948 la política de protección a la industria se perfeccionó con el uso de licencias de importación, para apoyar a la industria el gobierno federal mantuvo una carga impositiva baja y una política de exenciones fiscales a las importaciones de bienes de capital (con la Ley de Fomento a las Industrias de Transformación se implantó un período de exención de impuestos a industrias nuevas y necesarias hasta por 10 años).⁵²

Sin embargo, "el proceso de industrialización implicaba una descapitalización del campo con inmigraciones constantes hacia las ciudades. Los servicios públicos, siempre insuficientes se multiplicaban en las crecientes zonas urbanas. El proceso de sustitución de importaciones empezaba a dar muestras de agotamiento, el desarrollo regional era desigual, de hecho, el país era un mosaico de entidades federativas que crecían, económica y socialmente, a ritmos diferentes; y desde un punto de vista general, mostraban cómo la brecha económica entre ellas, se iba ampliando.

⁵² Mercado Ybarra, Jesús Ricardo. Op. Cit. 6.

Así medido de diversas maneras en términos generales, los Estados del norte progresaban más rápidamente que los del sur; y la ciudad de México, más rápido que las demás entidades. Además de las desigualdades regionales, los cambios migratorios empezaban a mostrar pobreza rural y crisis urbana."⁵³

2.2.3. MODELO DE DESARROLLO ESTABILIZADOR DE 1955-1970.

Durante los períodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz se instauró la política de desarrollo estabilizador, la cual implicó que se pasaba de la sustitución de importaciones de bienes de consumo final por la importación de bienes intermedios y de capital. Dicha política de desarrollo estabilizador consistió:⁵⁴

- En incentivar la inversión privada mediante la vía de exenciones fiscales.
- Evitar el alza de precios y tarifas del sector público como un medio para moderar el incremento de precios generalizado.
- Las empresas públicas comenzaron a operar en forma deficitaria, lo cual hizo indispensable la contratación de empréstitos externos.
- Financiamiento del déficit público vía emisión de moneda por el banco de México.

Cabe resaltar que "en 1965 se contrataron 522.9 millones de dólares y en 1969 se contrataron 934.5 millones de dólares."⁵⁵

⁵³ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 190.

⁵⁴ Ibidem, pp. 19-20.

⁵⁵ Ibidem, p. 21.

2.3. EL INCREMENTO ACELERADO Y LA REFINANCIACIÓN DE LA DEUDA.

Este periodo se caracteriza por el incremento desmedido del monto de la deuda pública externa, más adelante podrá apreciarse los esfuerzos que el Gobierno Federal realizó por tratar de controlar las finanzas públicas, los cuales resultaron en vano al utilizar el crédito externo como un factor de compensación deficitaria.

2.3.1. MODELO DE DESARROLLO COMPARTIDO DE 1970-1975.

"Hasta antes del choque petrolero de 1973, la deuda pública externa era contratada principalmente con entidades oficiales (organismos financieros internacionales y gobiernos), bajo condiciones accesibles: tasas de interés constantes y largos plazos de vencimiento. Como consecuencia del alza en los precios internacionales del petróleo, los créditos otorgados por la banca comercial comenzaron a ganar importancia."⁵⁶

La expansión de la deuda pública externa se inició a partir del año de 1973, este crecimiento acelerado fue debido a lo siguiente:

- Los organismos multilaterales limitaron el acceso a los créditos que no estaban ligados a un proyecto que se relacionara con el aumento de la capacidad productiva y con la suficiente rentabilidad para dar servicio a la deuda.
- La banca comercial internacional ofreció préstamos bajo términos flexibles, que no requerían que estuvieran ligados a un proyecto determinado, pero exigentes en cuanto a los plazos y tasas de interés variable como la London Interbank Offered Rate (LIBOR) y/o a la tasa preferencial del mercado de Nueva York (PRIME), mas una prima de riesgo con el fin de protegerse de las fluctuaciones en el costo de captación o imponer plazos de amortización cortos.

⁵⁶ Gavito Mohar, Javier. *Deuda Externa y Crecimiento Económico*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A. C., México, 1990. p. 10.

- El fenómeno de la inflación internacional, que encareció las importaciones.
- La fuga de capitales del país por incrementos en las tasas de interés ofrecidas en el extranjero y la desconfianza de los ahorradores nacionales.
- Un déficit fiscal y comercial más elevado, originado por una mayor demanda de importaciones para atender los proyectos de inversión pública, así como una baja en la producción nacional de algunos productos agrícolas básicos y la continuación de un alto flujo de capital al exterior.
- El déficit de la balanza de pagos.
- El gobierno recurrió más al endeudamiento externo para resolver los desequilibrios de la economía.

"En virtud de todo lo anterior, el saldo de la deuda externa pública y privada que al 31 de diciembre de 1971 era de 6,183 millones de dólares pasó a 9, 526 millones en 1973, de los cuales 7,070 millones, casi el 75%, correspondían al sector público.

Así, mediante la contratación de empréstitos públicos se financió en parte la especulación contra el peso, al tiempo que el sector privado, acudió al exterior para financiar, fundamentalmente, capital de trabajo, ya que sus inversiones no aumentaban.

Todo ello generó un acelerado crecimiento en el monto de la deuda externa, y por lo mismo, significó el predominio del financiamiento con las instituciones privadas a tasas de interés superiores al 10%, y periodos de amortización de 11 años.⁵⁷

⁵⁷ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 192.

En 1974 el gobierno federal aplicó políticas restrictivas; sin embargo, el déficit público siguió aumentando y para financiarlo recurrió nuevamente al endeudamiento externo. A fines de 1974 el saldo de la deuda del sector público era de 9,975 millones de dólares; es decir, había tenido un crecimiento de (41%) en tan sólo un año.

Para 1974 el monto de la deuda pública externa era 9,975 millones de dólares, y en 1975 el saldo de la deuda pública externa se había incrementado en 44.9%, es decir, que pasó a 14,449 millones. En 1975 la deuda pública externa se cuadruplicó al pasar de 5 mil millones de dólares en 1970 a 20 mil millones de dólares.

2.3.2. LA CRISIS DEL DESARROLLO COMPARTIDO DE 1976-1982.

Al principio de la administración del presidente de la república José López Portillo, éste envió al Congreso de la Unión el proyecto de la Ley General de Deuda Pública, con el propósito de que el crédito externo fuera un complemento del ahorro interno, y para que aquel se mantuviera dentro de los límites que no excedieran la capacidad de pago del sector público y de la Nación en su conjunto.

Sin embargo, en 1976 se generó una devaluación del peso mexicano después de más de 20 años en que la paridad cambiaria se había mantenido en 12.50 por dólar, en ese mismo año el saldo de la deuda pública externa aumentó aproximadamente en un 30% respecto al año anterior.⁵⁸

“En virtud de lo anterior, el FMI otorgó apoyo financiero a México por aproximadamente 800 millones de dólares para hacer frente al agotamiento de las reservas internacionales.

⁵⁸ Ibidem, p.193.

El acuerdo de estabilización con el FMI fijó un endeudamiento externo máximo de 3 000 millones de dólares anuales durante 3 años de vigencia del programa y un fuerte ajuste fiscal.

Sorpresivamente, en 1977 comenzó el auge de la economía mexicana con el descubrimiento de ricos campos petroleros en el sureste del país, de modo que la economía se petrolizó rápidamente.

Lo anterior, hizo que México recuperara casi de inmediato su crédito internacional, motivo por el cual el gobierno federal llevó adelante una política expansionista fundada en el crecimiento del gasto público y apoyada en un endeudamiento externo masivo."⁵⁹

Sobre este contexto, "en 1977 el gobierno mexicano contrató 3,312 millones de dólares de deuda externa; en 1978 fueron contratados 3,352 millones de dólares; y en 1979 se contrataron 3,493 millones de dólares; con ello, el saldo de la deuda del sector público para este último año era de 29,757 millones de dólares; con los cuales, el saldo total ascendió a 33,813 millones de dólares."⁶⁰

En 1979, la Dirección de Financiamiento Externo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró una tabla normativa en la que se especificaban el plazo, el periodo de gracia, la tasa de interés, la sobretasa y la comisión, condiciones mínimas o máximas en que podían incurrir las entidades del sector público al contratar créditos externos.

"En el periodo 1978-1981 el gobierno mexicano decidió reanudar el crecimiento económico mediante la producción y exportación de petróleo bajo la idea de que los precios internacionales se mantendrían a la alza.

⁵⁹ Guillén, Arturo. *La Deuda Externa Grillete de la Nación*, Nuestro tiempo, México , 1989. p. 58.

⁶⁰ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p.198.

El ingreso de divisas que traerían las ventas externas de petróleo permitiría convertir al país en una potencia industrial intermedia y sería un mecanismo eficaz para eliminar el desequilibrio externo y resolver los problemas sociales acumulados."⁶¹

Sin embargo, la situación del mercado externo comenzó a deteriorarse al aumentar las tasas de interés extranjeras y al presentarse la depreciación del dólar que incrementó el costo de las importaciones; al mismo tiempo que el mercado petrolero comenzó a entrar en crisis con la disminución del precio del hidrocarburo.

La economía mexicana dependía de dos variables fuera del control de la política económica interna: las tasas de interés internacionales y el precio del petróleo. Como era de esperarse, para 1980, el pago de intereses sobre la deuda externa sufrió un fuerte incremento: 60% en términos nominales con respecto a 1979.⁶²

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano consideró que se trataba de una situación transitoria, así que decidió sostener el precio del petróleo mexicano; al mismo tiempo que solicitó créditos externos para continuar con su programa económico que se encontraba afectado por la creciente fuga de capitales.

Por si fuera poco, en lugar de ajustar a la baja el gasto público, se utilizaron créditos externos para cubrir los recursos faltantes, así como para hacer frente al aumento en el costo de la deuda, ocasionada por el incremento de las tasas de interés, el resultado final fue un insólito crecimiento del saldo de la deuda pública externa de 19,778 millones de dólares, casi cuatro veces el endeudamiento externo autorizado por el H. Congreso de la Unión para todo 1981.⁶³

⁶¹ Guillén, Arturo. Op. Cit., p. 49.

⁶² Gurría, José Ángel. *La Política de la Deuda Externa*, Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 20.

⁶³ *Ibidem*, p23.

Cabe indicar que "en el periodo 1978-1981 el endeudamiento neto fue de 43 600 millones de dólares, casi el triple de los 18 200 millones contratados durante los cuatro años previos."⁶⁴

2.3.3. EL NEOLIBERALISMO ECONOMICO DE 1982-2004.

A partir del régimen presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado fue implantado en México un cambio radical en la política económica del país, a la cual se le ha denominado neoliberalismo, que consiste en la óptima utilización de los recursos humanos, naturales y financieros con el fin de asegurar el pago de la deuda externa.

A) EL PRIMER EJERCICIO DE RESTRUCTURACIÓN DE 1982-1983.

A principios de 1982, registró un severo deterioro de las reservas internacionales del país, lo cual obligó al gobierno federal a devaluar el tipo de cambio en 39%, lo que provocó la adopción de un programa de estabilización que implicaba: reducción del gasto público, imposición de severos límites a la expansión de la oferta monetaria, ajuste al ritmo de deslizamiento del tipo de cambio para evitar una sobrevaluación, y procurar mantener las tasas de interés internas en un nivel competitivo con las externas.

En febrero de ese mismo año PEMEX anunció la reducción de los precios del barril de petróleo lo que dio lugar a una nueva devaluación de 23%, ello generó gran inquietud entre los agentes económicos y provocó la salida de capital al extranjero.

⁶⁴ Guillén, Arturo. Op. Cit., p. 49.

La aguda escasez de divisas y las fuertes devaluaciones del tipo de cambio comenzaron a generar problemas para cumplir con el servicio de la deuda externa pública y privada, primordialmente con los pagos del principal debido a que gran parte de los créditos estaban contratados a corto plazo. En razón de lo anterior, el sector público contrató nuevos créditos en los primeros siete meses de 1982; como el crédito "jumbo" por 2500 millones de dólares otorgados por la banca comercial al Gobierno Federal en julio de ese año.⁶⁵

En agosto de 1982, el Gobierno Mexicano se vio obligado a contactar con el FMI y con autoridades financieras del gobierno estadounidense (el Secretario del Tesoro y con el de la Reserva Federal), con el fin de notificarles la incapacidad de México para pagar los intereses y el principal que estaban por vencer en los siguientes días, situación que se prolongaría por tiempo indefinido, por lo que solicitó un crédito al gobierno americano con el propósito de mantenerse al corriente en los pagos a la banca comercial.

En virtud de la imposibilidad de México para hacer frente al pago de su deuda, el FMI le otorgó un financiamiento por 4,500 millones de dólares, su desembolso estuvo condicionado al cumplimiento de las metas económicas trazadas en el programa acordado previamente con dicho organismo multilateral.

Asimismo, México logró negociar "un acuerdo con el Banco de Pagos internacionales para obtener un crédito por 1 850 millones de dólares en términos razonables en cuanto al costo, garantizados por las cuentas por cobrar de PEMEX que, junto con los créditos pactados con el gobierno de Estados Unidos.

El Banco de Pagos Internacionales es la única instancia financiera internacional en la que confluyen los bancos centrales de los países industrializados.

⁶⁵ Gurría, José Ángel. Op. Cit. pp.26 y 27.

En este foro se discuten y se diseñan estrategias conjuntas relativas a la dinámica del sistema monetario y financiero mundial en situaciones que se perciben como de emergencia para algunos de los actores del sistema financiero internacional. Es el banco central de los bancos centrales."⁶⁶

Simultáneamente, el Gobierno Mexicano preparó una carta dirigida a los 115 bancos acreedores más importantes, para informarles de la crítica situación del país y de los acuerdos alcanzados con el gobierno norteamericano, así como las negociaciones con el FMI y el Banco de Pagos Internacionales (BIS), de modo que los citó a una reunión a celebrarse el 20 de agosto de 1982 en la sede de la Reserva Federal de Nueva York.

En dicha reunión se solicitó el aplazamiento por 90 días del pago del principal que vencía el 22 de agosto de 1982, y continuar pagando sólo los servicios de los intereses de la deuda (se trataba de una moratoria).

Inmediatamente, se creó un Grupo Asesor de Bancos para buscar el camino más efectivo con el cual enfrentar éste problema, dada la imposibilidad de negociar con cada una de las 784 instituciones bancarias acreedoras de México.

Este grupo fue integrado por 13 bancos, de los cuales, 7 eran de EU y 6 de otras nacionalidades (Canadá, Japón, Alemania Federal, Gran Bretaña, Francia y Suiza).

El 8 de diciembre de 1982, la banca comercial acordó que todos los vencimientos de capital, entre agosto 23 de 1982 y diciembre 31 de 1984, por un monto de 23,150 millones de dólares, se reestructurarían a un plazo de 8 años, con 4 de gracia y sobretasas de $1 \frac{7}{8}$ sobre la tasa Prime; más una comisión del 1%.

⁶⁶ Ibidem, p. 32.

Con ello, en lugar de pagar, entre agosto y diciembre de 1982, más de 8,000 millones de dólares, por concepto de principal; 9,000 para 1983, y más de 5,000 para 1984; la reestructuración reducía los montos a 1,400 millones en 1983 y 1,600 millones en 1984; aunque para 1985, el monto subía a más de 10,000 millones de dólares que, ya desde ese momento, se veía muy difícil de cumplir.⁶⁷

En dicha reunión se negoció un crédito puente para cubrir el pago de los intereses por vencer, así como las importaciones esenciales para el país, por lo que el gobierno mexicano obtuvo el pago adelantado de 1 000 millones de dólares por concepto de ventas de petróleo y otros 1 000 millones de la Commodity Credit Corporation (CCC), para la importación de maíz.

Pero el gobierno americano exigió fijar el precio del petróleo a un nivel más bajo del que prevalecía en el mercado, de tal suerte que el volumen de petróleo a entregar equivalía en realidad a 1 200 millones de dólares y por este préstamo México pagó una tasa de interés implícita de alrededor del 38%, mas del doble de las tasas de interés de mercado que prevalecía en ese momento.⁶⁸

Cabe destacar, que la prórroga concedida por la banca comercial no incluía a la denominada "deuda excluida" (parte de la deuda que no entró en las reestructuraciones), sobre la cual México no podía negociar diferimientos de pago, que fue: los créditos oficiales a la exportación; bonos públicos colocados por México en los mercados internacionales de capital; préstamos de agencias oficiales multilaterales, tales como el BM, BID y FMI; préstamos interbancarios a agencias y sucursales extranjeras de bancos mexicanos, obligaciones del Banco de México resultado de arreglos para liquidar intereses atrasados del sector privado, así como tampoco la deuda del sector privado.

⁶⁷ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 231.

⁶⁸ Gurría, José Ángel. Op. Cit. p. 30.

En noviembre de 1982, al vencer la prórroga de 90 días de pagos del principal acordada con la banca comercial, se pidió un nuevo diferimiento también de 90 días y se solicitó un crédito de 5 000 millones de dólares, para poner en marcha el programa económico de 1983 que formaba parte de los requerimientos financieros del exterior, el cual se obtuvo en marzo de 1983; pero las condiciones del préstamo resultaron demasiado onerosas para el país ya que se convino establecer un plazo de amortización de 6 años con 3 de gracia; las tasas de interés fueron de la LIBOR más 2 ¼ o Prime mas 2 1/8; adicionalmente, se cobró una comisión de 1 ¼ sobre el monto del préstamo a la firma del contrato.⁶⁹

El gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) 1982, cuyos objetivos fueron: Reducir la inflación, recuperar el crecimiento económico; proteger la planta productiva y el empleo, y adecuar el rígido control de cambios que siguió al anuncio de la nacionalización de la banca y reafirmar el sistema de tipo de cambio dual con un tipo de cambio controlado y otro libre. El primero regiría para el comercio de bienes y algunos servicios, así como para el pago del servicio de la deuda externa pública y privada, en tanto que el segundo se aplicaría a las demás transacciones como el turismo y las transacciones fronterizas.

La deuda externa de México, que en 1976 era de 25,894 millones de dólares (incluidos 6,294 millones del sector privado), para diciembre de 1982 el endeudamiento del sector público ascendía a un total aproximado de 60,000 millones de dólares, a los que se sumó la deuda de la banca nacionalizada por 8,500 millones de dólares, el saldo total llegó a 87,600 millones de dólares. Con ello; en sólo seis años, creció más de 3 veces; motivando, lo que llamó, la crisis de la deuda, ya que para fines de 1982, no se contaba con recursos suficientes para cubrir su servicio.⁷⁰

⁶⁹ Ibidem, p. 42.

⁷⁰ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p.202.

En 1983 se suscribieron los contratos de reestructuración de la deuda del gobierno federal y el resto de entidades del sector público. Con ello se logró un alivio, ya que de acuerdo con el programa original de vencimientos del principal, en 1983 hubieran tenido que pagarse 6 325 millones de dólares, 5 440 millones en 1984 y poco más de 9 000 millones en 1985. Después de la reestructuración, dichos montos se redujeron a 1 400 millones en 1983 y a 1 600 millones para 1984, pero el problema se volvía a complicar para 1985 pues en ese año se tenían programadas amortizaciones por más de 10 000 millones de dólares, que ya desde entonces se perfilaba como una cantidad muy difícil de pagar.⁷¹

B) EL SEGUNDO EJERCICIO DE REESTRUCTURACIÓN EN 1984.

Al inicio de 1984, los principales países deudores de América Latina, liderados por México, empezaron a reconsiderar en pasar a un nivel político internacional el tratamiento del problema de la deuda. De manera que en ese mismo año se celebró en Quito, Ecuador, la Conferencia Económica Latinoamericana en la que se abordó la crisis de la deuda. De esta reunión surgió la declaración de Quito y un Plan de acción en materia de deuda externa que propuso lo siguiente:

- Negociar con los acreedores la disminución de las tasas de interés y la extensión de los plazos de vencimiento de los adeudos.
- Reducir los ingresos de la cuenta corriente dedicados al pago del servicio de la deuda, etc.

En junio de 1984 se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, la segunda reunión, a la que acudieron los cancilleres y ministros responsables del área financiera de los principales países deudores de la región, así surgió el documento conocido como "Consenso de Cartagena" que propuso:

⁷¹ Gurria, José Ángel. Op. Cit. p. 44.

- Reducir y estabilizar las tasas de interés para los nuevos créditos y la deuda vigente.
- Estudiar la conveniencia de posponer el pago de intereses en caso de presentarse agudos problemas en la balanza de pagos.
- Reprogramar las deudas de acuerdo con la capacidad real de pago de cada país.
- Reactivar y ampliar los flujos financieros de la región y mejorar el acceso a los mercados mundiales.⁷²

Por su parte, México realizó la Segunda Fase del proceso de negociación a la que denominó "estrategia a mediano plazo, o de reestructuración multianual"; en la cual el gobierno mexicano logró:

- Obtener en abril de 1984, un crédito por 3,800 millones de dólares a un plazo de 10 años, con cinco y medio de gracia; con el propósito de disponer de las divisas necesarias, para hacer frente a las posibles fluctuaciones de las tasas de interés internacionales, y del precio del petróleo, así como a las amortizaciones de ciertos créditos no reestructurables, de los organismos multilaterales.⁷³
- En septiembre de 1984 consiguió el primer acuerdo de reestructuración multianual con la banca comercial internacional, que comprendía los 23,000 millones de los vencimientos entre 1985-1990 y los 5,000 millones del préstamo obtenido en 1983, a un plazo de catorce años, con uno de gracia; con un esquema de pagos crecientes a partir de 1986 y con sobretasas, sustancialmente menores a las de la primera negociación. Así, México se convirtió en el primer país que logró una reestructuración con vencimientos multianuales; en vez de negociarla cada año.

⁷² Ibidem. p. 58.

⁷³ Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, Op. Cit., p. 233.

- Eliminar el total de comisiones y transferir los intereses del servicio de la deuda a la tasa Libor, generalmente, más baja que la Prime y reducir la sobretasa de 2 ¼ a 1 1/2. ⁷⁴

Por otra parte, a finales de 1985, los países industrializados dieron respuesta a los planteamientos de las naciones deudoras firmantes del Consenso de Cartagena, mediante el Plan Baker, propuesto por el entonces secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker y cuyos objetivos aparentes eran:

- Aumentar los créditos netos por 20 000 millones de dólares a países en vías de desarrollo con problemas de deuda.
- Promover programas de ajuste que sirvieran de sustento al crecimiento económico de dichos países.
- Un aumento de casi 50% en los créditos de los organismos multilaterales (entre ellos el BM y el BID).
- Mantener la estabilidad del sistema financiero.
- Su filosofía consistía en crecer para pagar. ⁷⁵

Sin embargo, el Plan Baker no resolvía el problema de fondo, toda vez que los países deudores estarían condenados a crecer apoyadas por la inyección de recursos extranjeros nuevos y ser al mismo tiempo exportadores de capital.

En razón de lo anterior, en septiembre de 1985 una misión mexicana se reunió con el Comité Asesor de Bancos, con el propósito de diferir el pago de capital por 950 millones de dólares que debía efectuarse en los primeros días de octubre, correspondiente a la segunda parte de la amortización de 1 2000 millones de dólares sobre el préstamo de 5 000 millones concertado en marzo de 1983.

⁷⁴ Ibidem, p. 232.

⁷⁵ Gurria, José Ángel. Op. Cit. p. 4.

Posteriormente, el gobierno mexicano envió un comunicado a la comunidad financiera internacional, en el que además de solicitar la revolvencia por 6 meses a los 950 millones de dólares, se pedía con urgencia un nuevo préstamo por 4 000 millones de dólares para 1986, de los cuales se esperaba que los bancos comerciales aportaran 2 500 millones de dólares.⁷⁶

C) EL TERCER EJERCICIO DE REESTRUCTURACIÓN EN 1986.

A finales de marzo de 1986 la banca comercial aceptó diferir nuevamente por 6 meses el pago de 950 millones de dólares que debería efectuar el gobierno federal por concepto de amortización del principal en el mes de abril de ese mismo año.

"El 23 de junio de 1986 la SHCP y la SPP presentaron el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), cuyo propósito fundamental era afrontar la crisis económica para posteriormente generar un crecimiento moderado y abatir la inflación.

Uno de los aspectos prioritarios fue la negociación de la deuda externa mediante una reestructuración del principal con un perfil de amortizaciones mucho más amplio que el obtenido en la negociación de 1984, la reducción del pago de intereses y dinero fresco para cubrir los requerimientos financieros de corto plazo.

Después de la presentación del PAC, el equipo negociador mexicano partió con destino a Washington para presentar el nuevo programa económico a los acreedores. En caso de obtener una respuesta no satisfactoria, las autoridades del país habían decidido detener todos los pagos del servicio y remplazarlos por depósitos en pesos en el Banco de México.

⁷⁶ Ibidem, p. 63.

Ante la firmeza de la postura mexicana, los acreedores tuvieron que ceder, pues no era conveniente llegar a un enfrentamiento, que seguramente se extendería al resto de los países deudores. El 22 de julio de 1986 se concretizó la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI)".⁷⁷

Los aspectos sobresalientes de la Carta se centraron en los siguientes puntos:

- El FMI reconoció que era necesario que la economía mexicana recuperara su crecimiento en corto plazo.
- El FMI aceptó la utilización del balance operacional como medida de ajuste de las finanzas públicas, concepto que elimina del déficit financiero el componente inflacionario del pago de intereses. De esta forma, el organismo reconoció los esfuerzos sustanciales del gobierno mexicano por reducir su déficit presupuestal.
- El FMI dio apoyo al nuevo programa económico a través de un mecanismo que aislaría a éste de un choque petrolero en los primeros meses de vigencia del convenio. En caso de una reducción en el precio del petróleo se otorgarían créditos adicionales para compensar la pérdida de ingresos.
- El FMI aceptó otorgar recursos adicionales en caso de que la economía no se reactivara en el primer trimestre de 1987.

El FMI ratificó su apoyo al programa de México, para lo cual desembolsaría 1 700 millones de dólares mediante tramos trimestrales. El primero de ellos se haría sólo después de que la banca comercial se comprometiera a aportar el 90% del total de los recursos necesarios para apoyar el programa económico de México (6 000 millones de dólares), a ese porcentaje se le denominó la masa crítica.

⁷⁷ Ibidem, p. 73.

De igual manera, el BM se comprometió a realizar desembolsos por 2 300 millones de dólares durante 1986-1987. Con el Club de París se logró extender el plazo de las amortizaciones de los adeudos con los países miembros: a 10 años con cinco de gracia para amortizar el total del capital y el 60% de los intereses con vencimiento entre el 30 de septiembre de 1986 y el 1 de abril de 1988.⁷⁸

El 30 de septiembre de 1986 se concluyó el acuerdo con la banca comercial. Este incluyó la reprogramación de 52 200 millones de dólares de la deuda pública contratada anteriormente con la banca, la concesión de nuevos créditos por 6 mil millones para ser entregados entre 1986 y 1987, y 2 mil millones de crédito contingente en caso de que empeoraran las condiciones del mercado petrolero.⁷⁹

"Por lo que se refiere a los 43 700 millones contratados antes de 1983, el plazo se amplió a 20 años con siete de gracia y en cuanto a la deuda contratada posteriormente y los nuevos créditos el plazo sería de 12 años con cinco de gracia. Respecto a los márgenes se establece 13/16 sobre la tasa libor, inferior a la pactada en 1983, no se cobraron comisiones.

El acuerdo con el FMI involucró, además, un crédito contingente de este organismo por 1 700 millones de dólares y créditos por 6 mil millones de organismos multilaterales de los gobiernos de Estados Unidos y Japón."⁸⁰

Desde 1986 el gobierno mexicano comenzó a explorar esquemas de reducción de deuda a través de operaciones de mercado, para aprovechar los descuentos a los que se cotizaba el papel mexicano de deuda en el mercado secundario. En esta dirección se puso en práctica un programa de conversión de deuda por capital (swaps), es decir, la capitalización de pasivos.

⁷⁸ Ibidem, p. 74.

⁷⁹ Guillén, Arturo. Op. Cit., p. 79.

⁸⁰ Idem.

"Los swaps consisten esencialmente en la compra con descuento por parte de un inversionista privado de los pasivos en moneda extranjera del sector público y de empresas privadas. Con estas operaciones los compradores se convierten en socios de las empresas endeudadas.

Las transacciones se efectúan al valor que la deuda del país de que se trata tenga en el mercado secundario. Las divisas utilizadas en la operación son compradas por el banco central, el cual paga en pesos entre 92 y 100 de cada dólar liberado." ⁸¹

"La suspensión del programa swap mexicano, si bien tuvo como explicación las presiones inflacionarias que causaba y que se contraponían a los objetivos del Pacto de Solidaridad, también puede explicarse porque, en última instancia, provocaba que "saliera más caro el caldo que las albóndigas".

Una limitada reducción de la deuda externa resultaba en un subsidio muy importante para la inversión extranjera, desalentaba la inversión extranjera tradicional -que aporta divisas- y desajustaba al presupuesto y al circulante." ⁸²

Desde marzo de 1987, el Gobierno Federal estableció la política del "intercambio de deuda antigua por bonos con garantía de principal mediante bonos cupón cero (cero coupon bonds), que son instrumentos de inversión a largo plazo (de 10 a 30 años), cuyos rendimientos se reinvierten continuamente. La tasa de estos instrumentos se fija al momento de su compra y no varía durante su vigencia. Comúnmente son emitidos por las tesorerías de los gobiernos y son considerados de alta confiabilidad. ⁸³

⁸¹ Ibidem, p. 83.

⁸² Ogaz Pierce, José Abel. *Deuda Externa Pública Mexicana y el Nuevo Orden Económico*, Instituto Politécnico Nacional, México, 1990. p. 206.

⁸³ Gurría, José Ángel. Op. Cit. p. 92.

“Para hacer más atractiva su propuesta, México ofreció a los bancos comerciales acreedores garantizar el capital de los bonos mediante el bono cupón cero del Tesoro de los Estados Unidos (hasta por un monto de 20 mil millones de dólares en bonos cupón cero, denominados en dólares, con un vencimiento único de 20 años y una tasa interbancaria de Londres (Libor) de interés anual de 8% anual, además de una sobretasa del 1.63% sobre la Libor, el cual sería adquirido paralelamente por el gobierno mexicano con sus reservas de divisas.”⁸⁴

“La deuda se compraría al valor que tenía en el mercado secundario, que en ese entonces se encontraba aproximadamente al 50% de su valor nominal, lo que implicaba que nuestro país emitiría bonos por 10 mil millones de dólares.

Paralelamente, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos emitiría bonos “cupón cero” por 10 mil millones como garantía de la operación, los cuales serían comprados por México en un solo pago de 2 mil millones que se tomaría de la reserva monetaria.”⁸⁵

Cabe destacar, que el rendimiento de los intereses de éstos bonos no se pagaría en efectivo a los inversionistas, sino que se reinvertirían en forma automática, capitalizándolos hasta su vencimiento a la tasa de interés pactada el día de su emisión, de modo que el total del descuento se capturaría en el intercambio de vieja deuda por bonos y no por efectivo.⁸⁶

A partir de 1988 el gobierno mexicano efectuó subastas para intercambiar deuda en poder de los bancos comerciales que se cotizaba a descuento en los mercados, por nuevos bonos de mayor calidad crediticia que contaban con la garantía del pago del principal al vencimiento por medio de bonos cupón cero del Tesoro norteamericano.

⁸⁴ El Financiero, México, D.F., enero 11, 1987. p. 23.

⁸⁵ Ogaz Pierce. José Abel. Op. Cit. p.207.

⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deuda Externa Pública Mexicana. FCE, México, 1988. pp.262-263.

“Después de más de dos meses de tensas negociaciones, México logró canjear con la banca extranjera 3 mil 665 millones de dólares de su deuda externa por bonos cupón cero, con una tasa de descuento de 30.23%, es decir, casi 20 puntos por abajo de la oferta inicial, lo que implicaría un ahorro total por 2 mil 545 millones de dólares en capital e intereses, informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esta operación, México invirtió 532 millones de dólares de los 2 mil millones de sus reservas internacionales destinados para este fin. Para cancelar los 3 mil 665 millones de la deuda que fueron aceptados, México emitiría 2 mil 557 millones de dólares de nuevos bonos, que entregaría a los bancos acreedores participantes, con una reducción neta del saldo del capital de la deuda externa del país de 1 mil 108 millones de dólares, lo que a su vez daría lugar a ahorros por concepto de intereses en los próximos 20 años por 1 mil 537 millones de dólares.”⁸⁷

“El mayor apoyo que recibió México fue de parte de la banca japonesa, que casi desde el inicio aceptó el plan de bonos cupón cero, respaldados por el Tesoro estadounidense.”⁸⁸

ETAPAS DEL PROCESO NEGOCIADOR DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

1977. Se firma la primera carta de intención con el FMI.

1982. Programa de rescate a corto plazo y acuerdo con el FMI.

1984. Acuerdo de recalendarización a más largo plazo (multianual) del servicio de la deuda con la banca transnacional.

1986. Nuevo acuerdo con el FMI y el nuevo programa de rescate.

1987. Búsqueda de nuevos instrumentos para aligerar el peso de la deuda externa.

Fuente: Guillén, Arturo. Op. Cit., p. 55.

⁸⁷ El Financiero, México, D.F., marzo 4, 1988. p. 24.

⁸⁸ Ogaz Pierce. José Abel. Op. Cit. p. 212.

D) EL ACUERDO DE FACILIDAD AMPLIADA DE 1989-1992.

A finales de 1988 inició el periodo de gobierno presidencial de Carlos Salinas de Gortari, quien al inicio de su administración emprendió de inmediato las negociaciones con los acreedores extranjeros con el propósito de solucionar el problema de sobreendeudamiento externo que abatía al país desde 1982.

Una vez establecida la estrategia de negociación, y contando con el apoyo explícito de los gobiernos acreedores, el gobierno de Salinas realizó la renegociación de la deuda externa a través del esquema del Plan Brady.

La propuesta Brady consistió en enfatizar en la necesidad de reducciones del servicio y/o quitas del principal como única salida para solucionar el problema del sobreendeudamiento.

En sentido estricto, el paquete financiero propuesto por el Plan Brady para México estaba compuesto por las siguientes opciones:

- a) Intercambio de deuda por un bono nuevo con una tasa de interés fija de LIBOR, que tendría que ser sustancialmente inferior a la prevaleciente en el mercado durante la década de los 80, a un plazo de 30 años con un sólo pago del principal al final de este periodo y con el principal e intereses garantizados en forma similar a los bonos de descuento.
- b) Otorgamiento de dinero en un determinado porcentaje del saldo que decidiera participar en esta opción a una tasa de LIBOR más 13/16 y con un plazo de amortización de 15 años con siete de gracia. Los bonos nuevos de la opción a) se denominarían Bonos de Descuento y los de la opción b) bonos a la par.

El siguiente paso fue iniciar conversaciones con el FMI, el BM, el Club de París y la banca acreedora para legitimar las operaciones de reducción de la deuda bancaria. En 1989, "México firmó un convenio bilateral con España mediante el cual disminuyó aproximadamente 50% el saldo de la deuda por una cantidad de 156 millones de dólares.

Durante ese mismo año el gobierno mexicano se reunió con el Club de París, organismo que agrupa a los representantes financieros de 16 países más industrializados con los que México sostiene relaciones financieras a través de las líneas de crédito bilaterales (a la exportación e importación de mercancías).

Con dicha institución, México acordó reestructurar los pagos del principal e intereses por un monto de 2 600 millones de dólares, que vencían entre junio de 1989 y mayo de 1992. Asimismo, se confirmó que el país tendría acceso a recursos de por lo menos 2 000 millones de dólares anuales para financiar importaciones de los países miembros del Club.

El 19 de abril de 1989, el gobierno mexicano inició formalmente las negociaciones con la banca comercial, principal acreedor externo del sector público, cabe indicar que en ese momento el saldo de la deuda externa pública con la banca comercial se estimaba en aproximadamente 52 600 millones de dólares. Al inicio de 1990 el gobierno mexicano firmó con la banca comercial el Paquete Financiero 1989-1992, con el cual quedaba reestructurada la deuda mexicana, para lo cual se realizó lo siguiente:

- a) "Cancelaciones de deuda externa que algunas instituciones oficiales recibieron como pago por la venta de empresas desincorporadas. "Estas operaciones consistieron en la compra de acciones de empresas paraestatales desincorporadas, mediante una venta de sus adeudos externos".⁸⁹

⁸⁹ Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México 1982-1995*, Nuestro Tiempo, México, 1995, p. 126.

b) Conversiones de deuda pública por capital (swaps) por un monto total de 3 500 millones de dólares que se habían autorizado antes de noviembre de 1987 pero se hicieron efectivas hasta 1989.

"Para la ejecución del programa se constituyó el comité técnico intersecretarial responsable del programa de intercambio de deuda pública por capital, que tuvo bajo su responsabilidad la tarea de definir los detalles de las dos subastas con las que se instrumentó el programa, así como realizar los dictámenes de los proyectos de inversión en infraestructura. Este comité se integró con representantes del Banco de México, las secretarías de SPP, SECOFI, SECODAM, SHCP."⁹⁰

El mecanismo de intercambio contemplaba las siguientes reglas:

- "Los inversionistas que adquirirían el derecho de realizar el swap vendían la deuda pública externa a la Secretaría de Hacienda al precio resultante de la subasta. Se esta forma, si la deuda se cotizaba en 43 centavos –bonos a la par- la SHCP la compraba al precio resultante de la subasta, es decir, a 47.95 centavos de dólar.
- El inversionista obtenía una ganancia de 4.95 centavos antes de impuestos, lo que se sumaría a la rentabilidad de su proyecto, en tanto que el gobierno mexicano tenía la ventaja de comprar su propia deuda externa –para su cancelación posterior- a menos de la mitad de su valor nominal.
- El pago de la SHCP al inversionista se haría en pesos mediante un depósito con rendimiento cotizado en dólares, en la Tesorería de la Federación."⁹¹

⁹⁰ Gurría, José Ángel. Op. Cit. p.174.

⁹¹ Green, Rosario. *Lecciones de la Deuda Externa de México de 1973 a 1997*, Fundación Colosio, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p. 350.

- “De ese depósito, el inversionista no podía hacer ningún desembolso hasta que no comprobara gastos propios del proyecto mediante factura.”⁹²

**RESULTADOS GLOBALES DE LAS DOS SUBASTAS DEL PROGRAMA DE SWAPS
(MILLONES DE DÓLARES)**

	Valor original	Valor nominal	% tasa de descuento	Monto de derechos
Primera subasta	1 000.0	774.8	52.05	485.3
Bonos de descuento	666.0	440.8	26.23	325.1
Bonos a la par	334.0	334.0	52.05	160.2
Segunda subasta	2 500.0	1 753.8	52.00	1 200.0
Bonos de descuento	2 132.5	1 386.3	26.15	1 023.7
Bonos a la par	367.5	367.5	52.00	176.4
Total	3 500.0	2 528.6	52.01	1 685.4
Bonos de descuento	2 798.4	1 827.1	26.17	1 348.8
Bonos a la par	701.6	701.5	52.00	336.6

Fuente: Gurría, José Ángel. La Política de la Deuda Externa, FCE, México, 1993. P. 178.

Con la realización de ambas subastas se dio por concluido el programa de intercambio de deuda pública por capital. Cabe indicar que éstos contribuyeron a reducir el monto de la deuda externa y al financiamiento de algunos proyectos esenciales. De julio de 1990 al 30 de septiembre de 1992 se autorizaron 98 de ellos por un monto nominal de 704 millones de dólares. De éstos, 300 millones de dólares –42% del total- correspondieron al sector educativo, 203 millones –29% a desarrollo urbano y ecología, 195 millones –28% a proyectos de asistencia social y 5.5 millones –1% al sector agropecuario.

COLOCACIÓN DE BONOS DEL SECTOR PÚBLICO

Año	Número de emisiones	Millones de dólares
1989	2	420
1990	9	792
1991	16	1 835
1992	8	1 020
1993	19	2 201

Fuente: Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales y Dirección General de Crédito Público de la SHCP, mx , agosto de 1993.

⁹² José Ángel Gurría. La Nueva Política de Deuda Externa de México, 1982-1990, la Administración Pública Contemporánea en México, Coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica. México, 1993. pp. 173-177.

Por otra parte, en 1993, se reformó nuevamente la fracción VIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir la facultad del Congreso para 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.

A finales de 1994 el gobierno federal tuvo que enfrentar el problema del abultado perfil de vencimientos de deuda tanto pública como privada lo cual generó una crisis de liquidez, en virtud de que el gobierno mexicano estaba imposibilitado a liquidar su deuda a corto plazo en Tesobonos (Bonos de la Tesorería de la Federación) por una cantidad de alrededor de 40 mil millones de dólares. A dicho evento se le denominó el "Error de Diciembre de 1994" que se presentó justo al inicio del régimen presidencial de Ernesto Zedillo.

E) EL PAQUETE FINANCIERO DE EMERGENCIA DE 1995.

Ante la situación de emergencia económica derivada de la crisis financiera de finales de 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo acudió a fuentes de financiamiento externas de mediano y largo plazo, tales como: las autoridades financieras estadounidenses, los organismos de financiamiento internacionales y los bancos centrales de otros países.

Fue así como en febrero de 1995 se concertó un paquete financiero por 50 mil 537.4 millones de dólares, de esta forma México canceló la deuda de corto plazo en su totalidad. "El paquete de rescate financiero se caracterizó por altísimos niveles de condicionalidad y garantías petroleras, destinados a asegurar el pago con fondos públicos de los compromisos internacionales de mexicanos (gobierno, bancos y otros particulares) y dados con la prohibición explícita de que pudieran ser utilizados en actividades productivas, pues debía ser canalizados para el pago y la estabilización económica.

Estos recursos culminaron el proceso de conversión de deuda pública originalmente interna (en Certificados de la Tesorería, Cetes), nominada en dólares, contratada por el gobierno federal mexicano con particulares extranjeros sin condicionalidad ni garantías especiales a deuda externa, nominada en dólares, contratada con el gobierno estadounidense y los principales organismos financieros internacionales, condicionando la política económica y otorgando garantías petroleras.”⁹³

“Los recursos de dicho paquete provinieron: 39.6% del Fondo de Estabilización con Estados Unidos y Canadá; 35.1% del FMI; 19.8% del Banco Internacional de Pagos; y 5.5% del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.”⁹⁴ En virtud de lo anterior, la política de deuda pública emprendida por el régimen de Zedillo tuvo como objetivos los siguientes:

- Ampliar los acuerdos de apoyo financiero firmados durante 1994 en el contexto del Acuerdo Financiero para América del Norte.
- “Renovar y extender los vencimientos de las obligaciones a corto plazo por una deuda de mediano y largo plazos.
- Recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital.”⁹⁵

Cabe destacar, que el texto del referido Acuerdo implicaba:

“El propósito de este acuerdo es el de apoyar a México en la estabilización de sus mercados cambiario y financiero mediante el otorgamiento de los recursos para ser usados de tal manera que se facilite su amortización, refinanciamiento o reestructuración de sus obligaciones de corto plazo, y cualquier otro fin consistente con las obligaciones de los Estados Unidos de América y de México en su carácter de miembros del FMI, en materia de regímenes cambiarios y de sistema estable de tipos de cambio (Capítulo I, Propósito, p. 2).”⁹⁶

⁹³ Instituto de Investigaciones Económicas. **Problemas del Desarrollo**, oct-dic, 1996, vol. 27, No. 107, Revista Latinoamericana de Economía, UNAM. p. 242.

⁹⁴ *Ibidem*. p. 243.

⁹⁵ SHCP. **Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Externa**, cuarto trimestre de 1995. p. 6.

⁹⁶ Instituto de Investigaciones Económicas. *Op. Cit.* p. 244.

Respecto a los candados para garantizar el uso de los recursos financieros, el Capítulo IV, Condicionalidad, punto 3, inciso iii, de dicho Acuerdo determina:

“No se proveerán los recursos primarios a México o al Banco de México directa o indirectamente, si el Departamento del Tesoro determina después de cada solicitud de Recursos primarios y antes de la provisión de dichos... que: ... el destino que se pretende dar a los recursos primarios es inconsistente con el Plan Financiero de México...”⁹⁷

En cuanto a las garantías dadas, el Acuerdo condicionó a la Cámara de Diputados su facultad constitucional de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación con efectos hasta por 10 años:

“Incluirá en su Presupuesto Federal para cada ejercicio fiscal, montos suficientes para pagar el principal, los intereses y cualquier otra cantidad vencida durante dicho año en todos los valores de la deuda y todas las cantidades pagaderas al Departamento del Tesoro bajo el presente Acuerdo... (Garantías, Artículo IV, sección 4.05, inciso D.)”⁹⁸

“Asimismo, México se comprometió a realizar políticas de apreciación del peso mexicano frente al dólar (punto 8, Anexo 6), de severa restricción monetaria o de “llevar a cabo privatizaciones y concesiones que pudieran rendir aproximadamente entre 12 y 14 mil millones de dólares durante los próximos tres años” (Punto 10, Anexo 6). Esto además de haberse aceptado el sometimiento a la jurisdicción de los juzgados de la ciudad de Nueva York.

Hoy sabemos que de los 50'537.4 millones de dólares del referido paquete financiero, sólo se utilizaron 26'797 millones de dólares (el 53.1% de lo disponible). De ellos 11'772.9 millones fueron contratados por el Gobierno Federal y 15'024.1 millones de dólares por el Banco de México.”⁹⁹

⁹⁷ Ibidem. p. 245.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

Con los recursos obtenidos a través del paquete de apoyo financiero el gobierno federal logró en el transcurso de 1995 e inicios de 1996 la liquidación total de los títulos de deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (TESOBONOS son Títulos de deuda interna con cobertura cambiaria) por un monto de 28,274.6 millones de dólares.

“En ese mismo año, el gobierno federal contrató 3 mil millones de dólares con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), y con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar la promoción a las exportaciones a través de BANCOMEXT, a programas destinados a la micro, pequeña y mediana empresa por medio de NAFIN, y para refinanciar Tesobonos.

Durante la administración del presidente Zedillo, el saldo de la deuda pública saltó de 85'436 millones de dólares de diciembre de 1994, a cerca de 100'000 millones de dólares al finalizar 1995.”¹⁰⁰

“Los pagos de intereses de la deuda pública provenientes del presupuesto de egresos de la Federación de 1995 aumentaron drásticamente al pasar de 37'862.3 millones de pesos en 1994 a 85'160.7 millones de pesos en 1995.”¹⁰¹

“En 1996, se dispusieron 6 mil 857.8 millones de dólares de recursos externos de crédito Bilaterales, mismos que se canalizaron a financiar proyectos para promover y apoyar el crecimiento de la pequeña y mediana industria; fomentar las exportaciones; y mejorar el medio ambiente del área Metropolitana del Distrito Federal y de Guadalajara. De dicho monto, 54.4 por ciento se asignó por medio de la banca de desarrollo, fundamentalmente BANCOMEXT, NAFIN y BANOBRAS; el restante 45.6 por ciento, se destinó directamente a PEMEX, CFE y al Sistema de Transporte Colectivo -METRO- de la Ciudad de México.

¹⁰⁰ Instituto de Investigaciones Económicas. Op. Cit. p. 249.

¹⁰¹ Ibidem. p.254

A través de los Organismos Financieros Internacionales se dispusieron de 2 mil 100.4 millones de dólares, de los cuales un mil 64.1 millones correspondieron al BIRF y un mil 36.3 millones al BID. Dichos fondos se destinaron, básicamente, a financiar programas de fortalecimiento del sistema financiero, los proyectos de reconversión para la producción agroalimentaria, la atención de servicios sociales esenciales, la capacitación de trabajadores, la educación básica y técnica, al desarrollo municipal, así como a la construcción de viviendas."¹⁰²

"En agosto de 1996 el gobierno federal emitió Notas Bancarias por 6 mil millones de dólares que sirvieron para completar y efectuar pagos anticipados por 7 mil millones de dólares."¹⁰³

"Al 31 de diciembre de 1996, la deuda bruta del sector público presupuestario ascendió a 884 mil 625.7 millones de pesos, durante ese año, la política de deuda pública se centró en cuatro objetivos primordiales:

- Extender la estructura de vencimientos de la deuda pública.
- Avanzar en materia de refinanciamiento y evitar en lo futuro concentraciones de amortizaciones.
- Disminuir el costo del financiamiento del sector público.
- Minimizar la vulnerabilidad del servicio de la deuda pública ante variaciones en tasas de interés y paridades cambiarias."¹⁰⁴

¹⁰² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Comunicado de Prensa 092.00**, del 10 de julio 2000.

¹⁰³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Informe de Ejecución del PND, 1997**, México, 1998. p. 204.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

En enero de 1997, el gobierno Federal emitió un Bono Global por mil millones de dólares, para completar un pago por 3, 500 millones de dólares y cancelar Bonos Brady.

También, "en 1997, el gobierno federal realizó emisiones de valores gubernamentales en los mercados internacionales de Europa por 400 millones de euros y otra en el mercado canadiense por 500 millones de dólares para captar recursos por 813.3 millones de dólares".¹⁰⁵

Cabe destacar que del financiamiento otorgado al Gobierno Federal por el Departamento del Tesoro estadounidense en 1995, con vencimiento entre los años de 1997 a 1999, en agosto de 1996 y en enero de 1997, "se efectuaron pagos anticipados por 7 mil millones de dólares y 3'500 millones de dólares, respectivamente.

Con estas operaciones se amortizó, con más de dos años de anticipación, el pago total de los financiamientos otorgados al Gobierno Federal.

Los recursos que sirvieron de base para efectuar el pago anticipado los obtuvo el gobierno federal a través de diversas operaciones crediticias que se llevaron a cabo durante 1996 e inicios de 1997.

Entre éstas sobresale la emisión de Notas Bancarias por 6 mil millones de dólares efectuada en agosto de 1996 y un Bono Global por mil millones de dólares emitido en enero de 1997."¹⁰⁶

¹⁰⁵ SHCP. **Informe Hacendario**, enero.marzo 1998. Vol. 6, No. 21. P. 42.

¹⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Informe de Ejecución del PND. Op. Cit. p. 204.**

EMISIONES DE BONOS DEL SECTOR PÚBLICO 1995-1997

AÑO	PLAZO	GOBIERNO FEDERAL	NAFIN	BANCOMEXT	PEMEX	BANOBRAS	TOTAL
1995 ¹	0-10 AÑOS	4,723.5	895.9	769.5	133.0		6,521.9
	11-20 AÑOS	4,723.5	895.9	769.5	133.0		6,529.9
	21-30 AÑOS						
1996 ²	0-10 AÑOS	15,001.8	359.1	203.8	792.6	200.0	16,557.3
	11-20 AÑOS	11,752.3	359.1	203.8	792.6	200.0	13,307.8
	21-30 AÑOS	1,499.5					1,499.5
		1,750.0					1,750.0
1997 ³	0-10 AÑOS	7,170.7	250.0	300.0	1,183.3		8,904.0
	11-20 AÑOS	5,576.3	250.0	300.0	1,183.3		7,309.6
	21-30 AÑOS	1,594.4					1,594.4
ACUMULADO	0-10 AÑOS	26,896.0	1,505.0	1,273.3	2,108.9	200.0	31,983.2
	11-20 AÑOS	22,052.1	1,505.0	1,273.3	2,108.9	200.0	27,139.3
	21-30 AÑOS	3,093.9					3,093.9
		1,750.0					1,750.0

¹ Las colocaciones se realizaron en dólares americanos, yenes japoneses, liras italianas, francos franceses, marcos alemanes y francos suizos.

² Las colocaciones se realizaron en dólares americanos, yenes japoneses, liras italianas, rands sudafricanos y marcos alemanes.

³ Las colocaciones se realizaron en dólares americanos, yenes japoneses, liras italianas, libras esterlinas, unidades de cuenta europea, marcos alemanes y dólares canadienses.

Fuente: SHCP.

F) EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO 1999-2001.

En 1999, el gobierno mexicano contrató con el Banco Mundial un crédito por 444 millones de dólares para apoyar el sector agropecuario y posteriormente contrató otro por 505 millones de pesos para apoyar al sector vivienda; cabe destacar que con parte de dichos créditos también se financió una parte de los vencimientos programados con el Banco Mundial en ese mismo año y en el 2000.

Asimismo, en junio de 1999, el gobierno mexicano celebró con el FMI el Acuerdo Marco de América del Norte, cuyas metas principales fueron: superar la crisis económica de México, reducir la vulnerabilidad del país ante episodios de volatilidad y consolidar el acceso de México a los mercados internacionales de capital.

En virtud de lo anterior, el gobierno mexicano negoció un paquete de línea de créditos, mediante el cual podía disponer de 6, 700 millones de dólares para que México, pudiera superar su crisis económica.

Por su parte, PEMEX y la CFE contrataron en 1999, 4 mil 912.3 millones de pesos; PEMEX solicitó recursos para financiar la Fase II del proyecto de gasolinaz; y para los sistemas de control y automatización de las refinerías Francisco I. Madero y Miguel Hidalgo. Por su parte, la CFE dispuso de créditos para el mantenimiento de líneas de transmisión y distribución, así como para cubrir requerimientos generales de sus instalaciones.¹⁰⁷

El 7 de octubre del 2000, la administración del presidente Ernesto Zedillo decidió ampliar y reforzar el "blindaje financiero" anunciado para 1999-2000 y estructurar un nuevo "Programa de fortalecimiento financiero 2000-2001, con el fin de garantizar una transición económica sin sobresaltos; es decir, la segunda etapa del conocido "blindaje financiero". Con el nuevo programa se renovaron y ampliaron líneas de crédito con instituciones financieras multilaterales y oficiales por 19 mil 740 mdd, y se extendió la vigencia del Acuerdo Marco de América del Norte hasta diciembre del 2001.

Finalmente, cabe destacar que el gobierno de Ernesto Zedillo canceló de manera anticipada la totalidad de los saldos a favor del FMI (2,731 millones de DEGs los cuales equivalen a 3,603 millones de dólares que vencerían entre los años 2003 y 2005).

¹⁰⁷ **El Heraldo de México**, miércoles 12, mayo 1999, p. 1-F.

G) EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006.

El 30 de mayo del 2001, el actual presidente de la república, Vicente Fox, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se establece que las finanzas públicas sanas son un objetivo indispensable para permitir a la economía y a la sociedad transitar hacia el futuro con una mayor confianza y certidumbre.

El déficit público lleva al gobierno a adquirir deuda externa para compensarlo. En este sentido, recurrir al déficit significa tomar recursos de las próximas generaciones de mexicanos para financiar las necesidades de los mexicanos de hoy la salud en las finanzas públicas significa encontrar un balance duradero entre las necesidades de distintas generaciones, adquiriendo compromiso de pago en montos y condiciones que puedan ser sustentadas por las siguientes generaciones.

La salud de las finanzas públicas se alcanza cuando una sociedad ha aprendido a evaluar y administrar las necesidades presentes y futuras con pleno conocimiento de sus pasivos contingentes, y cuando una sociedad quiere realmente planear para actuar con certidumbre y eficacia.

Por otra parte, se destaca que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informó que durante el año 2001, el gobierno federal colocó 8 mil 999.7 millones de dólares en los mercados internacionales de capital para apoyar la cancelación anticipada de Bonos Brady por un monto de 8 mil 638.6 millones de dólares. Asimismo, emitió un bono global de 30 años por un monto de 2 mil 500 millones de dólares, colocando 1 mil 500 millones en agosto y el 1 restante en diciembre para compensar los vencimientos de sus obligaciones externas.

H) EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2002-2006.

Durante la presente administración, fue instrumentado el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, en particular, se diseñó una política proactiva de deuda pública dirigida a apoyar programas económicos y financieros. Al respecto, cabe indicar que las acciones en materia de crédito público fueron orientadas a lo siguiente:

- Disminuir el costo de financiamiento del sector público.
- Mejorar el perfil de amortizaciones de la deuda.
- Ampliar la base de inversionistas.
- Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas a movimientos en las tasas de interés y en el tipo de cambio.
- Financiar el déficit del Gobierno Federal con recursos del mercado interno.

De lo anterior, puede inferirse que el Gobierno Federal tiene como estrategia privilegiar la contratación de recursos financieros internos sobre los externos, en virtud de lo anterior, la política para todo este sexenio estará orientada a la contratación de mayores niveles de deuda pública interna.

La tendencia en principio sería que ambos pasivos llegaran a igualarse, ya que en el 2001 la deuda externa superaba en 41% a la deuda interna, en el 2002 la deuda externa superaba en 20.6% a la deuda interna, y para principios del 2003, la deuda externa representaba 1.2 veces a la deuda interna.

Así las cosas, cabe indicar que el 10 de marzo del 2002, el Gobierno Federal suscribió cuatro préstamos por un total de 1,950.00 millones de dólares. Tres de los préstamos fueron con el banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de 1,600.00 millones de dólares y un préstamo con el Banco Mundial (BM) de 350.00 millones de dólares.

Los cuatro préstamos fueron destinados a financiar los siguientes programas:

- “1,000.00 mdd del BID para el Programa Oportunidades cuyo objetivo es reducir la pobreza y desigualdad en la población mediante el apoyo a la educación, salud y alimentación a familias en pobreza extrema.
- 300.00 mdd del BID para el Programa de Capacitación y Empleo (PACE) a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 300.00 mdd del BID para el Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios (FORTEM) a cargo de BANOBRAS.
- 350.00 mdd del BM para el Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES) para la población que vive en condiciones marginadas tanto en zonas rurales como urbanas.”¹⁰⁸

Además, el Gobierno Federal realizó colocaciones en los mercados internacionales de capitales por un monto total de 4 mil millones de dólares.

Con respecto al 2003, el Gobierno Federal suscribió, el 24 de septiembre, con el Banco Mundial dos préstamos por un total de 563 millones de dólares, los cuales se destinaron para financiar los siguientes programas:

- Crédito de 505.06 mdd a un plazo de 10 años liquidable en una sola exhibición al vencimiento, cuyo objetivo es apoyar las reformas de la banca de desarrollo, específicamente en la liquidación de BANRURAL y la creación de la Financiera Rural como una agencia descentralizada a cargo de la promoción del desarrollo de los mercados financieros rurales, así como del otorgamiento de créditos para actividades del sector rural.

¹⁰⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comunicado de Prensa, 11 de marzo de 2002.

- Crédito de 58.4 mdd a un plazo de 10 años de amortización con cinco años de gracia, para el Programa de Desarrollo de E-Negocios, el cual está enfocado al incremento y fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en áreas urbanas marginadas, mediante la adopción de estrategias de negocios a través de internet. De igual forma, se apoyará un programa de empleo cuyo objetivo es brindar capacitación a jóvenes de entre 16 y 25 años que viven en condiciones de marginación.

Los documentos legales de dichas operaciones fueron suscritos en la ciudad de Dubai, Emiratos Árabes Unidos, por el Lic. Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Sr. James Wolfensohn, actual Presidente del Banco Mundial.

Asimismo, durante el 2003 el Gobierno Federal captó 18 mil 586.2 millones de dólares por financiamiento externo; de los cuales, 7 mil 365.7 millones de dólares los adquirió en virtud de que realizó colocaciones en los mercados internacionales de capitales.

Los recursos provenientes de estas transacciones fueron destinados a operaciones de financiamiento y a la amortización de pasivos a cargo del Gobierno Federal que deberá realizar en el 2004.

El resto de los recursos, fueron obtenidos a través del mercado bancario, y de los desembolsos de los Organismos Financieros Internacionales para apoyar el comercio exterior y para amortizar anticipadamente un monto de 5 mil 607.6 millones de dólares de deuda en Bonos Brady, con lo cual se completó la liquidación total de estos Bonos cuyo vencimiento original era en el 2019.

Conforme a lo anterior, resulta evidente que la política del actual gobierno federal en materia de endeudamiento público externo continuará orientada a la contratación de mayor financiamiento en moneda extranjera para financiar el manejo de la deuda pública externa y el déficit presupuestal.

CAPÍTULO 3

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

SUMARIO. 3.1. Marco Constitucional de la Deuda Pública Externa de México; Facultades del Congreso de la Unión; Facultades del Ejecutivo Federal; Limitaciones para la Contratación de Deuda Pública Externa; Principios Constitucionales en Materia de Deuda Publica Externa. 3.2. Previsiones de la Ley General de Deuda Pública y Otras Disposiciones; Autoridades en Materia de Deuda Pública Externa; Autoridades Auxiliares en Materia de Deuda Pública Externa; Identificación de los Prestatarios Públicos Mexicanos. 3.3. El Proceso de Contratación de la Deuda Pública Externa de México Regulado por la Ley General de Deuda Pública y Otras Disposiciones; La Programación de la Deuda Pública Externa; La Contratación de la Deuda Pública Externa; La Vigilancia de los Recursos Contratados; El Registro de la Deuda Pública Externa; La Amortización de la Deuda Pública Externa; La Fiscalización de la Deuda Pública Externa.

3.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

Como se sabe, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento jurídico supremo y fundamental que regula la organización del Estado Mexicano, las atribuciones y límites de la autoridad, así como los derechos del hombre y del pueblo. Conforme a lo anterior, el artículo 49 constitucional dispone que:

"El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución".

De la lectura de dicho precepto se entiende que en México hay un sólo poder, que es el Supremo Poder de la Federación que se divide para su ejercicio en tres ramas: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

“La Constitución señala expresamente a cada rama del poder sus facultades o competencia de modo que lo que no les atribuye no lo podrán ejercer. Aunque la Ley Suprema prevé la colaboración entre las ramas del poder, lo cual no debe confundirse con las facultades de un órgano a otro.

La confusión de poderes la prohíbe la misma Constitución al señalar expresamente que no pueden reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.”¹

En lo referente a la contratación de deuda pública externa, cabe indicar que está se encuentra sujeta a un régimen constitucional federal que exige la colaboración de dos poderes federales: el Legislativo y el Ejecutivo.

- El Poder Legislativo es quien dará las bases (leyes) y aprobará el empréstito.
- El Poder Ejecutivo llevará a cabo las operaciones de contratación sobre las bases anteriores y las someterá a la aprobación del Congreso.

Al respecto, el marco constitucional de la contratación de deuda pública externa se encuentra delimitado por los artículos 73, fracción VIII y 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que serán analizados a continuación.

¹ Carpizo M., Jorge. **División de Poderes**. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III, Porrúa, S.A., México, 1985 pp. 322 y 323.

3.1.1. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión es un organismo bicameral colegiado en el que se deposita el poder público federal, realiza la función de imperio del estado mexicano consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales.²

"El congreso de la Unión tiene la inmensa función de legislar a fin de transformar la realidad, de cambiar ciertos ordenamientos jurídicos para permitir una mejor conciliación de los intereses en pugna de una sociedad en un momento determinado. Se legisla para crear, para transformar una determinada realidad, pero esto no se hace caprichosamente, el Poder Legislativo encuentra su freno en las limitaciones que establece la propia constitución. El Congreso no puede estar por encima de la constitución, pero dentro de sus límites puede innovar y crear para enriquecer y ampliar su texto."³

En este contexto, el artículo 73 constitucional confiere al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de contratación de empréstitos públicos, por consiguiente contempla los principios fundamentales a que está sujeta la contratación de empréstitos por parte del Ejecutivo Federal.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29... el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda ..."

² Burgoa, Ignacio. *La Deuda Pública Externa, El Derecho a la Información y La Suprema Corte*, UNAM, México, 1983. p. 13.

³ Faya Viesca, Jacinto. *Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana*, Porrúa, S.A. México, 1991. pp. 1, 15 y 23.

De conformidad con el artículo anterior, se infiere que se está haciendo referencia a un orden, en tal virtud, puede decirse que se trata de un proceso conformado por cuatro etapas, que son las siguientes:

A) En la primera etapa, el Congreso de la Unión de manera exclusiva y obligatoria emitirá leyes de bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal podrá celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación.

- Facultad exclusiva. En cuanto facultad, puede o no ejercitarla el Congreso, si el Congreso no la ejercita o no hace uso de ella, nadie más podrá apropiársela, pues de lo contrario, se incurriría en usurpación de funciones.

Ahora bien, cabe destacar que no puede delegarse esta facultad en todo o en parte por ser exclusiva del Congreso, es decir que nadie más podrá ejercerla en ningún caso, pues de ser así, se violaría el texto constitucional al ir en contra del principio de la división de poderes.

- Leyes de bases. Las actividades del Congreso de la Unión están reguladas por el artículo 70 constitucional, el cual establece que las resoluciones de dicho Congreso pueden darse de dos formas: como leyes y decretos.

"Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

En adición a lo anterior, en los artículos 35 y 66 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se estipula que cada Cámara puede emitir acuerdos parlamentarios y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo interno de la asamblea.

En lo tocante a las bases, éstas deberán establecerse mediante disposiciones de carácter general, es decir, deberán tener el carácter de ley.

"La expresión Ley de bases no suele usarse mucho entre la doctrina mexicana, es decir, que significa que toca al Congreso de la Unión expedir una Ley para fijar las bases relativas a las contrataciones de deuda. En estas bases, sin duda, se determinan cada uno de los pasos del difícil y complejo proceso de entrar en comunicación y de intentar fijar todos los extremos posibles de la celebración de empréstitos: determinación de los sujetos, que vayan a ser la contraparte o parte acreedora; determinar la suma o sumas, objeto de la misma negociación; determinar la forma de entrega de la suma a pactar; la forma de su pago; así como la forma de garantizar dichos pagos; y todos los demás detalles y pormenores de esta clase de negociaciones." ⁴

Dicho de otra manera, el artículo 73 constitucional dispone que el Congreso señalará en las bases: los plazos, las tasas de interés, la divisa; las obras a financiar, etc., que deben cumplirse para que el Ejecutivo Federal pueda contratar préstamos públicos externos, es decir, que limita la preparación de la contratación.

B) En la segunda etapa, el Congreso de la Unión aprobará cada uno de los empréstitos.

- Empréstito sobre el Crédito de la Nación. Un empréstito es un gravamen (carga) sobre el crédito de la Nación, es decir, sobre la solvencia del pueblo mexicano, ya que sus efectos trascienden sobre todos los ciudadanos que habrán de pagarlo mediante sus contribuciones al gobierno federal y mediante el aumento del costo de los servicios que presta el mismo Gobierno, en los supuestos de que no se cumpla con el requisito de incrementar el ingreso público.

⁴ Barragan Barragán, José. *Consideraciones sobre el Vicio de Nulidad en las Contrataciones de Endeudamiento del Gobierno Mexicano*. Revista Jurídica Jaliscience. p. 117.

Por consiguiente, un préstamo contratado por la Federación puede comprometer la capacidad del Gobierno Federal para realizar una administración pública eficaz, porque reduce su liquidez.

- Aprobar los empréstitos. Esto hace necesario que el presidente de la república convenga los términos del préstamo con el posible acreedor y someta el préstamo y el texto de su contrato al Congreso, para que éste pueda aprobarlo como lo requiere la Constitución.

El proceso que debe seguirse conforme a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para aprobar las contrataciones sobre empréstitos públicos sería el mismo proceso general legislativo previsto en el artículo 71 de la Ley Suprema, el cual dispone que dicho procedimiento legislativo corresponde iniciarlo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores que componen el Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

Por tratarse de una iniciativa de ley cuya materia compete al Ejecutivo Federal, en este caso la iniciativa tiene que ser presentada por el Presidente de la República, quien es el encargado de preparar las contrataciones de empréstitos públicos externos.

El proyecto de iniciativa de Ley de Bases debe presentarla el Ejecutivo Federal en la Cámara de Diputados, en virtud de que es una facultad exclusiva de dicha Cámara, lo anterior, es de conformidad a lo dispuesto en el artículo 72 letra h de la Constitución que ordena lo siguiente.

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados".

En razón de lo anterior, la Cámara de Senadores será considerada como Cámara de Revisión, la cual turnará dicho proyecto a la comisión que deba dictaminarlo de acuerdo con la materia que trate el mismo.

La materia de la contratación de deuda pública externa deberá someterse a la aprobación de una y otra cámara, como cualquier otro proyecto o iniciativa de ley.

Lo cual significa que no debe ser aprobada solamente por una de las Cámaras por la vía de la aprobación de los presupuestos de egresos, los cuales son aprobados únicamente por la Cámara de Diputados y en los que suelen figurar tan sólo ciertos rubros correspondientes al pago de la deuda externa.

Se advierte que por tratarse de una facultad exclusiva del Congreso, como tal, se requiere forzosamente la discusión sucesiva de la iniciativa o proyecto de ley correspondiente por una y por otra Cámara.

"Por la naturaleza de las contrataciones es posible incluir en una sola iniciativa varias contrataciones. Es decir, no es necesario que cada contratación se lleve por una iniciativa propia y peculiar. Bastará que el Decreto aprobatorio trajera los puntos resolutivos pertinentes y relativos a cada una de dichas contrataciones.

También podría emitirse un solo punto resolutivo, que enumerará a cada una de las contrataciones. Lo importante en este caso es que la documentación sea examinada por el proceso legalmente establecido y el congreso tome conocimiento pleno y emita su voto aprobatorio como lo hace usualmente." ⁵

⁵ Ibidem. p. 118.

"Aunque el texto constitucional no exige expresamente que cada una de las operaciones de crédito sea aprobada previamente por el Congreso, es decir, antes de ser formalizada por el Ejecutivo, es evidente que ello sería congruente con la necesidad de aprobar esos mismos empréstitos y en todo caso, sin duda exige que cada empréstito sea individualmente aprobado por el Congreso para que tenga validez, sea obligatorio para nuestro país y pueda recibirse el importe del crédito contratado. Sin la autorización del Congreso, una operación de crédito no es válida ni obliga al Gobierno Federal. " ⁶

El precepto constitucional citado debe interpretarse en el sentido de que es ineludible la aprobación del Congreso de la Unión previa a la disposición de los recursos obtenidos y a la formalización de las obligaciones a cargo de la Federación. De lo anterior se deduce que mientras dicha autorización no se otorgue, el préstamo concertado no tiene validez.

Cabe destacar que en la práctica, el Congreso de la Unión aprueba sin excepción los empréstitos públicos externos ya contratados por el Poder Ejecutivo Federal, en contravención a lo dispuesto en el texto de la Constitución.

Aún más, el Congreso otorga año tras año al Presidente de la República, anticipada y oficiosamente, en la Ley de Ingresos, "autorización para obtener préstamos durante el siguiente ejercicio fiscal, con el único límite de que no se rebase una cantidad determinada, límite que con frecuencia el Presidente ha desatendido, por que se ha excedido." ⁷

⁶ Orrantia Arellano, Fernando A. **Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal**. Porrúa, México, 1998. p. 217.

⁷ Hamdan Amad, Fauzi. **Apuntes sobre los Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública**, México, 1995.

Conviene destacar que cada año el Poder Legislativo aprueba la Ley de Ingresos, la que contiene una autorización en la que el Ejecutivo Federal puede emitir valores en moneda nacional.

Asimismo, contiene la autorización para contratar empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, autorización que se otorga contra el mandato imperativo de la fracción VIII del artículo 73 constitucional, que establece requisitos indispensables para los préstamos a cargo del crédito del país.

Como puede apreciarse, desde hace varias décadas, en las leyes de ingresos para cada uno de los ejercicios fiscales, el Congreso autoriza al Poder Ejecutivo a contratar préstamos sin indicar las razones que justifiquen.

A su vez, cabe destacar que en dichas autorizaciones se omite indicar el destino que se dará al préstamo, las condiciones en las que se estima apropiada la contratación del endeudamiento, las obras en las que se invertirá el dinero producto de la deuda, el incremento que se producirá en los ingresos públicos, las dependencias u oficinas del Poder Ejecutivo que realizarán las erogaciones.

Lo más grave es que la autorización se otorga anticipadamente, para contratar deuda por todo el año fiscal, sin que existan los supuestos que exige la Constitución Federal.

Así las cosas, mediante la Ley de Ingresos, el Congreso abdica de sus responsabilidades anualmente al delegar en el Ejecutivo Federal la facultad para "contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores".

De lo anteriormente expuesto, se entiende que el Congreso otorga una facultad discrecional al Presidente que no está prevista por la Constitución, pero además, autoriza la contratación de préstamos sin que existan los casos de excepción señalados en el artículo 73, fracción VIII constitucional, ya que el primer párrafo del artículo 2 de la Ley de Ingresos vigente estipula que la autorización para contratar empréstitos, será "para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, para el pago del gasto corriente del Gobierno Federal.

Cabe mencionar que la autorización que otorga cada año el Congreso al Presidente de la República, incumple los requisitos que señala la fracción VIII del artículo 73 de la Ley Suprema, por lo que se trata de una inconstitucional facultad discrecional que el Poder Legislativo otorga al Poder Ejecutivo, sin tener las facultades constitucionales para ello. El Congreso incumple así con una disposición prohibitiva de la Constitución, incluida en el texto constitucional precisamente para impedir el endeudamiento del país.

C) Como tercera etapa, el Congreso de la Unión reconocerá los endeudamientos contraídos.

La fracción VIII del artículo 73 constitucional hace referencia a una facultad del Congreso de la Unión, es decir, que se trata de la participación de ambas cámaras, las cuales deben emitir la ley respectiva.

En la práctica, el Gobierno Federal efectúa el reconocimiento de las deudas contraídas y la ordenación de su pago, mediante la emisión del presupuesto de egresos del gobierno federal. Aunque cabe recordar que ésta corresponde expedirla nada más a una sola Cámara, la de Diputados, por tener esa facultad de manera exclusiva.

D) Finalmente, en la cuarta etapa, el Congreso de la Unión ordenará los pagos pertinentes de la deuda nacional.

Ordenar su pago. La orden de pago de los adeudos contratados deberá tramitarse por medio de la iniciativa de ley y seguir los pasos ya conocidos en una y otra Cámara. Esta iniciativa puede presentarse aisladamente, o podría incorporarse a una iniciativa más amplia, que contemplará otros supuestos de erogaciones públicas, incluso el mismo Decreto de aprobación de la contratación podría llevar también las órdenes necesarias para su pago.

El Congreso no puede aprobar a ciegas las órdenes de pago, sin exigir cuentas al ejecutivo Federal y haber comprobado que el uso y el destino de los empréstitos obtenidos por cada una de las contrataciones autorizadas hayan sido los usos y los destinos que previene el mismo artículo 73, fracción VIII de la constitución.

En la práctica, la fórmula empleada hasta ahora por el Congreso de la Unión es de incorporar en el Presupuesto de Egresos, los rubros de sumas a pagar por concepto de contrataciones de empréstitos.

Cabe indicar que dicha autorización previa e ilimitada del Congreso al Poder ejecutivo, tiene una única limitación que es el monto total de las deudas que se pacten durante el año fiscal.

Lo anterior, resulta improcedente, ya que la orden de pago de empréstitos es una facultad del Congreso de la Unión, es decir, de una y otra cámara, mientras que el Presupuesto de Egresos de la Federación no tiene el carácter de ley, pues es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

De esta manera, el Poder Legislativo renuncia a su obligación constitucional de controlar y vigilar el gasto público, y de impedir el endeudamiento del país.

Sobre este contexto, cabe mencionar que en la práctica los empréstitos se someten a la aprobación del Congreso al rendir el Ejecutivo Federal la cuenta pública, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución.

Al respecto, cabe indicar que la Cuenta Pública Federal es un documento del Gobierno Federal que se integra con el reporte que el Ejecutivo Federal hace del gasto público efectivamente realizado y de los ingresos obtenidos.

Este documento debe ser examinado por la Cámara de Diputados considerando la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondiente al mismo período.

Tras el examen que realice la Cámara determinará si el Ejecutivo Federal se apegó a la referida Ley de Ingresos y al programa de gasto público; de ser el caso, lo aprueba y si existen discrepancias formulará las observaciones que estime pertinentes y determinará las responsabilidades que procedan.

"De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cuenta pública "es un documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestal, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno federal con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior y que el Ejecutivo Federal rinde a la H. Cámara de Diputados, a través de la Comisión Permanente, dentro de los primeros diez días del mes de junio del año siguiente al que corresponda, en los términos del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ⁸

⁸ Subsecretaría de Egresos. *Glosario de Términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. p.117.

Al respecto, el artículo 74, fracción IV, constitucional dispone que:

Artículo 74.-... la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del exámen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la ... cuenta pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho, correspondiente a informar de las razones que lo motiven; ...

De la lectura de este artículo se desprende que la revisión de dicha cuenta constituye una especie de control que tiene el Poder Legislativo Federal sobre el Poder Ejecutivo Federal, para garantizar el oportuno, eficiente y eficaz desempeño de las funciones de este último.

Ahora bien, cabe destacar que la fiscalización de la cuenta pública de la federación es realizada por la Cámara de Diputados, mediante la Auditoría Superior de la Federación; lo anterior, de conformidad con los artículos 74, párrafo quinto y 79, ambos de la constitución.

"Artículo 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá la autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley...

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a la leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la Ley...."

De esta manera, puede apreciarse que la intervención del Congreso de la Unión se circunscribe únicamente a certificar que la contratación que haya realizado el Ejecutivo Federal hubiera sido en las condiciones previstas por la citada fracción VIII del artículo 73 de la Constitución.

3.1.2. FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL.

En lo concerniente al Poder Ejecutivo Federal, éste cumple o ejecuta la Ley, de allí deriva la denominación de su cargo; toda vez que es el órgano de gobierno cuya función consiste preponderantemente en aplicar las normas jurídicas generales (leyes) a casos concretos.

Al respecto, en el artículo 80 constitucional prevé lo siguiente:

"Artículo 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

De conformidad con dicho artículo, se entiende que el ejercicio del poder ejecutivo federal lo detenta un solo individuo como titular denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aunque de manera abreviada también se le denomina "Presidente de la República".

De modo que una de las características del Poder Ejecutivo Federal es su rasgo unipersonal del cargo, el cual es limitado para un periodo de seis años.

En sus funciones como Jefe de Estado, el Ejecutivo Federal tiene la representación de la federación, es decir, de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, tiene facultades para establecer y suprimir relaciones con otros Estados, así como para representar al Estado Mexicano ante organismos internacionales.

Considerando lo anterior y retomando lo dispuesto en el artículo 73, fracción VIII, constitucional, se entiende que únicamente el Poder Ejecutivo Federal, es decir, el Presidente de la República, está facultado y limitado para celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, constituyendo así de denominada deuda nacional.

Como se revisó previamente, el empréstito público es el acto jurídico mediante el cual el Gobierno Federal obtiene un préstamo a cargo del erario federal, es decir, de la hacienda pública.

Como se recordará, en la práctica se observa que los empréstitos que celebra el Ejecutivo Federal comprometiendo el crédito de la nación no pasan por el conocimiento del Congreso de la Unión, tal como lo prevé la citada fracción VIII, del artículo 73 constitucional.

Lo anterior, se ha convertido en una costumbre, en la cual el Ejecutivo Federal compromete por sí solo, sin la coparticipación constitucional del Congreso de la Unión, el crédito de la Nación.

De esta forma, puede inferirse que la deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen, toda vez que el Congreso de la Unión delega en el Ejecutivo Federal la Facultad para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos y emisión de valores (deuda nacional) de manera anticipada con la expedición anual de la Ley de Ingresos de la Federación.

Cabe destacar que la citada "Ley de Ingresos señala un límite cuantitativo para el ejercicio de la facultad delegada, en cifras que cada año aumentan. Inclusive la violación de esos límites está autorizada por adelantado en el propio precepto donde se establece, cuando después de señalarlos se agrega la siguiente frase.

Asimismo se faculta 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". Volvemos de este modo al sistema de las facultades extraordinarias al Ejecutivo. Mediante una ley en la que el Congreso abdica por sí mismo de su vigilancia en el manejo de los fondos públicos."⁹

Conforme a lo anterior, resulta evidente que la contratación de empréstitos públicos externos realizada por el Ejecutivo Federal no cumple con los requisitos constitucionales previstos en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley Suprema del país.

⁹ Ibañez Aguirre, José Antonio. **Deuda Externa Mexicana: Ética, Teoría, Legislación e Impacto Social. Régimen Jurídico de la Deuda Externa.** Universidad Iberoamericana, México 1998. pp. 115-116.

3.1.3. LIMITACIONES PARA LA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

A) Al Gobierno Federal. Cabe mencionar que los supuestos contenidos en la fracción VIII del artículo 73 constitucional, son los únicos en los que el Congreso puede autorizar un endeudamiento, los cuales consisten en:

- La regla general es que se contraten empréstitos para la realización de obras públicas que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.
- Que se trate de préstamos para la regulación monetaria.
- Que se trate de préstamos para operaciones de conversión.
- Que se trate de préstamos contratados en caso de suspensión de garantías, declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 de la Constitución.

Por su parte, en el artículo 29 constitucional se delimitan las circunstancias excepcionales por las que puede contratarse empréstitos públicos:

"Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente..."

Conforme al artículo anterior, será el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente del mismo quien autorice al Presidente de la República a suspender las garantías o derechos individuales en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Solamente en el caso de suspensión de garantías formalmente declarada, podría el Congreso de la Unión (no así la Comisión Permanente) autorizar o aprobar un préstamo a cargo del Gobierno Federal de acuerdo a las circunstancias que en su solicitud le exponga el presidente de la República, para hacer frente y superar dichas circunstancias.

En adición a los artículos precedentes, en el artículo 134, párrafo primero, constitucional se prevé el uso de los recursos públicos:

"Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

..."

Del anterior precepto constitucional, no cabe duda que los recursos obtenidos mediante financiamiento público externo deben preferentemente ser aplicados en la realización de obras públicas autofinanciables.

B) A los Estados del País. La Constitución Política Federal impone a los Estados restricciones en cuanto a la contratación de empréstitos. Al respecto, el artículo 117 constitucional contiene las prohibiciones siguientes:

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 fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; ...

En este contexto, se entiende que esta disposición prohíbe a los Estados a contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otros países, con sociedades extranjeras o particulares extranjeros, o cuando las contrataciones deban pagarse en moneda extranjera o se realicen fuera del territorio nacional, independientemente de la nacionalidad del acreedor.

El citado artículo de la Constitución limita la facultad de los gobiernos estatales y municipales para contratar empréstitos para evitar que dichos actos puedan dar lugar a deudas que pudieran considerarse como externas, debido a la nacionalidad del acreedor, la moneda o el lugar de pago. La limitación anterior, resulta ser extensiva y aplicables para los organismos descentralizados y empresas públicas estatales.

Conviene explicar que la Constitución prohíbe a los Estados y municipios a que incurran en endeudamiento con Gobiernos, personas o sociedades extranjeras, por que en caso de que el Estado o municipio deudor incurra en incumplimiento, el gobierno Federal se vería comprometido a intervenir y pagar o garantizar las obligaciones incumplidas; para evitar el descrédito y los conflictos internacionales derivados por incumplimiento de obligaciones, resulta conveniente para el país, la aplicación de una prohibición absoluta para los Estados y municipios.

Aún más, los artículos 80, 87 y 89 constitucionales prevén que el Poder Ejecutivo Federal detenta la representación del país en el exterior para con los demás países; por lo tanto, resulta por más evidente que los gobiernos estatales no pueden tener ninguna relación con otros países.

Sin embargo, el artículo 117 constitucional dispone que los Estados y Municipios podrán contratar empréstitos públicos cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas ha interpretado en citado artículo de la forma siguiente: "Si bien los Estados de la República no pueden contratar deudas que afecten al crédito público de la nación si provienen de gobiernos o particulares extranjeros, sí están, por el contrario, posibilitados 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.

En tal virtud, aclara y precisa la prohibición para que los estados contraten directa o indirectamente obligaciones que impliquen el establecimiento de una relación internacional".¹⁰

Lo anterior, se hace también extensivo a los empréstitos públicos que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas estatales en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

También, resulta pertinente destacar que los Estados y Municipios no pueden eludir la limitación de que todo préstamo debe destinarse a una inversión productiva, que deberá ser contratado en moneda nacional, pagadero dentro del país y que el acreedor sea una persona o entidad mexicana.

Ahora bien, cabe indicar que sobre dicho contexto los gobiernos de los Estados normalmente interactúan con personas y empresas extranjeras para apoyar a los empresarios de su Estado en sus actividades industriales, comerciales y de servicios.

¹⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Tomo II, Décimo Cuarta Edición, Porrúa, México 1999, pp. 1196-1197

3.1.4. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

A) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. El poder estatal es uno solo y se estructura en órganos públicos: legislativo, ejecutivo y judicial, que sin excepción, son poderes constituidos y sujetos al principio de legalidad, lo cual significa que las funciones que éstos realizan se encuentran sometidas al cumplimiento de una ley cualquiera.

Dicho de otra manera, el poder público está sujeto a la ley, por lo que solamente puede ejercer las facultades que de manera expresa le asigna dicha ley. Más aún, deberá ejercer tales facultades de manera estricta conforme se lo señale expresamente la misma ley.

Por otra parte, cabe destacar que el poder público tampoco tiene facultades para renunciar derechos, salvo muy raras excepciones, mismas que están contempladas de manera expresa por alguna ley, como ocurre, en el campo de las contribuciones.

Cuando el poder público (Ejecutivo Federal) acude a una contratación de endeudamiento, este principio impone al gobierno a actuar o adecuar sus actuaciones conforme a lo ordenado por la constitución, sin que le pueda servir de excusa argumentar que obró conforme a la Ley secundaria.

El principio de legalidad impone a los poderes públicos respeto al texto constitucional: ningún poder puede violarlo ni rebasarlo nunca bajo ninguna circunstancia.

B) EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA. La ciencia del derecho tiene como objeto establecer y determinar los principios o reglas conforme a los cuales un conjunto de normas forman un orden (sistema), cuya validez está referida a una norma única específica.

Ahora bien, conviene indicar que la norma única específica recibe el nombre de norma fundamental; al respecto, el jurisconsulto alemán Hans Kelsen opinó que "una pluralidad de normas forma una unidad (sistema) cuando su validez puede ser atribuida a una norma única como fundamento último de esa validez, en cuanto fuente común.

Ésta norma fundamental constituye una unidad en la pluralidad de todas las demás normas que integran un orden, y el que una norma pertenezca a un orden determinado deriva sólo del hecho de que su validez pueda ser referida a la norma fundamental que constituye a ese orden."¹¹

"La norma superior es la que determina el proceso de creación de otras normas y se determinan su contenido, las normas inferiores son aquellas que han sido creadas siguiendo el procedimiento establecido en la norma superior y teniendo el contenido determinado por esta norma.

Una determinada norma jurídica puede tener el carácter de norma inferior respecto de otra que es su fundamento de validez y porque conforme a ella fue producida la primera y ser a su vez, norma superior respecto a otras normas que serán creadas siguiendo el procedimiento establecido en ella y con el contenido que determine."¹²

Dicho principio sitúa al texto constitucional, como el de máxima jerarquía y por ello se denomina como el de primacía o supremacía, ya que ninguna disposición puede vulnerarlo.

¹¹ Kelsen, Hans. **Teoría Pura del Derecho**, Eudeba, Buenos Aires, Argentina. p. 94.

¹² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I -O, UNAM, 1998. pp. 2277- 2278.

Por consiguiente, toda disposición normativa debe ser elaborada de conformidad con el procedimiento que la propia Ley Suprema establece, debiendo ser coherente con los principios contenidos en la misma.

En virtud de anterior, todos los poderes públicos tienen la obligación de sujetar su actuación respetando el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que la supremacía constitucional, es decir, su vigencia y observancia, resulta ser obligatoria sobre todo el territorio nacional y puede llegar a imponerse en caso de su inobservancia de manera coactiva.

- C) EL PRINCIPIO DE RENTABILIDAD.** El Gobierno Federal sólo puede obtener préstamos para financiar obras públicas que produzcan un incremento en los ingresos públicos, para que este incremento sea la fuente de pago del préstamo, sin reducir el dinero obtenido por la Federación por sus ingresos fiscales.

Es indiscutible que el financiamiento público que se pretenda contratar se destine 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 alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29 constitucional.

Lo anterior, supone un derecho de los ciudadanos de los estados, toda vez que la deuda pública de cada estado deberá ser pagada por los contribuyentes del mismo estado, si la inversión productiva a la que se destine el importe del crédito no produce los beneficios suficientes para pagar el préstamo otorgado.

D) EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD. El principio de especialidad se encuentra previsto en el artículo 126 constitucional, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté contemplado en el presupuesto o determinado por ley posterior."

De éste artículo, se entiende que sólo podrán efectuarse erogaciones que estén expresamente señaladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, o bien, determinadas por una ley posterior.¹³

3.2. PREVISIONES DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA Y OTRAS DISPOSICIONES.

El marco jurídico secundario que reglamenta y desarrolla los preceptos constitucionales en materia de deuda pública externa, se encuentra integrado por una gran variedad de normas jurídicas, por mencionar algunas se tiene:

- Ley General de Deuda Pública.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2003.

¹³ Hamdan Amad, Fauzi. *Apuntes sobre los Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública*, México, 1995.

- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2003.

A continuación se analizará dicho marco jurídico secundario, poniéndose especial atención en las facultades de las autoridades competentes y su participación en el proceso de contratación de la deuda pública externa.

3.2.1. AUTORIDADES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

A) EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La Ley General de Deuda Pública en su artículo 9 dispone que:

"Artículo 9. El Congreso de la unión autorizará los montos de 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." ... "No se computarán dentro de dichos montos los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria."

Del precepto transcrito se obtienen las siguientes observaciones:

- El propio Congreso de la Unión se impone la obligación de aprobar los financiamientos necesarios para el Gobierno Federal y sus empresas, así como los que necesite el Gobierno del Distrito Federal.

Dicha ley atribuye al Congreso la obligación de autorizar los montos de endeudamiento que sea necesario, a pesar de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece rotundamente que el Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar (o negar) la solicitud del Presidente de la República para contratar deuda a cargo del crédito de la Nación.

- La Ley mencionada impone al Presidente la obligación de informar al Congreso el estado de la deuda, al rendir la Cuenta Pública anual y al remitir el proyecto de ingresos, refiriéndose aparentemente al proyecto de Ley de Ingresos.
- También obliga al presidente a informar al Congreso cada tres meses de los movimientos de la misma, es decir de la deuda pública. Nadie objetaría la obligación de informar a cargo del Presidente, si la misma ley secundaria reconociera la obligación que tiene el Poder Ejecutivo de obtener en cada caso de empréstito, la aprobación del Congreso indispensable para la validez de la deuda, conforme al artículo 73, fracción VIII, constitucional.

Por lo que respecta a los empréstitos a cargo de la Nación, distintos de los créditos a cargo del Distrito Federal, el citado artículo 73 no señala la obligación a cargo del Congreso de señalar un monto anual de financiamiento como ha sido la práctica viciosa del Poder Legislativo, sino la facultad de aprobar o rechazar los empréstitos que le proponga el Presidente de la República.

Lo cual implica necesariamente el análisis casuístico de cada solicitud de autorización, tomando en cuenta el monto, plazo, tasa de interés y sobre todo, el destino del crédito cuya aprobación se pretende, para conocer si se encuentra dentro de los supuestos de excepción señalados por el mismo precepto constitucional.

- a) El artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública indica que el Congreso autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo que sean necesarios para el financiamiento del Gobierno Federal, lo que implica que la ley autoriza a destinar los préstamos que se contraten al financiamiento del gasto corriente del Gobierno Federal, lo cual está prohibido por el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución.
- b) La parte final del artículo 9 de la citada Ley establece que no se computarán dentro de los montos de endeudamiento que señale anualmente el Congreso, los movimientos referentes a propósitos de regulación monetaria, con lo que también excede de lo autorizado por el artículo 73-VIII, en virtud de que crea una excepción no indicada por el texto constitucional.
- c) Es indiscutible que el artículo 73, fracción VIII, constitucional pretende limitar la facultad de endeudamiento del Gobierno Federal y aunque la norma limitante acepta que los empréstitos destinados a propósitos de regulación monetaria pueden ser aprobados por el Congreso, ello no significa que tales empréstitos no se consideren como parte integrante de la deuda pública o deuda nacional.

B) EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

La Ley General de Deuda Pública otorga amplias facultades al Poder Ejecutivo Federal para celebrar y suscribir toda clase de empréstitos, lo cual puede inferirse del texto del artículo 4 de la citada Ley.

"Artículo 4. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

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

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

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

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad;

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social; que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público;

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

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

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

Este precepto otorga al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Sin embargo, omite hacer referencia de la obligación que tiene dicho servidor público de obtener en cada caso la autorización del Congreso de la Unión, para que dichos actos tengan plena validez jurídica.

Como se recordará, la aprobación de los contratos es una facultad reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión, y éste carece de facultades para delegarla, cederla, o para autorizar al Ejecutivo a que apruebe todo tipo de contrataciones. Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal a autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos públicos externos.

Sin embargo, resulta que el Ejecutivo Federal ejerce una facultad que no posee constitucionalmente, pues está reservada a favor del poder Legislativo, por consiguiente, de esta manera se trastoca tanto la teoría de la división de poderes del Gobierno Federal, así como el principio jurídico de legalidad.

A su vez, se destaca que el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública dispone que “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...”

En correspondencia con la disposición anterior, el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2004, faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento sobre los montos fijados por el Congreso si a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan.

Al respecto, puede verificarse que el Congreso de la Unión otorga al Ejecutivo Federal de manera arbitraria la facultad de contratar deuda pública externa, pero en circunstancias que no son las que se tipifican en el artículo 29 constitucional.

Por otra parte, cabe considerar que el artículo 9 de la Ley de Deuda Pública establece como obligación del Presidente de la República informar sobre el estado de la misma.

"Artículo 9. ... 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 la movimientos de la misma, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento el trimestre respectivo.

En este mismo orden de ideas, el artículo 67 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004 determina que el Ejecutivo Federal deberá informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la situación de la deuda pública nacional.

C) LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

Para poder entender la naturaleza jurídica de esta Dependencia, conviene considerar lo previsto en el siguiente artículo Constitucional:

"Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado."

De conformidad con lo anterior, la organización del Poder Ejecutivo Federal se denomina Administración Pública Federal, la cual se conforma de acuerdo con los siguientes principios:

- "Centralización de la autoridad administrativa en el Presidente de la República.
- Existencia de una administración central con desconcentración o descentralización burocrática en Secretarías a cargo de secretarios que tienen a su cargo el despacho de los negocios de la nación y refrendan y legalizan los actos del presidente por medio de su firma y sin cuyo requisito carecen de eficacia pero que no pueden tomar resoluciones por sí solas.

- Respeto y lealtad por parte de los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración y, por su conducto, de los demás servidores públicos.
- Sujeción a la constitución, conformando la conducta administrativa a las exigencias de razonabilidad y debido proceso legal de los actos de autoridad susceptibles de afectar los derechos y garantías de los habitantes."¹⁴

Conforme a lo anterior, el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que:

"Artículo 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos;
- III. Consejería Jurídica."

Por su parte, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que:

"Artículo 11.- los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."

Conforme a lo anterior, el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal refiere que la Secretaría de Hacienda y Crédito público forma parte integrante de la Administración Pública Federal.

En este contexto, resulta pertinente señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la Ley General de Deuda Pública, así como de interpretarla administrativamente y de expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento, lo anterior conforme al artículo 3º de dicha Ley.

¹⁴ Bidegain, Carlos María. *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional IV*. Abeledo, Perroti, Buenos Aires, Argentina, 1990. p. 233.

"Artículo 3.- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente, expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento."

Cabe recordar que en el artículo 4, párrafo primero de la Ley General de Deuda Pública se establece que el Ejecutivo Federal es responsable de la contratación de deuda pública por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al respecto, conviene considerar que la Ley General de Deuda Pública, no establece con claridad cual es el límite de la competencia del Ejecutivo Federal y el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal parece que los legisladores consideran que ambas entidades son una sola por depender una de la otra. Sin embargo, debe considerarse que dicha Secretaría es competente del ejercicio de las facultades del Ejecutivo Federal en materia de endeudamiento.¹⁵

En adición a la disposición precedente, el artículo 5º de la misma Ley estipula que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público detenta las siguientes facultades:

- Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley (fracción I).
- Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se pondrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos.

¹⁵ Zepeda Villaseñor, Juan Carlos. *Proposición de un Proyecto de Ley de Deuda Pública Federal*, Tesis, Escuela Libre de Derecho. México, 1976. p. 246.

Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir la actas de emisión o los documentos contractuales mencionados. Los títulos que documenten los emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán impuesto alguno. La secretaría de Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio gobierno.

- Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales. Podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman.
- Autorizar a las entidades paraestatales para contratar financiamientos externos.
- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

En la Ley de referencia, los legisladores confundieron al Ejecutivo Federal con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al establecer las facultades de la referida Dependencia en dos artículos sucesivos.

En este mismo orden de ideas, el artículo 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipula como facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las siguientes:

"Artículo 31.- ...

II.- 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."

...

V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

...

XVIII. formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

...

XXV. las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

..."

Entre las facultades expresas atribuidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en dicha disposición, no se menciona de manera específica a la Ley General de Deuda Pública, por lo que se entiende que esta disposición se fundamenta en la fracción XXV "... a esta secretaría le corresponde el despacho de los demás (asuntos) que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos." ¹⁶

En correspondencia al precepto anterior, el artículo El artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé:

"Artículo 16.- Corresponde originariamente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares..."

Por su parte, el artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estipula que corresponde al Secretario la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de dicha Dependencia Federal.

¹⁶ Ibidem. p. 243.

Asimismo, el artículo 6 del citado Reglamento Interior, prevé como facultades no delegables del Secretario de Hacienda y Crédito Público en materia de deuda pública las siguientes:

- Proponer el proyecto de presupuesto de la Secretaría, el de los ramos de deuda pública y de participaciones a entidades federativas y municipios, así como el del sector paraestatal coordinado por ella, en congruencia con los programas respectivos (fracción XVI).
- Contratar en representación del Ejecutivo Federal, créditos internos y externos a cargo del Gobierno Federal, pudiendo nombrar representantes para que intervengan en la negociación de los mismos y en la suscripción de los documentos relativos (fracción XIX).
- Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos y suscriban documentos específicos, siempre y cuando no formen parte del ejercicio de sus facultades indelegables. Dichas autorizaciones deberán ser registradas ante la Procuraduría Fiscal de la Federación (fracción XXX).
- Ejercer las facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieran a la Secretaría, y al efecto dictar y ordenar que se dicten reglas de carácter general en las materias competencia de la misma (fracción XXXIV).

Cabe explicar, que en la fracción XIX, existe una contradicción en la redacción de dicha fracción respecto al sentido previsto en el primer párrafo del artículo de referencia, toda vez que si el artículo trata de las facultades indelegables del Secretario, aunque precisamente esta fracción permite delegar discrecionalmente las facultades de negociación y contratación de créditos públicos.

Al respecto, cabe recordar que la fracción I del artículo 5 de la Ley General de Deuda Pública dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, directamente contratará los financiamientos en representación del Gobierno Federal.

Por consiguiente, no cabe duda de que se trata de facultades exclusivas del Titular de dicha Dependencia.

En tal razón, puede afirmarse que es inválida la firma de todos los actos que realicen los representantes apoderados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

En complemento de las disposiciones precedentes, el artículo 2 de Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004 estipula lo siguiente:

"Artículo 2.- Se autoriza:

A). 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 2004, por un monto de endeudamiento neto interno hasta por 84 mil 300 millones de pesos. Asimismo, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda autorizado para contratar créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar obligaciones del Erario Federal a efecto de obtener un monto de desendeudamiento neto externo de hasta 500 millones de dólares de los Estados Unidos de América. Para el cómputo de lo anterior, se utilizará el tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que se haya determinado el último día hábil bancario del ejercicio fiscal del año 2004.

También se autoriza al Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal, en los términos de la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar créditos al emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.

El Ejecutivo Federal queda autorizado, en caso de que así se requiera, para emitir en el mercado nacional, en el ejercicio fiscal del año 2004, valores u otros instrumentos indizados al tipo de cambio del peso mexicano respecto de monedas del exterior, siempre que el saldo total de los mismos durante el citado ejercicio no exceda de 10 por ciento del saldo citado promedio de la deuda pública interna registrada en dicho ejercicio y que, adicionalmente, estos valores o instrumentos sean emitidos a un plazo de vencimiento no menor a 365 días.

Las operaciones a las que se refieren el segundo y tercer párrafos de este apartado no deberán implicar endeudamiento neto adicional al autorizado en el presente ejercicio.

Del ejercicio de estas facultades, el Ejecutivo Federal, dará cuenta trimestralmente al Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 45 días siguientes al trimestre vencido, especificando las características de las operaciones realizadas.

El Ejecutivo Federal también informará trimestralmente en lo referente a aquellos pasivos contingentes que se hubieran asumido con la garantía del Gobierno Federal, durante el ejercicio fiscal del año 2004, incluyendo los avales distintos de los proyectos de inversión productiva de largo plazo otorgados.

I) LA SUBSECRETARIA DE EGRESOS.

El artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dispone que la Subsecretaría de Egresos forma parte de la estructura orgánica de la citada Dependencia Federal.

Esta Subsecretaría cuenta con varias unidades administrativas, pero que en materia de deuda pública participan sólo las siguientes: La Dirección General de Crédito Público y la Dirección General Adjunta de Deuda Pública.

De conformidad con el artículo 17 del citado Reglamento Interior, la Dirección General de Crédito Público tiene como competencia en materia de deuda pública:

- Proponer para aprobación superior, la política del Gobierno Federal en materia de crédito público de la administración pública federal y del Distrito Federal, en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria.

- Participar con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, mediante la elaboración de la política a que se refiere la fracción anterior, en la formulación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Operativo Anual de Financiamiento de la Administración Pública Federal.
- Participar en el ámbito de su competencia y en coordinación con las unidades administrativas competentes, en aquellos proyectos de infraestructura en los que participe el Gobierno Federal, así como opinar sobre los términos y condiciones financieras de los proyectos de infraestructura de las entidades de la administración pública federal, factibles de financiarse con recursos provenientes de entidades financieras nacionales, extranjeras o de organismos multilaterales.
- Proponer a consideración superior las asignaciones presupuestales en materia de deuda pública.
- Formular para aprobación superior y en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria, la programación de financiamiento externo de la administración pública federal, así como realizar el seguimiento de dicha programación.
- Manejar la deuda pública del Gobierno Federal y del Distrito Federal.
- Ejercer previo acuerdo superior, las facultades de la Secretaría en materia de negociación y contratación del crédito público, así como las referentes a la autorización y registro del endeudamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, incluidas las instituciones de banca de desarrollo.

- Resolver los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley General de Deuda Pública, que competan a la Secretaría en las materias señaladas en la fracción anterior y administrar, controlar y ejercer los ramos presupuestales de deuda pública y otros que expresamente se le confieran.
- Promover y ejecutar las acciones necesarias a fin de optimizar el perfil, estructura y costo de la deuda pública, incluyendo operaciones de cobertura, de reducción y de intercambio de deuda pública.
- Coordinar la relación del Gobierno Federal e instrumentar la contratación de financiamiento con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos y fondos similares, y conjuntamente con la Dirección General de Planeación Hacendaria y el Banco de México, coordinar la relación con el Fondo Monetario Internacional.
- Proponer las políticas y ejercer, previo acuerdo superior, los derechos derivados de la participación del Gobierno Federal en el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos financieros internacionales y fondos similares.
- Definir las políticas para la negociación de financiamientos bilaterales; promover, apoyar e instrumentar su utilización, así como autorizar los términos y condiciones de dichos financiamientos; participar, junto con las demás unidades administrativas competentes, en la relación financiera bilateral con los gobiernos extranjeros.
- Autorizar a los representantes financieros de México en el extranjero, para oír y recibir notificaciones provenientes de autoridades financieras extranjeras en relación a la contratación de crédito público externo.

- Resolver los asuntos que las disposiciones legales que rigen la materia de deuda pública atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario.

Para precisar más, el numeral 203 del Acuerdo por el que se expide al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal dispone que “la Dirección General de Crédito Público es la instancia encargada de tramitar, contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y, en su caso, otorgar la garantía del mismo en los términos de las disposiciones aplicables.”

De acuerdo con el artículo 17, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la Subsecretaría pueda ejercer las facultades anteriormente indicadas, se requiere de previo acuerdo del Titular de esa Secretaría.

Por tal motivo, el 19 de enero del 2001, fue publicado el Acuerdo secretarial mediante el cual “se autoriza a los ciudadanos Agustín Carstens Carstens, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y Alonso Pascual García Tamés, Director General de Crédito Público, para que en forma conjunta o separada, ejerzan las facultades de la Secretaría en materia de negociación y suscripción de los documentos relativos a la contratación del crédito público, así como las referentes a la autorización y registro del endeudamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, incluidas las instituciones de banca de desarrollo, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.”

Sin embargo, resulta evidente que dicho acuerdo es contradictorio con lo dispuesto en el artículo 5, fracción I, de la Ley General de Deuda Pública, toda vez que se trata de una facultad exclusiva del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 18 del referido Reglamento Interior, estipula que la Dirección General Adjunta de Deuda Pública tiene como competencia en materia de deuda pública:

- Participar, en coordinación con la Dirección General Adjunta de Procedimientos Legales de Crédito en la resolución de los asuntos relacionados con la aplicación de la legislación en materia de deuda pública que competan a la Secretaría.
- Ejercer previo acuerdo superior, las facultades que en materia de negociación, contratación y autorización del crédito público competen a la Dirección General de Crédito Público.
- Ejercer, previo acuerdo superior, las facultades que en materia de manejo y registro de la deuda pública, competen a la Dirección General de Crédito Público.
- Instrumentar los mecanismos financieros de intercambio de deuda, coberturas cambiarias y de tasas de interés, así como cualquier otro tipo de operaciones financieras que afecten las condiciones y el saldo de la deuda pública.
- Analizar y, en su caso, autorizar las solicitudes de financiamiento externo presentadas por las entidades de la administración pública federal, incluyendo las instituciones de Banca de Desarrollo.
- Proyectar, para acuerdo superior y en coordinación con la Dirección General Adjunta de Procedimientos Legales de Crédito, la instrumentación de los mandatos asociados al crédito público, que otorgue el Gobierno Federal, con otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, en la programación del crédito al sector público y a la Banca de Desarrollo.
- Concentrar la información estadística sobre la deuda pública.

Al parecer, entre dichas direcciones existe una innecesaria duplicidad de funciones, lo cual podría resultar contraproducente en el cumplimiento de las mismas, en virtud de la complejidad de esta materia.

II) LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con los artículos 2 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación y 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Tesorería de la Federación es parte integrante de la estructura orgánica de la citada Dependencia Federal.

Al respecto, el artículo 11 del referido Reglamento Interior estipula que compete al Tesorero de la Federación:

- Hacer los pagos autorizados de manera con el Sistema Integral de Administración Financiera Federal, que afecten al Presupuesto de Egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el Gobierno Federal, en función de las disponibilidades (fracción VII, relacionada con el artículo 39 de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación).
- Participar en la emisión, colocación y, en su caso, en la cancelación y destrucción de los títulos de deuda pública (F. XVI).
- Intervenir en el otorgamiento de las garantías y avales a cargo del Gobierno Federal (F. XXIV).

D) LA COMISIÓN ASESORA DE FINANCIAMIENTOS EXTERNOS.

Mediante la Ley General de Deuda Pública, se creó la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público como un órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de crédito externo

De conformidad con el artículo 30 de la Ley General de Deuda Pública, la citada Comisión se integra con un representante propietario y suplente de:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que la presidirá.
- El Banco de México, S. A.;
- Nacional Financiera, S. A.;
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.;
- Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.;
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.;
- Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.;
- Financiera Nacional Azucarera, S. A.;

Al respecto, conviene precisar que de conformidad con la Relación de Entidades paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2003, se encontró que la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., dejó de ser entidad del sector público paraestatal, en virtud de lo anterior, ya no forma parte de dicha comisión.

Cabe destacar que las labores de dicha Comisión son coordinadas por un Secretariado Técnico que está a cargo del Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley General de Deuda Pública, la Comisión de Financiamientos Externos del Sector Público tiene las siguientes funciones:

- Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.
- Asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera, para el sector público federal, opinando sobre planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban obtenerse de estos recursos y la fuente y aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera, para alcanzar los objetivos de la política económica nacional.
- Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretendan contratar.
- Estudiar los programas de financiamientos externos para las entidades del sector público federal con criterios de oportunidad y prelación.
- Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país.
- La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del sector público contraten anualmente.
- En general todos aquellos que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda externa de las entidades del sector público y las que le señalen esta ley y otros ordenamientos.

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

3.2.2. AUTORIDADES AUXILIARES EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

A) LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que corresponde a la Secretaría de la Función Pública en materia de deuda pública:

- Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos (fracción I).
- Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores (fracción V).
- Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de Control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de contratación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y ejecución de obra pública (fracción VIII).
- Opinar previamente sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Fracción IX).

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley (fracción XVII).
- Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal (fracción XIX).

En relación con la disposición anterior, el artículo 10 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público estipula que en los casos de adquisiciones, arrendamientos o servicios financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval, los procedimientos, requisitos y demás disposiciones para su contratación serán establecidos por la Contraloría aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta ley; y deberán precisarse en las convocatorias, invitaciones, bases y contratos correspondientes.

Asimismo, en el artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas financiados con créditos externos otorgados al gobierno Federal, o con su aval, los procedimientos, requisitos y demás disposiciones para su contratación serán establecidos por la Contraloría aplicando en lo procedente lo dispuesto por esta ley y deberán precisarse en las convocatorias, invitaciones, bases y contratos correspondientes.

Por su parte el artículo 31, antepenúltimo párrafo de la Ley General de Deuda Pública refiere a mayor abundamiento, por lo que respecta a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública financiados con créditos externos otorgados al gobierno federal o con su aval, la ley permite como excepción la realización de licitaciones de carácter internacional, cuando ello sea obligatorio.

Mientras que en el artículo 33, penúltimo párrafo de la citada ley, se señala que en las adquisiciones, arrendamientos, servicios, y obra pública financiados con créditos otorgados al gobierno federal o con su aval, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijará los requisitos correspondientes, ello en relación con el artículo 2º, fracción I de la misma ley.

B) EL BANCO DE MÉXICO.

En el artículo 1º de la Ley del Banco de México se define que el banco central es una persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, el cual se denomina Banco de México.

Cabe indicar que de conformidad con el artículo 3 de la citada Ley, este Banco tiene entre otras funciones participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

En el artículo 7, fracción IX de la misma ley, se le faculta para obtener créditos de las personas a que se refiere la "fracción VI del artículo 3º de esta ley, es decir, del Fondo Monetario Internacional y organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria.

Sobre éste precepto, resulta pertinente señalar lo siguiente:

- Este artículo se contrapone a lo dispuesto en los artículos 4, fracción I y 5, fracción I, ambos de la Ley General de Deuda Pública, los cuales en términos generales determinan que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la contratación de créditos públicos con propósitos de regulación monetaria.

- Ningún artículo de la Ley General de Deuda Pública dispone que pueda delegarse dicha facultad al Banco de México.
- Cuando el Banco de México contrata créditos públicos externos, tal y como sucede con reiterada práctica, éste requiere necesariamente de la autorización del Congreso de la Unión, tal como lo prevé específicamente el texto constitucional, lo cual es incumplido.

3.2.3. IDENTIFICACIÓN DE PRESTATARIOS PÚBLICOS.

El artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública especifica quienes son los sujetos (entidades) que están facultados para acceder a financiamientos:

- I. El Ejecutivo Federal y sus Dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal.

Conforme a lo anterior, el artículo 17 de la Ley de referencia determina las modalidades para poder tener acceso al financiamiento externo:

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

Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 1o. de esta ley, sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público....

De éste artículo se observa en primer termino que el Departamento del Distrito Federal (Gobierno del Distrito Federal) queda excluido y por lo tanto impedido para contratar financiamiento externo.

Por otra parte, resulta notorio que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única vía legal para adquirir los financiamientos externos que requieran tanto el Ejecutivo Federal como sus Dependencias.

Cabe destacar que resulta ilógico e improcedente que el Ejecutivo Federal quede subordinado a uno de sus auxiliares administrativos, como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, debe considerarse que jurídicamente ni el Ejecutivo Federal, ni sus dependencias, ni los fideicomisos públicos pueden ser sujetos de derecho, en virtud de que no tienen personalidad jurídica propia, tal como se desprende del texto del artículo 25 del Código Civil Federal. Por tal razón, éstos están impedidos para contratar y obligarse.

En tal caso, las únicas entidades que pueden contratar financiamientos externos serían: El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

3.3. EL PROCESO DE CONTRATACIÓN DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MÉXICO REGULADO POR LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA Y OTRAS DISPOSICIONES.

Cabe advertir que la Ley General de Deuda Pública se encarga de regular lo relativo al proceso de contratación de empréstitos públicos; sin embargo, no especifica con claridad la diferencia entre empréstitos públicos internos y empréstitos públicos externos. En virtud de que la presente investigación únicamente se aboca al análisis jurídico de la contratación de deuda pública externa, por tal razón, los artículos de la referida ley serán analizados en tal contexto.

3.3.1. LA PROGRAMACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Conforme al artículo 8 de la Ley General Deuda Pública, existe un Programa General de Deuda que según con la información proporcionada por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este “consiste en un análisis de las opciones de financiamiento y de los vencimientos para cierto año, tomando en cuenta la Ley de Ingresos de la Federación, la cual establece los límites de endeudamiento externo neto.

Debido a que el techo de endeudamiento, contenido en la Ley de Ingresos, hace referencia a todo el sector público, es necesario coordinar las necesidades de financiamiento de las entidades, así como del Gobierno Federal, el cual autoriza el endeudamiento de éstas, para así poder cumplir la meta de endeudamiento o desendeudamiento, de acuerdo con la Ley de Ingresos.

Una vez establecidas las necesidades y los techos de endeudamiento, es necesario considerar varias fuentes de financiamiento, dentro de las cuales están los mercados de capital, el mercado bancario, los organismos financieros internacionales, entre otros.

En el caso de los mercados de capital, se consideran varias opciones, que se diferencian entre sí tanto por la moneda como también por el plazo de emisión. También se consideran las posibles ventanas de oportunidad que podría haber durante el año.

De entre las opciones presentadas, durante el año se seleccionan las que se consideran más adecuadas, dependiendo de la evolución de la economía y de las condiciones de los mercados financieros.

Este programa se lleva a cabo año con año dentro de la Secretaría y permite planear el actuar de la misma en materia de financiamientos externos. Sin embargo, éste está sujeto a cambios que consideran el desempeño de las condiciones y no es divulgado debido a que esto podría disminuir las opciones de financiamiento o incrementar el costo de las mismas, ya que al hacerse público, podría alertar al mercado acerca de las intenciones de financiamiento del Gobierno Federal, tanto en el aspecto de plazos como de tiempos, generando oportunidades de ganancia para los participantes del mercado e incrementando así el costo de financiamiento para el Gobierno¹⁷.

En este mismo orden de ideas, el artículo 47, párrafo tercero, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal prevé que "para que las dependencias y entidades puedan ejercer recursos en programas y proyectos financiados total o parcialmente con crédito externo, es necesario que la totalidad de los recursos correspondientes se encuentren previstos en sus respectivos presupuestos aprobados y se cuente con la autorización de la Secretaría, en los términos de las disposiciones aplicables".

¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respuesta a la solicitud de información: 600057703 del 23 de julio del 2003.

En relación con lo anterior, el artículo 11 de la Ley General de Deuda Pública dispone:

Artículo 11.- ..., la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades... que requieran de financiamientos para su realización.

Cabe destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es una Dependencia Globalizadora que conoce los proyectos y programas de actividades de toda la administración pública federal (Dependencias y Entidades); esto lo logra por conducto de las otras Secretarías de Estado que son encargadas de la coordinación del sector paraestatal que les corresponde.

Ahora bien, dicho proyecto de presupuesto es presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y aprobación, en dicho instrumento jurídico la citada Cámara determina indebidamente cual será el monto máximo de endeudamiento público externo permitido al Ejecutivo Federal.

Dirección General de Crédito Público formular para aprobación superior y en coordinación con la Dirección General de Planeación Hacendaria la programación de financiamiento externo de la Administración Pública Federal (art. 17, f. II RISHCP).

Al respecto el artículo 10, párrafo primero, de la Ley General de la Deuda Pública dispone:

Artículo 10.- 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....

Por su parte, el artículo 12 de la Ley General de la Deuda Pública estipula que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los Presupuestos Federal.

Artículo 12.- los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

Como se podrá apreciar, a dicha ley se le está dando el carácter de ley de bases sobre la cual podrán contratarse los empréstitos públicos externos.

Sin embargo, de la revisión y análisis de la misma se comprobará que ésta sólo tiene como propósito de establecer cuales serán los ingresos que anualmente percibirá el Gobierno Federal que deberán recaudarse por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, empréstitos, etc.

Asimismo, la Ley de Ingresos omite determinar: a los sujetos contratantes que serán la parte acreedora, tampoco determina la suma o sumas objeto de la negociación, los plazos, la divisa, ni la forma de entrega de las sumas pactadas, la forma de pago para el cumplimiento de las obligaciones contraídas; las tasas de interes, las obras a financiar, etc.; bases sobre las cuales, el Ejecutivo Federal debe apegarse para poder celebrar empréstitos públicos externos.

Por consiguiente, las disposiciones contenidas en la Ley de Ingresos en materia de contratación de empréstitos son ambiguas; por lo mismo, resulta indispensable la emisión de una Ley de Bases para cada financiamiento.

Conviene considerar que de conformidad con el artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública, la base para la contratación de créditos externos sólo comprende al endeudamiento directo, es decir, para deuda de exigibilidad cierta, tales como la contratación de empréstitos en los que se suscriban o emitan títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo, o bien, la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

De lo anterior, se infiere que el endeudamiento contingente externo, es decir, las deudas de exigibilidad incierta contraídas en el exterior o con divisas, no caen dentro del límite aprobado por el Congreso de la Unión; por lo que resulta posible que discrecionalmente el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate pasivos contingentes libremente para financiar el Presupuesto del Gobierno Federal. Por lo tanto, las contrataciones de empréstitos contingentes quedan fuera del control del Congreso de la Unión, de modo que se incumple con lo dispuesto en la Carta Magna.

Por otra parte, en el artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública se prevé la posibilidad de que el Congreso de la Unión otorgue facultades al Ejecutivo Federal para que sobrepase los montos netos autorizados por el propio Congreso.

Artículo 10.-... 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.

Al respecto, conviene observar lo siguiente:

- Que la contratación de empréstitos públicos que generen deuda adicional queda a cargo del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de las entidades del sector público paraestatal incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación o del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Se excluyen las deudas que contraten las entidades del Sector Público Federal no incluidas en la Ley ni en el Presupuesto mencionados.
- El endeudamiento adicional o extraordinario no queda sujeto a un control previo del Congreso de la Unión, sino que tan sólo queda obligado el Ejecutivo Federal a informar de inmediato al Congreso de la Unión.
- El Congreso de la Unión delega de manera anticipada al Ejecutivo Federal, la facultad discrecional de contratar empréstitos públicos externos, sin que existan los casos de excepción determinados en los artículos 73, fracción VIII, y 29 de la Constitución; por lo tanto, contraviene a lo dispuesto en la Constitución Federal.

Conviene destacar, que en el numeral 117 del Manual Normas Presupuestarias para la administración pública federal dispone que el Comité Técnico para la instrumentación del Plan Especial de Crédito Externo (COTEIP) es la instancia coordinadora para analizar la programación, el presupuesto y ejercicio de los programas y proyectos financiados total o parcialmente con crédito externo.

Por su parte, el numeral 118, párrafo primero, del citado Manual estipula que el COTEIP es la única instancia para proponer la inclusión de los nuevos programas y proyectos financiados total o parcialmente con crédito externo, en el Presupuesto de Egresos, así como para incorporar la continuación de los programas o proyectos concebidos en fases.

De conformidad con el numeral 117 del Manual de referencia, el COTEIP esta constituido por representantes de la Unidad de Política Presupuestal quien lo preside, la Unidad de Servicio Civil, la Unidad de Inversiones y Desincorporación de Entidades Paraestatales, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales; los agentes financieros (bancos de desarrollo), las dependencias ejecutoras, así como por la Dirección General de Crédito Público.

Abundando sobre este punto, cabe indicar que el numeral 118, párrafo segundo, del citado manual estipula que los programas y proyectos financiados total o parcialmente con recursos de organismos financieros internacionales, créditos bilaterales u otro tipo de financiamiento externo requerirán la aprobación tanto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, como de la Dirección General de Crédito Público.

Es notorio que dicho precepto se contrapone también a lo previsto en el texto constitucional. Resulta pertinente considerar los supuestos concurrentes y reiterativos contenidos en los siguientes artículos de la Ley General de Deuda Pública:

Artículo 14.- Las entidades deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan.

Como puede apreciarse, en el supuesto del artículo 14 de referencia, sólo están comprendidas las partidas relativas al endeudamiento a cargo del Gobierno Federal y de las Entidades del Sector Público Federal incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Al respecto, cabe explicar que por capacidad de pago debe entenderse a la aptitud de determinada entidad por cumplir las obligaciones contraídas con los medios de que dispone o con aquellos que obtendría a través del financiamiento cuyo pago se evalúa. Resulta necesario el análisis de estados financieros y contables.¹⁸

¹⁸ Ibidem. p. 256.

Artículo 16.- El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes...

En este último artículo, la Ley trata de fijar la capacidad de pago de las Dependencias y entidades del Gobierno Federal para cumplir con los compromisos adquiridos al acceder al financiamiento público, en este caso externo; sin embargo, debe considerarse que jurídicamente dichas entidades no tienen ingresos propios, toda vez que los recursos financieros que recauden por la prestación de bienes o servicios públicos constituyen derechos o productos que forman parte de los ingresos que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2003, debe percibir el Gobierno Federal. Asimismo, dicha Dependencia debe atender a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de referencia:

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

Los financiamientos deberán ser acordes con la capacidad de pago de las entidades, la cual se estimará conforme a los criterios que establezca en forma general o particular la citada secretaría.

Lógicamente, que en tales preceptos quedan relegados: el Gobierno del Distrito Federal y las entidades no incluidas en la Ley de Ingresos ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pues resultaría paradójica su inclusión.

Complementando a los preceptos anteriores, el artículo 22 de la Ley General de Deuda Pública señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará por escrito su resolución a las entidades solicitantes, precisando las características y condiciones en que los créditos puedan ser concertados.

Como podrá apreciarse, el contenido del referido precepto resulta contrario a lo que estipula el artículo 73, fracción VIII, constitucional, toda vez que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación.

3.3.2. LA CONTRATACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Previamente al acto jurídico de contratación, las instituciones públicas prestatarias definidas en el artículo 2 de la Ley General de Deuda Pública, deben atender a lo que dispone el artículo 6 de la misma Ley, el cual estipula:

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

Para tener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito ..."

De este artículo, resulta que por entidades se refiere a las entidades paraestatales autorizadas por la Ley en comento para acceder al financiamiento externo, las cuales deben primeramente solicitar a la Dirección General de Deuda Pública perteneciente a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su autorización para aspirar a la adquisición de financiamiento del extranjero, lo anterior, es conforme a lo dispuesto por el artículo 17, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe recordar que las entidades del Sector Público Paraestatal incluidas en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, si pueden obtener financiamiento externo directamente, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, se contraviene con el texto constitucional, ya que la función de autorizar la adquisición de financiamiento es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

En lo tocante a las Entidades del Sector Paraestatal que no quedan comprendidas en la Ley de Ingresos ni en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el artículo 19 de la Ley General de Deuda Pública dispone:

Artículo 19.- Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del Artículo 1o. de esta Ley, que no estén comprendidas dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal, sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, sólo requieren la autorización a que se refieren este artículo y el 17, cuando tales financiamientos deriven de las siguientes operaciones concertadas con instituciones de crédito y entidades financieras del país o del exterior:

I.- Créditos directos a plazo mayor de un año;

II.- Créditos Sindicados;

III.- Emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; y

IV.- Operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su parte, el artículo 20 de la referida Ley previene lo siguiente:

Artículo 20.- Para los efectos del artículo anterior, las entidades deberán formular para la autorización de los créditos externos, la solicitud correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañando la información que ésta determine.

Asimismo, deberán presentar ante dicha secretaría, mensualmente y en la forma que ésta lo requiera, sus estados financieros, datos sobre sus pasivos y la información adicional que les sea solicitada para determinar su capacidad de pago y la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito; el uso de las disponibilidades de cada línea de crédito y sus amortizaciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá complementar la citada información, mediante el examen de registros y documentos de las mismas entidades.

Conviene indicar que para poder obtener dicha autorización, las entidades deberán entregar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus programas financieros anuales de mediano y largo plazo, así como la demás información que ésta les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Sobre este contexto, resulta pertinente señalar que el numeral 206, párrafo primero, del Acuerdo por el que se expide al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal prevé que cuando se trate de créditos externos las entidades paraestatales deberán obtener previamente la autorización presupuestaria de la Secretaría, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, y con base en ella solicitarán la autorización de la Dirección General de Crédito Público.

Nuevamente, se observa que el citado precepto es contrario a la disposición constitucional, toda vez que la autoridad facultada para autorizar el acceso de financiamiento externo es únicamente el Congreso de la Unión.

En cuanto a las Dependencias del Ejecutivo Federal, el numeral 206 del Acuerdo por el que se expide al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal estipula que “cuando el crédito sea a favor de alguna Dependencia, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, los documentos respectivos serán suscritos por la Secretaría.”.

Por otra parte, resulta pertinente considerar que los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate directamente o autorice deberán estar comprendidos en un programa financiero, de conformidad con lo que indica el artículo 8 de la Ley General de Deuda Pública.

Artículo 8.- Los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa financiero elaborado en los términos del Capítulo III de esta Ley y en el Programa General de Deuda Pública.

Sin embargo, ésta disposición omite especificar qué es el "Programa General de Deuda Pública". En adición a lo anterior, conviene considerar que además se requiere de la autorización de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, tal como lo exige el artículo 13 de la Ley General de Deuda Pública.

Artículo 13.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le concede el capítulo 11 de esta Ley, autorizará en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; cuando éstos sean del exterior o se concerten en moneda extranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

Dicho precepto incumple con lo dispuesto en el artículo 73, fracción VIII, constitucional, toda vez que se requiere de la aprobación del Congreso de la Unión para poder celebrar empréstitos públicos, en este caso, externos.

En este marco, la contratación de deuda pública externa es una forma que el Gobierno Federal tiene para allegarse de recursos de manera extraordinaria, es decir, que recurre al financiamiento externo.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley General de Deuda Pública, por financiamiento se entiende a la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo;
- La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos;
- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y
- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

De acuerdo con el precepto anterior, se infiere que existen tres formas básicas para poder contratar financiamiento público externo, que en consecuencia generan deuda pública externa y son: préstamo, empréstito y crédito.

A continuación, se procederá a analizar las tres formas de contratación de deuda que estipula el artículo 2 de la Ley General de Deuda Pública, que son:



A) Préstamo Público.

“Es algo que se obtiene, normalmente dinero a través de una institución crédito; los préstamos no son gratuitos, se pagan intereses por éstos”¹⁹, que es el precio del dinero que se adquiere.

¹⁹ Cueva González, Marcos I. *El Lenguaje de los Bancos*. PAC, México, 1996. Op. Cit. P. 212.

Por préstamo también se entiende a la "transferencia de poder adquisitivo entre unidades económicas (naciones o gobiernos, empresas o individuos), para proporcionar asistencia financiera al prestatario a cambio de un interés y a veces, otras ventajas para el prestamista."²⁰

En stricto sensu, los préstamos son contratos administrativos, sujetos a normas de derecho público, celebrados entre el gobierno federal con un Estado extranjero, o con organismos internacionales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Exibank, Banco Mundial); generando la obligación de gobierno federal deudor de restituir al acreedor extranjero las sumas de divisas recibidas por concepto de dicho crédito público, dentro de los plazos convenidos, con los montos de intereses pactados (corto, mediano o largo plazo), y pueden revestir la forma de "préstamos libres" o de "préstamos atados" (condicionados a determinado programa).²¹

Con respecto al proceso de contratación de préstamos, la Ley General de Deuda Pública omite establecer algún procedimiento específico para efectuar la contratación de financiamiento externo en la modalidad de préstamos; en virtud de lo anterior, se considera lo expuesto por el economista mexicano y extitular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público C. José Ángel Gurría Treviño, quien postula que aunque existen diferencias particulares en cada negociación de préstamo público externo. Sin embargo, la secuencia de los procedimientos y eventos son similares en todas las negociaciones; por lo tanto, puede decirse que existe un proceso general.

- 1) Etapa de Análisis Interno. "El principio de una negociación debe situarse en el análisis de las necesidades particulares del crédito por parte del presupuestario y su capacidad de endeudamiento.

²⁰ Subsecretaría de Egresos. Op. Cit. P. 271.

²¹ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 59.

La contratación de un préstamo público "supone la consideración previa de un conjunto de complejas cuestiones acerca del plazo, la tasa de interés, los beneficios accesorios, el monto de la deuda pública acumulada y las fechas de amortización o vencimiento de los diferentes préstamos anteriormente contratados." ²²

- 2) Etapa de Solicitud de Ofertas de Crédito de Instituciones Financieras Extranjeras, Públicas o Privadas. "La solicitud de diferentes ofertas permite al prestatario la posibilidad de fomentar competencia entre los prestamistas potenciales y escoger de cada oferta.

Por ejemplo, si está totalmente suscrita o no, si será condicionada o incondicionada, si la moneda de contratación es la adecuada, si la institución oferente tiene buen prestigio en los mercados financieros, si la institución otorgará servicios adicionales (como por ejemplo el BID y el BIRF en materias de asistencia técnica), etc.

- 3) Etapa de Negociación y Evaluación de Ofertas. Al recibir las ofertas, el prestatario puede negociar las condiciones, propuestas en una o varias ofertas de financiamiento. Frecuentemente, el prestatario puede aclarar varios puntos mencionados en la oferta inicial.

En general, el tipo de condiciones obtenidas por el prestatario están basadas sobre las más recientes operaciones similares efectuadas por el prestatario o el país en cuestión, ajustadas ya sea por cambios en coyuntura del mercado, o cambios en la situación del prestatario en el ámbito internacional por diversas razones políticas, económicas o financieras.

²² Martín, José María. Op. Cit. pp. 252-253

- 4) Etapa de Elección de la Mejor Oferta. El prestatario otorga el mandato (su aprobación) a la o las instituciones designadas, autorizándolas de esta manera a acudir formalmente a otras instituciones (si es necesario), para reunir el monto del financiamiento. El mandato (aprobación) le permite a la o las instituciones designadas a preparar el primer borrador del contrato de préstamo para presentarlo al prestatario.

Durante esta etapa, el prestatario con experiencia y conocimiento del mercado debe estar atento respecto al progreso de la operación, la manera en que las instituciones con el mandato conducen la oferta en el mercado y la información que distribuyen del prestatario.

- 5) Etapa de Definición y Negociación del Clausulado del Contrato de Préstamo. En ciertos contratos el clausulado es relativamente estandarizado, como por ejemplo en eurobonos, pero en ciertos instrumentos como en préstamos de eurodivisas el clausulado está sujeto a sustanciales negociaciones respecto a las obligaciones del prestatario, las condiciones de cumplimiento, y varias cláusulas.

La identificación de las partes en el contrato incluye la descripción de: cómo será la operación; quienes serán las partes que integran el acuerdo (acreedor, deudor, agente, garantía); cuál será el monto del préstamo, el vencimiento, la tasa de interés, los requerimientos de pagos, etc.

Cabe indicar que existen dos tipos de condiciones por tomar en cuenta:

- Las Condiciones Precedentes. En las negociaciones el prestatario debe considerar a los contratos anteriores, el tipo de cláusulas más importantes y las que están sujetas a negociación.

También debe considerarse la información determinada por leyes o políticas gubernamentales que en un momento dado serán utilizadas para ejercer alguna acción legal.

- Las Condiciones Continuas. Incluyen entre otras cosas, los pagos de principal y de intereses, el cumplimiento de convenants, el mantenimiento de condiciones financieras, el cumplimiento continuo con otros acuerdos o contratos de deuda; las circunstancia en las cuales el deudor puede prepagar o el banco puede demandar un prepago.

Aquí conviene explicar, que los convenants son protecciones financieras, en las que los acreedores determinan aspectos como: el establecimiento de un criterio sobre qué constituye un cambio sustancial en las condiciones del deudor no contempladas inicialmente por ninguna de las dos partes.

Algunas cláusulas específicas de los contratos de préstamo son:

- Inmunidad de la Soberanía. Los estados soberanos han sido tradicionalmente inmunes frente a las demandas de sus activos, por ello los bancos consideran este aspecto como una gran desventaja.
- Derecho Aplicable. Es común que se estipule aplicar la ley de los países extranjeros donde se sitúa la banca acreedora; sin embargo, en derecho internacional, el sometimiento a las leyes no significa sometimiento a la jurisdicción de los países acreedores, como consecuencia de su soberanía, los estados no pueden ser juzgados por los tribunales de otros estados, ni están obligados a obedecer sus mandamientos (tienen inmunidad con respecto a la jurisdicción y a la ejecución de Estados extranjeros).

Generalmente se pacta la posibilidad de embargar bienes del Estado deudor en el extranjero, excepto los del Banco Central respecto a sus recursos monetarios.²³

- Tasa de Interés Sustituta. Tal cláusula prevé que "en caso de no poderse determinar el asa LIBOR o de que ésta no sea representativa del costo del préstamo, se establecerá una tasa sustituta que generalmente se negocia entre las partes, pero de no llegar a un acuerdo, la impone el acreedor."²⁴
- Prepago. "Consiste en una cláusula que obliga al deudor a prepagar en el caso de que por cambio de leyes u otras disposiciones jurídicas, se dificulte su amortización y servicio.
- Compensación. Los acreedores estipulan que el deudor debe resarcir a los bancos de los daños o pérdidas que sufran en el supuesto de nuevas leyes o reglamentos, o bien en el caso de modificaciones a los mismos, que ocasionen un aumento de costo, pérdida o daño para los bancos.
- Pagos libres de impuestos (Gross up). Es común que los bancos acreedores establezcan que los pagos deben hacer el gobierno deudor sean libres de impuestos, o bien, que de causarse algún impuesto, deban hacerse pagos adicionales a fin de que los bancos reciban los montos pactados una vez deducidos los impuestos aplicables.
- Inclusión de Partidas en el Presupuesto. El gobierno deudor se obliga a incluir en su Presupuesto de Egresos de la Federación los montos suficientes para hacer los pagos previstos en el contrato respectivo.

²³ Jus, Centro Editorial Universitario, México. p. 11.

²⁴ Vázquez Pando, Fernando Alejandro. **La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales**; Escuela Libre de Derecho, Miguel Ángel Porrúa, México, 1990. p. 108.

- De Incumplimiento Cruzado (Cross default). Según este tipo de cláusula, el incumplimiento de cualquier obligación de pago de algún préstamo autoriza al acreedor a exigir el pago anticipado.²⁵
- De Igual Prelación de Acreedores (Pari Passu). "Consignan el compromiso del deudor de otorgar a la deuda que adquiere el mismo rango de prelación o preferencia con otros pasivos adquiridos de terceros.
- De Compromiso Negativo (Negative Pledge). Pone límites a la capacidad del deudor para otorgar hipotecas o gravámenes sobre sus activos o ingresos (garantías), para garantizar otras deudas, de esta forma se evita que el deudor cree un tratamiento preferencial para algunos créditos al otorgarles mejores garantías.
- De Compensación Automática (Set Off). Se estipula que el acreedor o los acreedores disponen de activos del deudor cuando incumple con sus obligaciones, tales como cuentas bancarias del deudor, no necesariamente ubicadas en el país acreedor.
- De Ilegalidad. Consiste en que si un contrato de préstamo por alguna razón todas o algunas de sus cláusulas resultan ilegales, el deudor deberá pagar anticipadamente el adeudo objeto del contrato.²⁶
- Confidencialidad. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las partes que intervienen se someten a este tipo de cláusulas. Sin embargo, en la Ley General de Deuda Pública no existe disposición alguna que faculte a dicha Dependencia a convenir este tipo de cláusula.

²⁵ Ibidem. pp. 109-123.

²⁶ Lex, 3ª época, Año I, Nov. 1995, Núm. 5, México, D.F. p. 58.

- Cláusula de Acción Colectiva. A partir de enero del 2003, México fue el primer país en colocar este tipo de cláusula, la cual constituye según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un mecanismo de solución de controversias, ya que facilita el proceso de renegociación de los términos de la deuda externa, en el caso de que se llegara a necesitar,

Por otra parte, Resulta conveniente tener presente a los métodos de operación, ya que éstos describen los cálculos y métodos de pago de intereses, principal y honorarios, el desembolso del préstamo original, las garantías colaterales y el cálculo de intereses adicionales en caso de no cumplir a tiempo con el servicio de la deuda.

Respecto de los intereses, éstos incluyen los cargos por compromiso, comisiones iniciales y otros pagos realizados por el deudor durante el período de notificación. Son indicadores que determinan la valoración del costo por la posesión de dinero producto de un crédito (intereses), los más comunes son:

- Prima Rate (tasa prima). “Es la tasa preferencial fijada por bancos estadounidenses y es la que ofrecen a sus clientes de primer orden crediticio. Cada banco decide el nivel de su propia “Prime Rate” y ocasionalmente existen diferencias entre bancos, pero bajo un cartel relativamente flexible los Bancos estadounidenses tienden a igualar la tasa en la mayoría de los casos. El Prime Rate se basa en los costos marginales del dinero para los bancos de E.U., es decir, los certificados de depósito, más un elemento de utilidad.
- Libor. Tasa flotante igual a la tasa de depósitos en eurodólares en el mercado interbancario de Londres.”²⁷

²⁷ Gurria Treviño, José Ángel. **Algunas Interrogantes sobre Deuda Externa (El Caso de México)**; Tesis, Profesional, Facultad de Economía, México, 1982. p. 7.

- Spread o Diferencial. "Es el margen o sobretasa por encima de las tasas básicas (libor o Prime Rate), negociable entre acreedor y prestatario. Su nivel depende del costo de fondos para el banco o bancos acreditantes, pero también refleja el riesgo que para éstos (acreditantes) representa el acreditado.

El spread representa generalmente la utilidad marginal del banco acreedor, puesto que se trata de la prima que se le cobra al deudor por encima del costo del dinero para el acreedor.

A mayor percepción de riesgo sobre un deudor por parte de un banco, mayor Spread tendrá que pagar dicho deudor, pues el banco en cuestión compensará con una mayor utilidad el hecho de que sea más alta la posibilidad de un incumplimiento del deudor."²⁸

Se sabe, que el movimiento de las tasas de interés es dictado por la coyuntura general del mercado y por la influencia de los mercados nacionales, cuyas tasas están a su vez influenciadas por la política monetaria de cada país.²⁹

- 6) Formalización del Contrato. Jurídicamente, la deuda pública está regida por un contrato de tipo bilateral o multilateral, según el caso, en donde el préstamo público constituye un contrato en el cual una de las partes es el gobierno federal que se obliga a pagar intereses y a devolver el capital principal en el tiempo, en la moneda y a la tasa que se hubiese estipulado, sin que a pesar de su superioridad, pueda modificar las cláusulas de dicho contrato.

Se advierte que, "el prestatario debe satisfacer previamente algunos requisitos estipulados en el contrato para poder ejercer los fondos; los cuales se refieren generalmente a la entrega de ciertos documentos legales y al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte del prestatario."³⁰

²⁸ Ibidem. p. 8.

²⁹ Ibidem. p.7.

³⁰ Ibidem. pp 31-34.

B) Crédito Público.

"Etimológicamente significa creer o tener confianza. Este concepto, apareció en el siglo XVI y se mantuvo a través del tiempo, vinculándose hoy como antaño, con la idea de confianza o fe en la persona. Y en tal sentido genérico, la expresión crédito se relaciona "con dos formas de creencia: la confianza o 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".³¹

Sobre esta expresión jurídico-económica-financiera, algunos autores han expresado lo siguiente:

- El economista argentino Salvador Oría en su obra denominada Finanzas, enseñaba que "por crédito público debe entenderse la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que puede disponer y su conducta. Esa precisa definición hace resaltar que toda la idea del crédito público puede ser resumida, en definitiva, en una sola palabra, confianza, o sea, confianza en el Estado."³²
- Mientras que el también argentino José María Martín, señala que la voz crédito denota la fama o reputación de que goza una persona en cuanto a satisfacer sus compromisos.

Análogamente, el lenguaje financiero emplea la expresión crédito público para significar la opinión pública o fama de que goza un Estado en cuanto a cumplir con sus obligaciones generales y, de manera concreta, con los empréstitos que ha contraído.³³

³¹ Giuliani Fonrouge, Carlos M. *Derecho Financiero*; Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976. p. 1001.

³² Oría, Salvador en Martín, José María. Op. Cit. p. 229.

³³ Martín, José María. Op. Cit. p. 228.

- Por otro lado, por crédito también se entiende a la acción de “dar valor de dinero a una promesa de pago. Cuando una transacción se hace crédito, ello implica que la mercancía la entrega el comprador a cambio de una promesa de pago.

En la operación de crédito, se entrega una cosa o bien, a cambio de un pago que se hará en lo futuro.”³⁴

- Cabe indicar que el Banco Mundial concede créditos para la financiación de proyectos específicos, dicho banco no financia la totalidad del coste de un proyecto, sino que el crédito cubre generalmente el total de las adquisiciones que deberán ser pagadas con divisas, y parcialmente las que lo serán con moneda nacional.

El contrato respectivo contiene una descripción precisa de las adquisiciones que será necesario efectuar, una vez firmado el contrato, el banco comienza a efectuar los desembolsos, mientras que la ejecución material del proyecto es responsabilidad exclusiva del acreditado. Este deberá convocar en su caso a las licitaciones públicas y seleccionar las ofertas mas adecuadas.

El banco no mantiene ninguna relación contractual con los suministradores o contratistas que resulten adjudicatarios, pero supervisará todo el proceso para asegurarse del cumplimiento de sus normas y del contrato hasta que el proyecto haya sido ejecutado en su totalidad y los fondos del crédito hubieren sido desembolsados.³⁵

Así las cosas, se infiere que el otorgamiento de un crédito implica lo siguiente:

³⁴ Cueva González, Marcos I. p. 96.

³⁵ Serrano Méndez, Alfonso. *Financiación de Proyectos por el Banco Mundial*, Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, España, 1993. pp.18, 26 y 27.

- La aptitud o capacidad jurídica del Estado para contratar y obligarse.
- La capacidad económica del Estado para cumplir con las obligaciones contraídas mediante su patrimonio y recursos que dispone.
- Una operación cambiaria en la que una de las partes entrega de inmediato un producto (prestación presente) a la otra parte, y ésta realizará el pago correspondiente mas los intereses devengados con posterioridad (contraprestación futura).

Al respecto, el artículo 2, fracción II, de la Ley General de Deuda Pública, previene que la realización de obras, la prestación de servicios y la adquisición de bienes, cuyo pago en divisas se difiera a plazos constituye financiamiento público, y por lo tanto, se considera deuda pública externa. Concretando, puede argumentarse que el crédito público externo significa recibir un bien o servicio de proveedores extranjeros y diferir en el tiempo el pago de la erogación más sus intereses en divisas, creando como contrapartida un derecho para el acreedor de cobrar en el futuro cierta suma en la fecha pactada.

Cabe indicar, que el procedimiento de contratación de créditos públicos es similar al relativo a la contratación de préstamos públicos.

C) Empréstito Público.

El empréstito público "es un ingreso al que recurre el Estado para hacer frente a gastos urgentes o imprevistos, se conceptúa como el recurso económico que emplea el Estado en circunstancias excepcionales, mediante el cual obtiene de un gobierno o institución pública o privada, extranjera o nacional, las cantidades necesarias para la satisfacción de sus necesidades." ³⁶

³⁶ Cortina Gutiérrez, Alfonso. *Curso de Política de Finanzas Públicas de México*, Porrúa, México, 1977. p. 19.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público define al empréstito público como “la operación financiera que realiza el Estado o los entes públicos, normalmente mediante la emisión de títulos de crédito, para atender sus necesidades u obligaciones. Usualmente esta representado mediante la emisión de bonos, que son títulos de deuda pública, generándose una obligación de pago.”³⁷

En relación con lo anterior, conviene explicar que los bonos gubernamentales “son títulos de crédito denominados en moneda extranjera, en los cuales se consigna la obligación del Gobierno Federal de pagar en una fecha determinada, una suma en moneda nacional o extranjera, equivalente al valor nominal del título en dicha moneda extranjera, calculando al tipo de cambio libre, su rendimiento está en función al tipo de cambio, por lo que no puede ser determinado anticipadamente. Son instrumentos de cobertura, ya que el inversionista se protege contra alguna eventualidad cambiaria.”³⁸

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los bonos gubernamentales son “títulos emitidos por el Gobierno Federal que generan un interés pagadero periódicamente y su garantía está respaldada con rentas del patrimonio nacional (petróleo, etc.). La deuda contraída por la vía externa es mediante divisas.”³⁹

En adición a lo anterior, conviene explicar que los bonos gubernamentales son instrumentos negociables (CETES, UDIS, Petrobonos) que el Gobierno coloca entre el público inversionista, recibiendo a cambio un cierto precio equivalente al valor nominal de cada título, y obligándose a pagar su importe mas una prima por concepto de intereses dentro de los plazos convenidos legalmente, garantizándose su emisión con las reservas monetarias disponibles o con el rendimiento de la explotación de los recursos naturales (hidrocarburos, metales preciosos, etc.).

³⁷ Subsecretaría de Egresos. Op. Cit. p.155.

³⁸ Cueva González, Marcos I. Op. Cit. p.42.

³⁹ Subsecretaría de Egresos, Op. Cit. pp. 66 y 67.

El empréstito público atraviesa por varias fases que constituyen un procedimiento semejante al de la aparición de los títulos valores:

- a) Ab initio, el Gobierno Federal realiza la creación de los títulos de crédito, y
- b) Luego procede a su emisión. Las formas de emisión son múltiples, pero las básicas son: la directa y la indirecta.

En la emisión directa, el gobierno no se vale de intermediarios para colocar los títulos, sino que realiza la venta por oferta inmediata al público o por entrada en la bolsa, sus formas son dos: suscripción pública y subasta.

La suscripción pública (oferta), consiste en el ofrecimiento general que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los títulos a los acreedores en el mercado de capitales (emisión en el extranjero), para que a partir de una fecha las personas que deseen tomar parte en la misma soliciten la cantidad que les interese y se distribuya al importe total del empréstito. Con la subasta, el Gobierno acepta la suscripción, adjudicando los títulos al mejor postor.

En la emisión indirecta, "el Gobierno utiliza intermediarios que pueden ser los profesionales del mercado de capitales, Banca y Bolsa, que pueden ayudarle a colocar los títulos de diferente forma:

- Por el apoyo da la emisión en el que se recurre a los intermediarios, abonándoles un tanto por ciento del valor suscrito por su mediación.
- Aseguramiento de la suscripción total. La suscripción se compone a un grupo crediticio que anticipa al Tesoro la suma de la emisión y después lo coloca en el mercado por el premio de una comisión en relación con el importe total del empréstito como precio del riesgo sufrido por la Banca al suplir con su capital propio el déficit de los demás.

En este momento existen o pueden existir dos situaciones jurídicas:

- Relación del Gobierno emisor con los sujetos encargados de la colocación de los títulos, es un contrato de derecho privado, pues los intermediarios actúan igual que en el resto de su profesión, como comerciantes de títulos valores con arreglo al contrato que hayan estipulado en cada caso con el Gobierno y en su defecto por los usos mercantiles del comercio.
- Relación del gobierno con los intermediarios como tenedores de los títulos, cuando los títulos los adquieren los interesados directamente, surge la relación de Deuda pública .”⁴⁰

En el momento de la emisión de los títulos, debe fijarse:

- 1) “El sistema de emisión (suscripción pública con precio determinado, la forma de suscripción: licitación pública según precios ofrecidos o colocación a través de un consorcio de entidades financieras extranjeras, la fecha en que ha de comenzar y permanecer abierta la oferta, etc.).
- 2) El modo de reembolso del capital: reembolso total en una sola fecha, reembolso parcial a lo largo de varios periodos sea por sorteo o mediante una cuota pagada a cada título, reembolso anticipado optativo para el Gobierno Federal, etc.
- 3) El monto de intereses: El tipo de interés es la cantidad que devenga el título, conexas a la cuantía de la emisión, puede ser a tasa fija o tasa flotante. Tradicionalmente son a tasa fija, aunque a veces se han emitido bonos flotantes sobre la tasa LIBOR.

⁴⁰ Carretero Pérez, Adolfo. **Derecho Financiero**. Santillana, Madrid, España, 1968. p.650.

Se emite al tipo nominal cuando coinciden el valor expresado en el documento con el de la emisión, y será de tipo líquido si se descuenta el impuesto que lo grava.

Cabe indicar que la emisión al tipo de interés del mercado es a la par o desigual a la par. Se emite a la par cuando es igual al valor nominal.

Será desigual a la par cuando es inferior o superior y se ofrece más o menos valor del recibido según la cotización de los títulos. Por debajo de la par, cuando es más bajo, recibiendo el Gobierno menos capital que el consignado en el título.

- 4) La actualización del capital y de los intereses: por índice de precios internos, por salarios, por tipo de cambio oficial.
- 5) Tipo de divisa y el lugar de pago de los intereses y el capital.
- 6) El monto de cada título; según los posibles inversores se elegirá unidades de alto o de bajo valor.
- 7) El plazo de los bonos varía entre 2 y 20 años.
- 8) Identificación del tenedor: títulos nominativos o al portador.”⁴¹

El mercado mundial de capitales más grande del mundo es el de los Estados Unidos de América (EUA); las emisiones hechas por prestatarios extranjeros en ese mercado son en dólares (Yankee Bonds).

⁴¹ Nuñez Miña, Horacio. **Finanzas Públicas**, Macchi, Córdoba, Argentina, 1998. p. 278.

Los aspectos técnicos de las emisiones en Estados Unidos son similares a las de los eurobonos, pero tienden a ser más caras y complejas debido a la necesidad legal de registrarlas en el caso de emisiones públicas (en la Securities and Exchange Commission), y a la necesidad para el prestatario de obtener una calificación o "rating" de parte de las agencias especializadas, sin la cual el mercado se vuelve demasiado restringido"⁴²

En este sentido, cabe indicar que en los EUA existen tres agencias internacionales calificadoras de deuda: la Standard & Poor's, la Moody's Investor Services y la JP Morgan, que a principios del mes de febrero del 2002 otorgaron a su modo, el grado de inversión a la deuda de largo plazo en moneda extranjera a México.

Con lo anterior, dichas agencias manifestaron su confianza en la capacidad del Gobierno mexicano para cumplir con sus obligaciones financieras internacionales, al incrementarse sus reservas internacionales de divisas; reduciéndose así la percepción de riesgo del país por parte de la comunidad financiera internacional para adquirir instrumentos de deuda del gobierno mexicano.

C) El Gobierno Federal acepta la suscripción entregando los títulos al comprador.

D) Se da la aceptación por el adquirente mediante la suscripción del respectivo contrato. Cabe indicar que una vez adquiridos los títulos por el público inversionista extranjero se perfecciona el contrato de suscripción, pues indica el derecho que tiene el acreedor mediante la posesión del título de que se le entregue el desembolso de su adquisición y los intereses pactados.

Toda esta fase es precontractual por que se trata de la preparación del verdadero contrato que se logra por la adquisición de los títulos por los acreedores.

⁴² Retchkiman K., Benjamín. Op. Cit. p. 24-, 25 y 27.

La deuda se materializa en un documento o título valor que circula en el tráfico jurídico como una cosa igual que los títulos valores mercantiles y se sujeta a los principios de autonomía, literalidad y formalismo de esta clase de títulos, sin el título no puede hacerse valer el derecho contra el Estado, pues el Derecho va adscrito al título.”⁴³

Una vez adquiridos los títulos por el público se perfecciona el contrato de suscripción, que tiene naturaleza unilateral, pues la única obligación del acreedor es justificar su crédito mediante la posesión del título que lo justifica que se le entrega contra el desembolso de su adquisición más los intereses pactados.

Cabe indicar, que los juristas mercantilistas consideran que la emisión de títulos de crédito que realiza el Gobierno Federal, no puede estimarse como contrato, en virtud de que su naturaleza es esencialmente unilateral.

3.3.3. LA VIGILANCIA DE LOS RECURSOS CONTRATADOS.

Cabe destacar que el manejo que hagan las entidades paraestatales de los recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de la Ley General de Deuda Pública, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado al que corresponda el sector respectivo; lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 7º de la Ley General de Deuda Pública.

“Artículo 7. El manejo que hagan las entidades de recursos promovientes de financiamientos contratados en los términos de esta Ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo.”

⁴³ Carretero, Pérez, Adolfo. Op. Cit. p. 646-651.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público prevé que tratándose de ingresos extraordinarios que adquiera el Gobierno Federal derivados de empréstitos públicos, su gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En adición a lo anterior, el artículo 24 de la Ley General de Deuda Pública dispone:

Artículo 24.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos en los términos de los artículos 2o. y 17 de esta Ley.

En este precepto de la Ley General de Deuda Pública, se hace referencia por entidades del Sector Público tanto a las comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación como aquellas que no están comprendidas en el mismo.

Ahora bien, el monto de las partidas presupuestales que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de empréstitos públicos externos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme lo dispone el artículo 16 y 23, párrafo segundo de la Ley General de Deuda Pública.

"Artículo 16. El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación."

"Artículo 23. ...

Deberán además proporcionar a la misma Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine."

Conforme al artículo 25 de la ley de referencia, Las entidades del sector público están obligadas a prestar todo género de facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

En complemento de lo anterior, en el artículo 26 de la Ley General de Deuda Pública se estipula que las Secretarías encargadas de la coordinación de los sectores correspondientes, vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector.

Las entidades paraestatales tienen la obligación de informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la contratación de los empréstitos públicos, así como de las operaciones que realicen con dichos recursos, de conformidad con el artículo 28 de la Ley de referencia.

Artículo 28.- Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contratados así como de los movimientos que en éstos se efectúen.

Por otra parte, en el artículo 47, fracción X, Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal, se estipula que los titulares de las dependencias y entidades, son responsables de "reportar a la Secretaría sobre el desarrollo de los programas y proyectos de inversión, incluyendo la comparación de los beneficios considerados en el análisis costo y beneficio con base en el cual se les asignaron los recursos, con aquellos efectivamente generados...

La Secretaría deberá difundir ... los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión autorizados en este Presupuesto, salvo aquella información que la propia dependencia o entidad interesada haya señalado por escrito como de carácter reservado."

Sin embargo, puede apreciarse que no queda claro si existe alguna modalidad para que las entidades presenten la información a la Secretaría de referencia, tampoco se indica la periodicidad en que deben realizarse los informes, y se omite prever sanción alguna por el incumplimiento de este precepto.

3.3.4. EL REGISTRO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Como se mencionó con anterioridad, corresponde a la Dirección General de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público llevar el registro de las obligaciones financieras derivadas de la contratación de empréstitos públicos.

Respecto al registro de las citadas obligaciones, los artículos 23, párrafo primero y 24 de la Ley General de Deuda Pública estipulan lo siguiente:

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

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

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

De dichos artículos se infiere que se está haciendo referencia a las operaciones que realicen las entidades, ya sea que formen parte del sector paraestatal y que aparezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o bien, de las que no forman parte de dicho sector.

Asimismo, cabe indicar que en los artículos citados no se especifica: cuáles son los efectos del referido registro, ni los de su omisión.

Tampoco se especifica si éste es de carácter público o no, aunque debiera ser público, por que la nación es la parte deudora, de modo que tiene indiscutiblemente el citado derecho informativo, por lo que, el gobierno Federal debe hacer conocimiento de la población las operaciones que se han realizado y como se han utilizado los recursos que éste adquirió.

En el artículo 17 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se estipula que la Dirección General de Crédito Público es quien esta facultada para llevar el registro de la deuda del Sector Publico Federal, en virtud de lo anterior, se observa que existe una contrariedad en relación con el registro.

Sobre este contexto, el numeral 207, párrafo último, del Acuerdo por el que se expide al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal indica que "la Dirección General de Crédito Público deberá inscribir la documentación inherente al crédito contratado en el Registro de Obligaciones Financieras, para lo cual será obligación de las entidades presentar la documentación correspondiente."

En adición a lo anterior, el numeral 212 del citado Acuerdo previene que tanto las Dependencias, incluyendo a sus órganos administrativos desconcentrados, así como las entidades, deberán remitir la información, y en su caso, la autorización sobre las obligaciones que contraigan en los términos y plazos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, deberán informarle a dicha Dependencia, por conducto de la Dirección General de Crédito Público, la previsión de recursos dentro del programa financiero del sector público y del Ramo General 204 Deuda Pública.

Al respecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que “no existen libros específicos para el Registro de Obligaciones Constitutivas de Deuda Pública Externa. El registro a que se refiere la Ley General de Deuda Pública en sus artículos 22 y 27, se efectúa de manera individual para cada crédito, en un formato preestablecido que contiene las principales condiciones financieras bajo las cuales fue contratado. Dichos formatos se clasifican y se concentran en el archivo de esta dependencia para su resguardo”⁴⁴

Por otra parte, la Ley General de Deuda Pública prevé la realización de modificaciones a las operaciones autorizadas y su registro, al respecto el artículo 29 de esta ley estipula:

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

Sobre este artículo, cabe comentar que resulta incorrecto hablar de "operaciones de crédito", más bien debe hacerse referencia a "operaciones de financiamientos", pues sería inaplicable este artículo en los supuestos de préstamos y empréstitos.

Con relación a las modificaciones, resulta factible que las operaciones de financiamientos puedan modificarse si se cumplen con los requisitos y formalidades seguidos para su autorización por la legislación.

Sin embargo, resulta inoperante el supuesto del registro de dichas modificaciones, toda vez que es la propia Secretaría de Hacienda la que emite indebidamente la autorización para la contratación de empréstitos públicos externos y al mismo tiempo, la que se encarga de llevar el registro de la misma.

⁴⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respuesta a la solicitud de información 600057703. Op. Cit.

3.3.5. LA AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Como se revisó en su oportunidad, el artículo 73, fracción VIII constitucional, estipula que corresponde al Congreso de la Unión mandar a pagar la deuda nacional.

A su vez, el artículo 126 constitucional prevé que todo pago que realice el Gobierno Federal deberá estar previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

El artículo 25, párrafo segundo, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal determina que el gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales.

En relación con el precepto anterior, cabe considerar que todo pago de la deuda debe estar previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, razón por la cual, la Administración Pública Federal debe prever de manera anticipada en su proyecto de presupuesto, cual será el monto aproximado de recursos financieros que requerirá en un ejercicio fiscal para hacer frente a las obligaciones que contraiga en el exterior.

En contraposición al mandamiento contenido en el artículo 73, fracción VIII constitucional, el artículo 5, fracción III, de la Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tomar las medidas relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros que se deriven de los financiamientos externos adquiridos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se auxilia de la Tesorería de la Federación, de modo que ésta es la que se ocupa del cumplimiento de las obligaciones derivadas de financiamientos públicos externos contraídos por las dependencias, atendiendo a lo previsto en el artículo 11 del Reglamento Interior de dicha Dependencia.

En estas circunstancias, la Tesorería debe ajustarse al monto total de recursos financieros determinado expresamente en la clasificación del artículo 7 y Anexo 1C, del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2004, denominada "Gasto no Programable", ramo general 24 Deuda Pública, que ascienda a \$ 145,860,120,362 millones de pesos.

Al respecto, cabe considerar que dicho monto se encuentra distribuido en diversas partidas presupuestales; conforme a lo anterior, la Tesorería debe atender a lo dispuesto en el Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal, el cual comprende la clasificación del concepto 9000 Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros, que se encuentra constituido por las siguientes partidas presupuestales:

9100 AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.

- 9101 Amortización de la deuda interna con instituciones de crédito.
- 9102 Amortización de la deuda por emisión de valores gubernamentales.
- 9103 Amortización derivada de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
- 9104 Amortización de arrendamientos financieros nacionales.
- 9105 Amortización de arrendamientos financieros especiales.
- 9106 Amortización de la deuda externa con instituciones de crédito.
- 9107 Amortización de la deuda con organismos financieros internacionales.
- 9108 Amortización de la deuda externa bilateral.
- 9109 Amortización de la deuda externa por bonos.
- 9110 Amortización de arrendamientos financieros internacionales.

9200 INTERESES DE LA DEUDA PÚBLICA.

- 9201 Intereses de la deuda interna con instituciones de crédito.
- 9202 Intereses derivados de la colocación de valores gubernamentales.

- 9203 Intereses derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.
- 9204 Intereses por arrendamientos financieros nacionales.
- 9205 Intereses por arrendamientos financieros especiales.
- 9206 Intereses de la deuda con organismos financieros internacionales.
- 9207 Intereses de la deuda bilateral.
- 9208 Intereses derivados de la colocación externa de bonos.
- 9209 Intereses por arrendamientos financieros internacionales.

- 9300 COMISIONES DE LA DEUDA PÚBLICA.
- 9301 Comisiones de la deuda interna.
- 9302 Comisiones de la deuda externa.

- 9400 GASTOS DE LA DEUDA PÚBLICA.
- 9401 Gastos de la deuda interna.
- 9402 Gastos de la deuda externa.

- 9500 COSTO POR COBERTURAS.
- 9501 Costo por coberturas en tasas de interés.
- 9502 Costo por cobertura en moneda extranjera.
- 9503 Costo por coberturas petroleras.
- 9504 Costo por otras coberturas.

- 9600 ADEUDOS POREJERCICIOS FISCALES ANTERIORES (ADEFAS).
- 9601 Adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

Resulta evidente que con esta clasificación del Ramo General 24 Deuda Pública, se minimiza el requisito de comprobar si las entidades tienen los recursos suficientes para hacer frente a sus compromisos adquiridos, pues se omite indicar cual es el monto que le corresponde disponer a cada entidad.

Por otra parte, conviene destacar que en el artículo 21 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, se estipula que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos de las disposiciones aplicables, podrá autorizar a las dependencias y entidades para que realicen erogaciones adicionales con cargo a los ingresos que obtengan en exceso a los previstos para el presente ejercicio fiscal.

Así las cosas, en el artículo 25 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, se prevé que en caso de que durante el ejercicio se presente un incremento de los ingresos netos previstos en el presupuesto de Petróleos Mexicanos, a causa de las variaciones en el tipo de cambio del peso respecto del dólar de los Estados Unidos de América, entonces, Petróleos Mexicanos podrá aumentar su balance primario en el monto equivalente al incremento de los ingresos y lo destinará al pago de amortizaciones de la deuda pública.

Por el contrario, en el mismo artículo se prevé que en el caso de que disminuyan los ingresos por derechos sobre la extracción de petróleo e hidrocarburos previstos en el artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2004, entonces el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.

Al respecto, cabe explicar que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros fue establecido por la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del 2000, con dos propósitos fundamentales:

- a) Para reducir la volatilidad de las finanzas públicas por el vaivén de los precios internacionales del petróleo, y

b) Para limitar la discrecionalidad con la que el Ejecutivo disponía de los excedentes que se generaban.

Aunado a lo anterior, el Secretario de Hacienda y Crédito Público emitió el Acuerdo por el que se expiden las reglas de operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, en el cual se prevé que la creación de dicho fondo tiene como objetivo atenuar el impacto de cambios en el nivel de los ingresos públicos, derivados de movimientos abruptos en los precios internacionales del petróleo y otros factores que merman las fuentes estables de ingresos, sobre las finanzas públicas y la economía nacional.

Asimismo, también tiene como objeto contribuir a que exista estabilidad en la fuente de ingresos del Gobierno Federal, a fin de evitar que la volatilidad de los precios internacionales del petróleo provoque ajustes y reasignaciones que afecten la ejecución de los programas prioritarios aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

Por lo que, dicho fondo debe coadyuvar a apuntalar la solvencia fiscal racionando el uso de los recursos de la nación para financiar el balance público presente.

Para tal efecto, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Tesorero de la Federación, constituirá el fondo a través del Banco de México, en calidad de su agente financiero.

Resulta pertinente señalar, que en el artículo segundo del citado acuerdo secretarial, se dispone que los recursos del Fondo, en tanto no sean utilizados podrán estar depositados en el país y/o el exterior en instrumentos financieros de amplia liquidez y bajo riesgo.

Interesa destacar que el Congreso de la Unión determinó que durante el ejercicio fiscal del 2000, los ingresos excedentes que se obtuvieran, se destinarían de ellos el 40% para la constitución del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y el 60% sería destinados para el pago de la amortización de la deuda pública.

En el acuerdo secretarial de referencia, se indica que el gasto público autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, podrá ser financiado hasta con el 50% de los recursos acumulados en el Fondo al término del ejercicio fiscal anterior.

En caso de que el escenario económico cambie, y si los recursos del gobierno son menores a lo anticipado como resultado de menores precios internacionales del petróleo, entonces:

Determinante	Estabilizador	Situación	Mecanismo
Menores precios Internacionales del petróleo.	Fondo de Estabilización Petrolero (FEP)	Precio del Petróleo 1.5 dpb menos de lo estimado	<ul style="list-style-type: none"> No se utilizarán recursos del FEP. Se reducirá el gasto para contrarrestar la caída en ingresos petroleros
		Precio del Petróleo más de 1.5 dpb menos de lo estimado	<ul style="list-style-type: none"> Se utilizarán hasta el 50% de los recursos del FEP acumulados el año fiscal anterior. En caso de requerirlo, se complementarán los recursos del FEP con reducciones del gasto.

En tal contexto, en el ejercicio fiscal del 2001, el Congreso de la Unión autorizó que se utilizaran los recursos del Fondo para subsanar los bajos ingresos registrados por la caída del precio del petróleo en el último trimestre del 2001.

En el ejercicio fiscal del 2002, el Gobierno Federal obtuvo ingresos adicionales en virtud del alza del precio del petróleo derivado del conflicto del Golfo Pérsico, pero sucedió que éste reportó que no tuvo ingresos excedentes computados en los términos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Cabe indicar, que en la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2003, se previó que en el caso de los ingresos que se recauden por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos sobre el petróleo, productos, contribuciones de ejercicios anteriores y productos por utilidades, sobrepasen a los estimados, entonces, "el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, se destinará en un 25 por ciento al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros; en un 25 por ciento para mejorar el balance económico del sector público; y en un 50 por ciento para gasto de inversión en infraestructura en las entidades federativas ..."

Por otra parte, en el artículo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2003, se estipuló que "en caso de que durante el ejercicio disminuyan los ingresos a que se refiere el artículo 1 de la Ley de Ingresos de la Federación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:

- La disminución de los ingresos por exportación de petróleo se compensarán con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros.
- La disminución de los ingresos distintos a los ingresos por exportación de petróleo, se deben compensar con la reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas.

En el mismo sentido, en el artículo 23, fracción I, inciso j) del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del 2004, se estipula que los excedentes que registren los ingresos del gobierno federal, se aplicarán (descontado el incremento registrado en el gasto no programable), en un 25 % al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, en un 25% para mejorar el balance económico del sector público, y en un 50% para programas y obras de infraestructura de las entidades federativas.

Por el contrario, en el artículo 25 del citado Presupuesto, se prevé que en caso de que durante el ejercicio disminuyan los ingresos previstos en el artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2004, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá compensar la disminución de los ingresos por derechos sobre la extracción de petróleo e hidrocarburos con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de sus reglas de operación.

Desde un punto de vista práctico, se observa que las insuficiencias de los ingresos tributarios son compensadas con los recursos provenientes del petróleo, si a lo anterior, se le agrega la discrecionalidad con que el gobierno federal maneja las finanzas públicas, pues en los últimos años ha manifestado que no se han generado ingresos federales excedentes en los términos previstos por el decreto del presupuesto de egresos.

En consecuencia se deduce que se le permite al gobierno utilizar el Fondo como una gran bolsa de ajuste y no como una reserva de protección de las finanzas públicas ante la fluctuación de los precios petroleros. De esta forma, el Congreso de la Unión, pierde el control que tenía originalmente sobre los ingresos extraordinarios de origen petrolero, en el momento en que no se le informa sobre el monto de los excedentes en los ingresos reales con relación a los estimados.

3.3.6. LA FISCALIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.

Cada año, los poderes de la Unión, a través del Ejecutivo Federal, rinden a la Cámara de Diputados un informe consolidado sobre su gestión financiera, denominado Cuenta Pública, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales de un ejercicio fiscal, se ejercieron de manera legal.

Cabe indicar, que la Cuenta Pública debe comprender un apartado en el que se indique el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, así como uno de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

Ahora bien, si retomamos el contenido de los artículos 74, párrafo quinto y 79, ambos de la constitución, se recordará que la facultad de revisión de la cuenta pública federal corresponde a la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación.

Al respecto cabe indicar, que la Auditoría Superior de la Federación tiene el carácter de entidad pública, goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización, funcionamiento y resoluciones, conforme con lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La fiscalización que realiza dicha Auditoría la ejerce después de la gestión financiera de los poderes de la unión y de los demás entes públicos federales.

En el artículo 14 de la citada Ley, se prevé que la revisión de la cuenta pública, tiene por objeto determinar entre otros aspectos:

- Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.
- Las responsabilidades a que haya lugar.
- La imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes.

En el artículo 16, fracciones V y XII de la citada ley, se estipula que la dicha entidad auditora tiene la atribución de verificar que las entidades fiscalizadas que hubieren recaudado, manejado, administrado o ejercido recursos públicos, lo hayan realizado conforme a los programas aprobados y montos autorizados, así como, en el caso de los egresos, con cargo a las partidas correspondientes y con apego a las disposiciones legales aplicables.

Asimismo, esta facultada para investigar los actos que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

No obstante las atribuciones anteriores, paradójicamente, la Auditoría Superior de la Federación no ha encontrado irregularidad alguna en la cuenta pública de los ejercicios 2001 y 2002, ni en los informes trimestrales que le remite en su oportunidad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

CAPÍTULO 4

ÁMBITO AXIOMÁTICO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO

Sumario. 4.1. Principal Instrumento de Equilibrio Financiero del Gobierno Federal, 4.2. Dimensión de la Deuda Pública Externa de México, 4.3. Indicador del Endeudamiento Externo de México, 4.4. Elevado Costo Financiero, 4.5. Situación de la Deuda Publica Externa en el 2004, 4.6. Efectos Endógenos de la Deuda Externa.

4.1. PRINCIPAL INSTRUMENTO DE EQUILIBRIO FINANCIERO DEL GOBIERNO FEDERAL.

Como se reviso con anterioridad, el gobierno federal mexicano tiene tres opciones para financiar su gasto público: a) recaudaciones tributarias, b) emisión de dinero, y c) financiamiento público.

Sobre ésta última opción, cabe mencionar que la mayoría de los economistas recomiendan al gobierno federal recurrir al financiamiento público (generador de deuda pública), sólo para obtener recursos complementarios que permitan la aceleración del desarrollo del país.

Sin embargo, el gobierno federal ha recurrido de manera constante al financiamiento público, sobre todo el externo, para compensar el déficit en la cuenta corriente; es decir, que se trata de complementar el desequilibrio que se presenta entre las erogaciones (gastos públicos) con respecto a las recaudaciones (ingresos públicos), lo cual es originado por un gasto superior al ingreso ordinario del Gobierno Federal.

Para corroborar lo anterior, a continuación se presenta un cuadro relativo a la situación financiera del Sector Público correspondiente al periodo comprendido de 1999 al segundo trimestre del 2004, que incluye información de los ingresos y egresos de dicho sector.

**CUADRO 1. SITUACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO */
1999-2003 (Flujos en millones de pesos)**

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BALANCE PÚBLICO	-3,908.9	-60,596.6	-42,050.3	-75,606.6	-41,737.2	56,757.1
BALANCE PRESUPUESTAL	-2,606.5	-60,453.2	-39,920.2	-72,715.6	-44,032.1	61,628.0
INGRESO PRESUPUESTARIO	692,476.6	1,187,704.1	1,268,680.4	1,387,235.5	1,599,792.2	879,386.4
INGRESOS PETROLEROS	219,033.5	108,582.8	101,893.9	410,037.6	534,079.6	299,322.8
INGRESOS TRIBUTARIOS	473,443.2	581,703.4	654,355.3	616,062.4	678,539.5	384,926.3
GOBIERNO FEDERAL	340,828.7	868,267.7	939,100.9	113,285.0	96,716.2	438,770.9
ORGANISMOS Y EMPRESAS BAJO CONTROL DIRECTO PRESUPUESTAL	132,614.4	319,436.4	329,579.5	247,850.5	290,461.9	141,292.8
GASTO PRESUPUESTARIO	695,083.1	1,248,157.2	1,308,600.6	1,459,951.1	1,643,829.3	817,758.5
PROGRAMABLE	461,656.2	860,920.2	922,464.5	1,060,771.8	1,211,647.0	567,426.7
NO PROGRAMABLE	233,426.9	387,237.0	386,136.1	399,179.3	432,182.3	250,331.7
ORGANISMOS Y EMPRESAS BAJO CONTROL INDIRECTO PRESUPUESTAL	-1,302.3	-143.5	-2,130.1	-2,891.0	-2,294.9	-4,870.8

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Elaborado por SHCP.

Cabe explicar que el cuadro 1 se encuentra estructurado de manera horizontal en tres apartados:

- El Balance Presupuestal (Operacional Financiero del Sector Público).
- Los ingresos presupuestarios del sector público federal.
- El gasto presupuestario del sector público federal.

El primer apartado relativo al Balance Presupuestal, resulta de la diferencia entre los ingresos y egresos presupuestarios del Sector Público, previa la reducción del balance del sector público sujeto a control indirecto presupuestal.

Al respecto, se sabe que "las entidades de control presupuestario indirecto son una clasificación presupuestaria por medio de la cual se identifican las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, cuyos presupuestos no forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, excepto en la medida de los apoyos que reciben del Gobierno Federal. Su control y evaluación es realizado directamente por el Ejecutivo Federal a través de las coordinadoras sectoriales."¹

El segundo apartado, versa sobre los ingresos presupuestarios del sector público federal: petroleros, tributarios, los obtenidos por el Gobierno Federal, así como los generados y obtenidos por las entidades bajo control directo presupuestal.

Se advierte que "las entidades de control presupuestario directo son una clasificación convencional en la administración federal presupuestaria por medio de la cual se identifican las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, cuyos presupuestos integrales de ingresos y gastos por programas, forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación; su autorización, seguimiento, control y evaluación se somete al Poder Legislativo Federal, a través de Informes Trimestrales de las Finanzas Públicas y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (PEMEX, CFE, IMSS, ISSSTE, CAPUFE, LFC, LOTENAL)".²

Por lo que hace al tercer apartado, éste se refiere a los gastos presupuestarios del sector público federal (comprende: el programable y el no programable), el gasto no programable incluye el servicio de la deuda pública.

Ahora bien, del cuadro 1 puede apreciarse que durante 1999, el Sector Público Federal tuvo ingresos por 692,476.6 millones de pesos y realizó gastos por 695,083.1 millones de pesos, generando un déficit de 3,908.9 millones de pesos.

¹ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1980-2000, México, 2000, p. 139.

² Idem.

Durante el año 2000, el Sector Público Federal tuvo ingresos por 1' 187,704.1 millones de pesos y realizó gastos por 1'248,157.2 millones de pesos, generando también un déficit de 60,596.6 millones de pesos.

En cuanto al año 2001, el Sector Público Federal tuvo ingresos por 1'268,680.4 millones de pesos y realizó gastos por 1'308,600.6 millones de pesos, generando nuevamente un déficit por 42,050.3 millones de pesos.

En el 2002, el Sector Público Federal percibió ingresos por 1,387,235.5 millones de pesos y realizó erogaciones por 1,459,951.1 generando un déficit por 75,606.6 millones de pesos.

Durante el ejercicio fiscal 2003, el Sector Público Federal percibió ingresos por 1,599,797.2 millones de pesos y realizó erogaciones por 1,643,829.3 millones de pesos, registrando un déficit por 41,737.2.3 millones de pesos.

Estas cifras, revelan que durante el periodo de 1999 al 2003, el Sector Público Federal gastó mas de lo que percibió, por lo que resulta lógico suponer que dichos déficits presupuestales tuvieron que ser cubiertos necesariamente con algún tipo de financiamiento.

Al respecto, cabe recordar, que mediante la Ley de Ingresos de la Federación, el Congreso de la Unión faculta al Ejecutivo Federal a contratar financiamiento para financiar sus gastos.

Por tal motivo, enseguida se muestra un cuadro que contiene un catálogo cronológico de la Ley de Ingresos de la Federación correspondiente a los ejercicios fiscales de 1979 al 2004, que fueron analizadas para obtener el monto máximo legal de endeudamiento externo autorizados por el Congreso de la Unión.

CUADRO 2. MONTO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EXTERNOS QUE EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN SE AUTORIZA AL GOBIERNO FEDERAL A CONTRATAR

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente al año:	Monto de recursos públicos externos Autorizados a contratar
1979	46,800 millones de pesos
1980	91,800 millones de pesos
1981	257 Millones de pesos
1982	360 Millones de pesos
1983	• No se tiene el dato exacto.
1984	215 millones de pesos
1985	1,720 millones de pesos
1986	12,573 millones de pesos
1987	5,905,641 billones de pesos
1988	16,840,000 billones de pesos
1989	23,869,000 billones de pesos
1990	8,194,800 billones de pesos
1991	6,232,200 billones de pesos
1992	11,399 millones nuevos pesos
1993	16,250 millones nuevos pesos
1994	16,250 millones de nuevos pesos
1995	17,494.4 millones de nuevos pesos
1996	• No se tiene el dato exacto.
1997	• No se tiene el dato exacto
1998	5,000 millones de dólares
1999	5,000 millones de dólares
2000	3,500 millones de dólares
2001	• No se tiene el dato exacto del monto.
2002	• No se autorizó.
2003	• No se autorizó.
2004	500 millones de dólares

Fuente: Elaborado por el autor con base en la información publicada en el DOF.

En el cuadro 2, puede observarse que los mayores montos de endeudamiento autorizados en dicha Ley, fueron determinados principalmente por: a) las graves crisis económicas que padeció el país (1980, 1989 y 1998), y b) por el cierre de cada periodo presidencial (1982, 1988, 1994, excepto en el 2000).

Sí relacionamos estos datos con los del Cuadro 1, resulta lógico suponer que dichos montos fueron autorizados para compensar el déficit en la cuenta corriente del Gobierno Federal, de esta forma, el endeudamiento externo se traduce en mayores recursos para financiar el gasto corriente y no para inversión productiva.

Además, se advierte que desde 1979 hasta el 2001 el Congreso de la Unión autorizó de manera constante al Presidente de la República a contratar financiamiento en el exterior, con excepción de los años 2002 y 2003.

Conviene indicar que en la Ley de Ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2002, 2003 y 2004, respectivamente, el Congreso de la Unión no autorizó la contratación de financiamiento externo; aunque llama la atención, que en la práctica el Gobierno Federal adquirió financiamiento mediante emisiones de bonos en el extranjero y en divisas, contraviniendo a lo dispuesto en la constitución, a la Ley General de Deuda Pública, a la Ley de Ingresos, principalmente.

Lo anterior, puede corroborarse con los datos contenidos en el cuadro 7, de este capítulo, específicamente en las columnas correspondientes a dichos ejercicios fiscal, así como en los comunicados de prensa emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se anexan al presente trabajo.

Por otra parte, cabe indicar que mucho se ha discutido respecto de la capacidad de endeudamiento de México, sobre el particular, los economistas coinciden al admitir que dicha capacidad depende de:

- Poder generar fondos suficientes para atender el servicio de la deuda.
- La productividad de las actividades financieras con capital externo.
- La posibilidad de aumentar los ingresos provenientes del exterior que pueden depender más de las condiciones de los mercados de exportación.
- La eficiencia con que se utilizan los recursos prestados.
- De la distribución de la inversión entre los programas y proyectos que generan o no generan, respectivamente las divisas.

Desde un punto de vista práctico, resulta evidente que la capacidad de endeudamiento externo depende de la capacidad de pago de nuestro país.

En este mismo orden de ideas, enseguida se presenta el cuadro 3 que contiene información relacionada con el nivel de endeudamiento externo en que ha registrado el Gobierno Federal desde 1970 hasta el segundo trimestre del 2004.

**CUADRO 3. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO EN MEXICO
(MILLONES DE DOLARES AMERICANOS)**

AÑO	SALDO
1970	4,262.0
1971	4,545.8
1972	5,064.6
1973	7,070.4
1974	9,975.0
1975	14,449.0
1976	19,600.2
1977	22,912.1
1978	26,264.3
1979	29,757.2
1980	33,812.8
1981	52,960.6
1982	58,874.2
1983	62,556.2
1984	69,377.9
1985	72,080.1
1986	75,350.9
1987	81,406.8
1988	81,003.2
1989	76,059.0
1990	77,770.3
1991	79,987.8
1992	75,755.2
1993	78,747.4
1994	85,435.8
1995	100,933.7
1996	98,284.5
1997	67,369.0
1998	92,294.5
1999	92,289.5
2000	84,600.2
2001	80,325.1
2002	78,818.1
2003	79,274.5
2004	80,462.4

En este cuadro, puede apreciarse claramente las etapas de aceleración del crecimiento del monto de endeudamiento de la deuda (1975, 1981, 1995), así como las etapas de disminución de la misma (1989, 1992, 1997 y 2001).

Los datos disponibles indican que de manera general la deuda pública externa de México presenta un constante incremento con motivo del uso indiscriminado y abuso de la utilización de financiamiento externo por parte del Gobierno Federal.

Por lo que resulta factible suponer, que el problema del endeudamiento el gobierno federal lo ha tratado de resolver preponderantemente mediante medidas de ajuste, a través de la renegociación de la deuda externa pendiente. A continuación, aparece un cuadro que presenta el monto total de endeudamiento externo por sexenio.

**CUADRO 4. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO POR SEXENIO
(MILLONES DE DOLARES AMERICANOS)**

SEXENIO	PERIODO	MILLONES DE DLLS ¹ .
MANUEL AVILA CAMACHO	1940-1946	278
MIGUEL ALEMAN	1946-1952	346
ADOLFO RUIZ CORTINEZ	1952-1958	602
ADOLFO LOPEZ MATEOS	1958-1964	1,723
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	1964-1970	3,280
LUIS ECHEVERRÍA ALVAREZ	1970-1976	19,349
JOSÉ LOPEZ PORTILLO	1976-1982	65,419
MIGUEL DE LA MADRID H.	1982-1988	108,500 ²
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1988-1994	85,400
ERNESTO ZEDILLO	1994-2000	90,250
VICENTE FOX QUEZADA	2001-2004	80,462

¹ NO INCLUYE A LA DEUDA PRIVADA.

² INCLUYE A LA DEUDA PRIVADA.

Fuente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomado de Ortiz Wadgyrmar p.42 .

Resulta evidente, que sin excepción, cada uno de los Presidentes de la República en turno recurrieron al financiamiento público externo.

También, se destaca que durante el sexenio 1994-2000, correspondiente a Ernesto Zedillo Ponce de León, como Presidente de la República, se registró el nivel más elevado de la deuda pública que el Estado Mexicano deba al exterior.

Ahora bien, en seguida se presenta un cuadro comparativo relativo al nivel de endeudamiento público tanto interno como externo.

CUADRO 5. SALDO DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO (MILLONES DE PESOS)

ANO	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
1980	868.7	577.8	1,446.4
1981	1,320.3	1,027.8	2,348.1
1982	3,563.5	4,213.8	7,777.3
1983	5,808.4	7,011.8	12,820.2
1984	7,967.9	10,639.2	18,607.1
1985	14,077.4	21,236.7	35,314.1
1986	27,192.9	56,720.0	83,912.9
1987	62,492.0	149,194.3	211,686.3
1988	112,058.4	154,950.7	267,009.1
1989	141,645.4	178,974.2	320,619.6
1990	168,793.6	216,358.0	385,151.6
1991	165,783.9	228,648.3	394,432.2
1992	143,190.9	209,397.9	352,588.8
1993	143,445.4	210,537.0	353,982.4
1994	195,415.8	370,403.3	565,819.1
1995	180,214.4	661,415.4	841,629.8
1996	211,162.0	673,463.7	884,625.7
1997	295,209.1	625,348.3	920,557.4
1998	401,224.8	796,280.5	1,197,505.3
1999	527,258.4	774,989.3	1,302,247.7
2000	675,106.7	846,002.0	1,521,108.7
2001	763,558.6	803,392.0	1,566,950.6
2002	907,407.7	788,181.0	1,695,588.7
2003	871,842.5	818,245.0	1,690,087.5
2004	1,078,876.1	922,516.0 *	2,001,312.0

FUENTE: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980-1999 y en reportes de la SHCP. Tipo de cambio: 11.50 pesos por dólar americano.

En este cuadro puede apreciarse, que en el actual sexenio de Vicente Fox Quesada, la tendencia está orientada a alentar una trayectoria a favor de la disminución del monto de la deuda externa y el incremento de la deuda interna.

A continuación, se presenta información relacionada con los principales usuarios de recursos contratados en el extranjero en el periodo comprendido de 1970 al 2004.

**CUADRO 6. NIVEL DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA SEGÚN TIPO DE USUARIO
(MILLONES DE DOLARES DE EUA)**

AÑO	GOBIERNO FEDERAL	SECTOR PARAESTATAL	ENTIDADES FINANCIERAS	OTRAS ENTIDADES	TOTAL
1970	701.10	1,886.70	1,264.90	409.30	4,262.00
1971	742.10	2,036.50	1,347.50	419.70	4,545.80
1972	880.30	2,226.10	1,249.50	708.70	5,064.60
1973	1,386.10	3,026.20	1,909.10	749.00	7,070.40
1974	1,948.70	4,118.10	2,919.10	989.10	9,975.00
1975	2,169.30	6,005.00	4,336.40	1,938.30	14,449.00
1976	2,863.80	7,550.50	6,567.70	2,618.20	19,600.20
1977	3,668.90	9,121.20	6,951.90	3,170.10	22,912.10
1978	4,796.70	11,325.10	7,984.40	2,158.10	26,264.30
1979	5,134.80	13,407.20	9,367.50	1,847.70	29,757.20
1980	5,622.60	16,287.20	9,907.00	1,996.00	33,812.80
1981	7,234.00	26,512.10	16,427.30	2,787.20	52,960.60
1982	12,476.10	27,239.00	15,348.50	3,810.60	58,874.20
1983	16,962.90	26,582.30	14,957.90	4,053.10	62,556.20
1984	24,652.80	27,247.50	14,528.50	2,949.10	69,377.90
1985	25,634.30	29,187.80	14,221.00	3,037.00	72,080.10
1986	31,678.60	22,646.30	17,999.00	3,027.00	75,350.90
1987	34,986.60	23,302.20	20,125.00	2,993.00	81,406.80
1988	36,994.30	21,167.90	20,245.40	2,595.60	81,003.20
1989	36,589.90	20,517.60	16,996.20	1,985.30	76,059.00
1990	46,560.40	8,141.20	21,523.30	1,545.40	77,770.30
1991	51,126.40	7,884.90	20,243.50	733.00	79,987.80
1992	43,946.80	9,365.20	22,426.80	16.40	75,755.20
1993	43,175.00	9,502.70	26,067.70	2.00	78,747.40
1994	44,576.60	12,010.60	28,846.80	1.80	85,435.80
1995	60,017.40	11,696.70	29,217.50	2.10	100,933.70
1996	75,636.50	12,853.00	9,795.50	0.00	98,284.50
1997	88,321.20	12,250.30	8,614.90	86.10	88,321.20
1998	70,115.50	12,962.60	9,208.90	7.50	92,294.50
1999	70,329.80	13,834.80	8,120.70	4.20	92,289.40
2000	62,822.00	13,447.50	8,330.70	0.00	84,600.20
2001	59,378.50	12,706.30	8,240.30	0.00	80,325.10
2002	57,879.10	12,338.30	8,600.70	1.00	78,818.10
2003	58,358.30	12,408.70	8,507.50	0.00	79,274.50
2004	59,515.20	13,014.40	8,310.60	0.00	80,462.40

Fuente: Elaborado por SHCP. rgutierr@shcp.gob.mx

Del Cuadro 6, llama la atención que durante 1970 a 1996, el Sector Gobierno (Administración Pública Federal Centralizada), haya sido el usuario que contrató el mayor índice de financiamiento externo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De modo que el Gobierno Federal funge como el principal usuario del financiamiento público externo, siguiendo una tendencia en cierto modo inversa a la del sector paraestatal. Por consiguiente, lo anterior implica que el gobierno federal ha contratado deuda externa para pagar tanto la deuda contraída por éste como la del sector paraestatal.

Dicha circunstancia, queda confirmada con el hecho de que cuando más se acrecienta la deuda es cuando el gobierno ha contratado los paquetes crediticios de emergencia en los periodos críticos de: 1982, 1983, 1984, 1986 y 1994.

4.2. DIMENSIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO.

Con base al reporte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta el mes de junio del 2004, el saldo de la deuda pública externa de México alcanzó un monto total de 80 mil 462.40 millones de dólares americanos.

Al respecto, cabe destacar que aunque el financiamiento público externo puede ser contratado en varias divisas, sin embargo, existe un marcado predominio del dólar estadounidense; es decir, que la mayor parte del endeudamiento está contratado principalmente en dólares americanos. Además, que toda la contabilidad de la deuda pública externa está expresada en dólares americanos (incluyendo la contratada en otras monedas).

Enseguida, se indica cuales son las diversas fuentes que tiene el Gobierno Federal para acceder al financiamiento externo:

**CUADRO 7. DEUDA PUBLICA EXTERNA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO
(EN MILLONES DE DÓLARES)**

FUENTE	SALDO 1995	SALDO 1996	SALDO 2000	SALDO 2001	SALDO 2002	SALDO 2003	SALDO 2004*
Bonos Públicos	292,027.6	361,957.8	36,091.3	42,531.9	42,668.3	48,806.0	50,096.6
Organismos financieros internacionales (OFIS) ~	129,369.5	126,359.6	17,341.5	16,886.6	17,542.9	17,948.0	17,347.5
Créditos Directos Bilaterales	140,796.7	76,477.8	7,736.0	6,928.8	6,259.6	5,283.6	5,226.2
Créditos Directos Simples	65,593.6	65,579.5					
Banca de Exportación e Importación	10,639.4	16,996.7					
Aceptaciones Bancarias	7,527.9	9,892.1					
Créditos Sindicados	5,687.5	5,946.3					
Cartas de Crédito	2,263.0	2,908.3					
Otros °	7,483.1	7,345.5	91.4	899.3	1,418.1	2,536.5	4,967.1
Reestructurada 1989-1990			17,194.2	8,140.0	6,107.8	387.7	309.8
No reestructurada			5,573.5	4,920.0	4,811.6	4,310.2	2,893.0
Proveedores			30.5	19.1	9.8	2.3	00
Bonos de la Banca Española						76.5	76.5

* Se refiere a los movimientos de deuda directa, ligados a los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo.

~ Incluye créditos tradicionales y garantías destinadas para apoyar el colateral de los Bonos del Paquete Financiero 1989-1992.

Fuente: SHCP.

* Datos correspondientes al segundo trimestre del 2004.

Del cuadro 7, se observa que de 1995 al 2004, la mayor parte de la deuda externa deriva de la colocación de valores gubernamentales en el extranjero y que la segunda parte de mayor endeudamiento fue contratada con los organismos financieros internacionales FMI, BM y BID, quienes otorgan créditos condicionados.

La tercera parte de mayor endeudamiento se debe a la contratación directa con gobiernos e instituciones oficiales de crédito que de ellos dependen y están enmarcados en acuerdos bilaterales (es decir, los que conceden los gobiernos a través de sus agencias). De lo anterior, resulta que dentro del endeudamiento público se presenta una tendencia al predominio del financiamiento de carácter multilateral sobre el bilateral.

En cuanto a la proporción de los saldos por plazo, se tiene lo siguiente:

CUADRO 8. NIVEL DE ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO EN MEXICO
(MILLONES DE DOLARES AMERICANOS)

AÑO	LARGO PLAZO	CORTO PLAZO	TOTAL
1970	3,259.9	1,00.8	4,262.0
1971	3,554.4	991.4	4,545.8
1972	4,322.2	742.4	5,064.6
1973	5,731.8	1,338.6	7,070.4
1974	7,980.8	1,994.2	9,975.0
1975	11,612.0	2,837.0	14,449.0
1976	15,923.4	3,676.8	19,600.2
1977	20,185.3	2,726.8	22,912.1
1978	25,027.7	1,236.6	26,264.3
1979	28,315.0	1,442.2	29,757.2
1980	32,322.0	1,490.8	33,812.8
1981	42,206.7	10,753.9	52,960.6
1982	49,548.7	9,325.5	58,874.2
1983	52,778.7	9,777.5	62,556.2
1984	68,994.4	383.5	69,377.9
1985	71,626.0	1,394.1	72,080.1
1986	73,956.8	1,394.1	75,350.9
1987	80,845.9	560.9	81,406.8
1988	80,223.3	779.9	81,003.2
1989	75,434.5	624.5	76,059.0
1990	76,614.3	1,156.0	77,770.3
1991	78,260.5	1,727.3	79,987.8
1992	72,288.8	3,466.4	75,755.2
1993	74,501.4	4,246.0	78,747.4
1994	79,082.3	6,353.5	85,435.8
1995	93,737.4.5	7,196.3	100,933.7
1996	93,293.5	4,991.0	98,284.5
1997	84,260.7	4,060.5	88,321.2
1998	87,897.0	4,397.5	92,294.5
1999	87,996.8	4,292.7	92,289.5
2000	80,304.1	4,296.1	84,058.4
2001	76,641.4	3,683.7	80,325.1
2002	76,028.8	2,789.5	78,818.1
2003	77,586.7	1,687.8	79,274.5
2004	76,971.3	3,868.9	80,462.4

Fuente: Elaborado por SHCP. rgutierr@shcp.gob.mx

Del cuadro 8, se percibe que el Gobierno Federal ha contratado la mayor parte de la deuda pública externa a largo plazo (96% a largo plazo y el 4% a corto plazo).

Generalmente la deuda a corto plazo es minoritaria, debido a que una gran proporción de deuda a corto plazo, genera fácilmente problemas de liquidez temporal en divisas, lo que puede derivar en una crisis económica.

4.3. INDICADOR DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO EXTERNO EN MÉXICO.

Existen varias maneras de medir el endeudamiento público de un país, una de éstas es conocer cuánto debe un determinado país en relación con su capacidad de producción; es decir, que se compara la deuda con relación al valor de los bienes y servicios que se producen en un momento determinado, con esto, se sabe cual es el ingreso y la capacidad de pago del país para afrontar sus obligaciones.

Otro de los indicadores también utilizados por la mayoría de los países, es el de la tasa de porcentaje anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), para determinar el porcentaje relativo al de deuda pública externa.

Desde una perspectiva económica, resulta conveniente explicar que el PIB es la suma (valor total) de bienes y servicios producidos y terminados en un país en un periodo determinado, que generalmente es de un año.

Es decir, que “el PIB es un agregado macroeconómico que representa el valor de la producción a precios finales de mercado realizados dentro de las fronteras geográficas del país. Este incluye las remuneraciones de todos los factores empleados internamente, sean de propiedad de residentes en el país o pertenecientes a residentes en otros países.”³

Cabe indicar, que es el Banco de México quien calcula el PIB utilizando el método de la producción, que consiste en sumar todas las ramas productoras de bienes y servicios del país en un periodo de un año.

De modo, que el Gobierno realiza una comparación entre el monto del producto interno bruto (PIB) con el de la deuda externa, para su capacidad de generar riqueza con su capacidad de endeudamiento.

³ Paschoal Rosseti, José. Introducción a la Economía, Harla, México, 1989, p. 56.

Conviene explicar que un coeficiente elevado del PIB es señal de un mayor esfuerzo por parte de la población para cumplir con el servicio de la deuda pública externa, lo cual puede apreciarse en la gráfica siguiente.

CUADRO 9. PROPORCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA RESPECTO DEL PIB

AÑO	% PIB
1980	26.5
1981	29.5
1982	52.3
1983	61.2
1984	58.1
1985	58.2
1986	80.7
1987	76.6
1988	66.0
1989	59.5
1990	49.3
1991	39.2
1992	29.5
1993	24.4
1994	24.8
1995	35.4
1996	27.6
1997	19.7
1998	20.7
1999	16.8
2000	14.0
2001	12.3
2002	12.4
2003	13.0
2004	13.2

Fuente: Banco de México y SHCP.

En el cuadro anterior, puede advertirse la evolución de la proporción del saldo de la deuda pública externa total respecto del producto interno bruto mexicano, del cual se infiere que en los años 1986 y 1987 el gobierno federal tuvo que destinar casi la totalidad de sus recursos para saldar los compromisos adquiridos en divisas, lo cual representó una enorme carga para la población.

En contraposición, en los últimos cuatro años, se observa una disminución de la proporción del PIB respecto del relativo a la deuda externa, con lo cual, pareciera que la carga para la población se aligera.

Sin embargo, al relacionar estos datos con el hecho de que el Gobierno Federal contrata y reestructura su deuda a plazos cada vez más amplios de hasta 30 años (ver cuadro 8); entonces, puede deducirse que la carga tan solo se difiere en el tiempo a generaciones futuras, consecuentemente, el costo de la deuda externa para el país resulta ser superior al beneficio de ésta.

4.4. ELEVADO COSTO FINANCIERO.

Visto desde el ángulo de su costo, la deuda pública externa representa una carga muy importante para las finanzas públicas, pues su monto es cubierto con los recursos financieros que los gobernados entregan al Gobierno Federal en forma de contribuciones.

En virtud de lo anterior, la población del país debe continuar realizando enormes esfuerzos para sostener puntualmente el servicio de la deuda, que incluye tanto el pago de amortizaciones como el de intereses y comisiones. Al respecto, procede indicar que las fechas y montos a amortizar el crédito se encuentran previstas en los contratos de crédito.

Sin embargo, en lo relativo a la determinación del monto de intereses que deberán pagarse, éstos no pueden ser cuantificados exactamente, debido a la variación de las tasas de interés. Por lo tanto, el gobierno federal requiere estimar constantemente las proyecciones del servicio de la deuda.

En el cuadro que se presenta a continuación, podrá observarse la evolución previsible de las amortizaciones de deuda pública externa mexicana para los años 2002 en adelante.

**CUADRO 10. DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
PROYECCIÓN DE PAGOS DE CAPITAL -p/
(Cifras a fin de periodo en millones de dólares*)**

CONCEPTO	2002	2003	2004	OTROS AÑOS
TOTAL	9,543.3	6,466.1	7,071.8	54,720.4
MERCADO DE CAPITALES	3,555.6	2,881.4	4,080.5	30,151.8
BONOS	3,555.6	2,881.4	4,080.5	30,151.8
MERCADO BANCARIO	428.6	779.4	288.5	541.5
DIRECTOS	239.3	212.3	93.5	0.5
SINDICADA	189.3	217.1	195.0	541.0
PAPEL COMERCIAL C/GARANTIA BANCARIA	0.0	350.0	0.0	0.0
OFIS	1,780.3	1,657.6	1,679.0	10,056.7
BID	488.4	489.4	495.5	4,019.5
BIRF	1,291.9	1,168.2	1,183.5	6,037.2
COMERCIO EXTERIOR	2,047.1	656.5	542.7	1,764.5
EXIMBANK	439.4	419.2	350.0	1,249.0
BILATERAL BANCA COMERCIAL	986.7	237.3	192.7	515.5
SINDICADA	621.0	0.0	0.0	0.0
PAPEL COMERCIAL CON GARANTÍA BANCARIA REESTRUCTURADOS	872.9	491.2	481.1	12,205.9
BONOS BRADY	0.0	0.0	0.0	11,400.2
RECURSOS FRESCOS	360.2	115.5	120.9	121.4
CLUB DE PARIS	0.0	0.0	0.0	0.0
OTROS	512.7	375.7	360.2	684.3
OTROS ^{1/}	858.8	0.0	0.0	0.0

Nota: las cifras son con base en el saldo contractual al 30 de junio de 2001.

-p/ cifras preliminares.

1/ Se refiere a los movimientos de deuda directa, ligados a los proyectos de infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).

* Cifras sujetas a revisiones por cambios y adecuaciones metodológicas.

Fuente: Elaborado por la SHCP.

De dicho cuadro, cabe indicar, que el impacto del costo de la deuda es aún mayor cuando se compara con el presupuesto público y la asignación de los recursos fiscales entre distintas opciones de gasto.

Curiosamente, se observa que en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se desglosa de manera específica el porcentaje que se destinará al pago del servicio de la deuda externa del país.

Es decir, que no especifica que porcentaje de éste corresponde: al gobierno federal, al sector paraestatal y al sector financiero; por lo que resulta evidente e indudable que las cifras globales de la deuda pública en lugar de informar más bien ocultan; por consiguiente, el análisis del costo beneficio del crédito externo resulta ser más complicado de lo que parece.

4.5. SITUACIÓN DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA EN EL 2004.

Al cierre del segundo trimestre del 2004, el saldo de la deuda pública externa neta se ubicó en 80 mil 462.4 millones de dólares, monto superior en 3 mil 410 millones de dólares al observado al cierre del cuarto trimestre del 2003.

En términos del PIB, el monto de la deuda pública externa equivale a 13.2 por ciento, porcentaje superior en 0.2 puntos porcentuales al 13.0 por ciento alcanzado al cierre del 2003.

El incremento en el saldo de la deuda pública externa, se debió a lo siguiente:

- Las colocaciones en los mercados internacionales de capitales, durante el primer semestre de 2004, registraron un total de 4 mil 778.5 millones de dólares, cifra equivalente al 72.5 por ciento de las colocaciones realizadas en el mismo periodo de 2003 (6 mil 356.7 millones de dólares).
- Depreciación del dólar con respecto a otras monedas en que se encuentra contratada la deuda y la correlativa depreciación del peso mexicano respecto del dólar, lo cual resultó en ajustes contables al alza por 1 mil 364.7 millones de dólares.

Se logró casi igualar los pasivos de la deuda interna con los de la deuda externa, ya que la deuda interna alcanzó un monto de 916,147.0 millones de pesos en relación con el de la deuda externa que alcanzó un monto de 925,317.6 millones de pesos.

Por otra parte, se destaca que las amortizaciones realizadas durante el 2003, totalizaron un monto de 21 mil 45.8 millones de dólares, de los cuales el 26.6 por ciento fue canalizado al pago anticipado de deuda, en particular de Bonos Brady (5 mil 607.6 millones de dólares).

Del resto de las amortizaciones, el 19.5 por ciento se destinó al pago de financiamientos ligados al comercio exterior, el 19.3 por ciento fue destinado al mercado bancario, el 13.6 por ciento al pago de Bonos Públicos, el 9.4 por ciento a créditos contratados con los Organismos Financieros Internacionales, el 8.9 por ciento a amortizaciones ligadas a los financiamientos de los proyectos Pidiregas y el restante 2.7 por ciento a la deuda reestructurada.

De acuerdo con el saldo contractual de la deuda externa del sector público registrado el 31 de diciembre de 2003, las amortizaciones que el Gobierno Federal tiene previstas realizar en el 2004, alcanzan un monto de 11 mil 889.7 millones de dólares.

Del monto anterior, el 65.4 por ciento se relaciona con los vencimientos de mercado de capital, créditos directos, deuda reestructurada y pasivos Pidiregas; el restante 34.6 por ciento, corresponde a amortizaciones de líneas ligadas al comercio exterior y a vencimientos de deuda con Organismos Financieros Internacionales, cuyos financiamientos son generalmente cubiertos con nuevos programas de préstamos establecidos con los mismos acreedores.

4.6. EFECTOS ENDÓGENOS DE LA DEUDA EXTERNA.

Como pudo observarse de las cifras presentadas, el monto de la deuda externa es sumamente elevado, por lo mismo, la carga del servicio de la misma es tan grande que el endeudamiento externo ha perdido su razón original, que es la de complementar el ahorro interno obteniendo recursos para la financiación del desarrollo y generar los recursos suficientes para sufragar dicha deuda.

Debe considerarse que el uso y abuso del financiamiento público externo constituye una práctica nociva, pues el gobierno federal al obtener nuevos recursos financieros en divisas debe destinar mayores recursos al servicio de la deuda; de esta forma, la deuda externa se convierte prácticamente en un círculo vicioso sin salida.

Como efectos inmediatos, el incremento desmesurado del monto de la deuda pública externa tiende a tener algunas implicaciones negativas: El correspondiente incremento de los réditos al extranjero, lo cual genera que el gobierno destine parte de sus ingresos para cubrir el servicio de la deuda y reduzca otros gastos y la erogación de amplias cantidades de recursos financieros que salen del país; impidiendo así la utilización de los recursos financieros en inversiones productivas y sobre todo para sustentar mayores programas de carácter social.

Por otra parte, el Gobierno Federal constantemente tiene que realizar ajustes severos a su política económica para poder sostener puntualmente el servicio de la deuda externa en el corto y largo plazo. Asimismo, ha tenido que aceptar programas de ajuste diseñados por las instituciones financieras internacionales, las cuales implican ataduras relacionadas con el uso de los préstamos (la adquisición de productos de mercados específicos, la utilización de naves de determinada bandera para transportarlos, el recurso a las compañías del país prestamista para asegurar la carga, etc.).

“Como efectos a largo plazo, el crecimiento sostenido del producto en el tiempo está determinado por la capacidad productiva de la economía. Esta a su vez depende directamente del acervo de capital, es decir, de los bienes y servicios que se utilizan para producir otros bienes y servicios. Los déficits fiscales, al reducir la inversión impactan negativamente la tasa de crecimiento del acervo de capital, lo que se traduce en menores tasas de crecimiento económico. Este menor ingreso futuro, junto con el inevitable aumento en los impuestos para pagar la deuda, significa una disminución del ingreso disponible de las familias y, por tanto, en una caída en el nivel de vida de la población.”⁴

Es pertinente destacar, que cuando se alargan los plazos de vencimiento, incluyendo los años de gracia, las amortizaciones tardan más en alcanzar el ritmo de crecimiento de las disposiciones, por lo que el endeudamiento neto (la diferencia entre ambos rubros) se hace mayor y el ritmo de crecimiento del saldo aumenta. Además, cabe considerar que en ocasiones el gobierno federal utiliza los créditos externos amortizables a corto plazo en proyectos cuyo proceso de gestación es a largo plazo, lo cual también representa una carga adicional para la población del país.

Como se insiste a lo largo de este trabajo, las dificultades de la deuda derivan tanto del nivel incesante y las condiciones del endeudamiento, como del uso que se de a tales recursos.

No obstante el esfuerzo que realiza el gobierno para destinar importantes cantidades de recursos financieros al pago de la deuda de manera constante, difícilmente logra reducir el importe total de ésta; además, de que tampoco se percibe un efecto apreciable de capitalización de los mismos.

⁴ Werner, Martín, Consideraciones sobre el Déficit Público, Nexos, No. 239, Noviembre de 1997. p.12.

Cada amortización implica que el capital adeudado disminuye, por lo mismo, también los intereses; por lo tanto, el aumento del saldo de la deuda solo se explica por efecto de nuevas contrataciones.

Por lo que puede afirmarse, que el crecimiento persistente de la deuda externa pública tiene como base el crecimiento de las contrataciones por encima de las amortizaciones, es decir, que la deuda pública externa crece persistentemente por la creciente contratación de créditos y no por el efecto del pago de intereses.

Prácticamente, la deuda externa se utiliza para refinanciar deudas pasadas y estabilizar la economía y no para generar directamente las divisas necesarias con las cuales amortizar y cubrir el servicio de la misma. Desde el punto de vista cuantitativo, la política y las operaciones del gobierno federal en materia de financiamiento externo contrastan con el desarrollo económico y social del país.

CONCLUSIONES

1. Como se revisó en su oportunidad, la deuda pública externa está constituida por todos los recursos en divisas que hallan sido efectivamente recibidos por alguna institución del Sector Público; es decir, que debe haber un traslado de recursos del país acreedor al país deudor y sólo el monto trasladado se considerará deuda pública externa.
2. La característica esencial de la deuda externa consiste en que representa activos financieros excedentes poseídos por no nacionales, que está denominada en moneda no nacional (divisas), y que necesariamente presupone para su amortización y pago de intereses el empleo de moneda extranjera.
3. Desde un punto de vista jurídico, se considera que la deuda pública externa es el conjunto de obligaciones que adquiere el gobierno federal mexicano con entidades extranjeras en divisas, para obtener recursos adicionales a cargo del erario nacional.
4. El uso de préstamos externos permite al gobierno federal un mayor nivel de gasto, por tal razón, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el gobierno federal solo debe obtener préstamos para financiar obras públicas que produzcan un incremento en los ingresos, para que este incremento sea la fuente de pago del préstamo; de modo que la gestión de la deuda pública debe orientarse a: minimizar los costos de intereses de la deuda pública y minimizar los costos de administración de la deuda pública.

5. La constitución política refiere la celebración de empréstitos sobre el crédito de la nación, de modo que el sujeto pasivo solo puede ser la nación; es decir, que la deuda pública externa la pagamos todos los ciudadanos por vía de aumento de impuestos y del costo de los servicios públicos, a través del gobierno federal quien es el agente que remite los recursos hacia los acreedores extranjeros,.
6. La actual política de endeudamiento público externo se basa en: reducir transferencias por reducción de intereses, nuevos préstamos y la conversión de deuda pública externa por deuda pública interna.
7. De los datos aportados y analizados, se observa que los recursos del endeudamiento externo se utilizan para consumo; es decir, para refinanciar deudas pasadas, estabilizar la economía al compensar el déficit en la cuenta corriente, y no para la generación de capital.
8. El incremento persistente del saldo de la deuda externa tiene como base por una parte, el crecimiento de las contrataciones por encima de las amortizaciones; lo que significa que la deuda pública externa crece principalmente por la constante contratación de recursos externos, y por otra parte, que un mayor aplazamiento del pago de la deuda aumenta el ritmo de crecimiento del saldo de la deuda por el efecto de la acumulación de los intereses capitalizados por una secuencia de renegociaciones.
9. El gobierno federal destina importantes cantidades de recursos financieros al pago de la deuda externa de manera constante y preferencial; no obstante que difícilmente logra reducir el importe total de ésta.

10. La Constitución Política otorga al Poder Legislativo Federal la facultad de establecer las bases y autorizar en cada caso la contratación de financiamiento externo.
11. Mediante la Ley de Ingresos de la Federación el Congreso de la Unión establece las bases y autoriza las contrataciones de financiamiento externo.
12. La competencia del congreso se limita a autorizar el financiamiento que realizan la Administración Pública Federal Centralizada y las Entidades Paraestatales incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, pero sólo al endeudamiento directo y no al contingente, es decir que no comprende a las operaciones con propósitos de regulación monetaria y tampoco se refiere a financiamientos específicos, sino netos.
13. Cabe destacar, que los citados montos limitantes, únicamente son aplicables para la Administración Pública Federal, no así, para la Administración Pública Paraestatal, de este modo, el Presidente de la República se encuentra limitado sólo parcialmente por la Ley de Ingresos para recurrir a la contratación de financiamiento en el exterior.
14. La Constitución General otorga al Poder Ejecutivo Federal la facultad de contratar financiamiento externo para la ejecución de obras públicas que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito, o bien que se trate de préstamos para regulación monetaria, para casos de conversión o por suspensión de garantías.

15. La citada facultad del Ejecutivo Federal está sujeta a ser ejercida dentro de los montos autorizados por el Congreso de la Unión, salvo 3 excepciones: En materia de financiamiento con propósitos de regulación monetaria cuyo monto queda a discreción del ejecutivo federal y no del Congreso. En el caso de circunstancias extraordinarias en las que el ejecutivo puede si lo autoriza la ley de ingresos, ejecutar o autorizar montos adicionales a los autorizados por el congreso.
16. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a la deuda nacional, no incluye el concepto de deuda pública; la diferencia conceptual no es aclarada por la legislación secundaria.
17. Con el concepto de deuda pública por deuda nacional, se da lugar a una situación que facilita el endeudamiento, pues permite creer que el Gobierno Federal es el responsable de la deuda de todos los organismos federales, ya sean dependencias y entidades paraestatales.
18. La Ley General de Deuda Pública es incongruente con la constitución, pues rebasa el contenido de la misma al otorgar al Presidente de la República y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público facultades que son incompatibles con lo ordenado por la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal; además de limitar el control del Congreso de la Unión sobre éste.
19. La Ley General de Deuda Pública omite definir a la deuda pública externa, además de que presenta un vacío respecto a las operaciones de negociación y a las operaciones de reconversión de la deuda externa.

20. Con la Cuenta Pública Anual, la Cámara de Diputados aprueba y ordena pagar, la deuda pública externa, aunque el Ejecutivo Federal no le presente la documentación comprobatoria de que tales recursos se hayan ejecutado real y materialmente para beneficio colectivo.

21. Prácticamente, la Ley General de Deuda Pública es un instrumento legislativo elaborado con el propósito de facilitar al Presidente de la República y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la contratación de empréstitos para financiar el gasto corriente del Gobierno Federal; por lo mismo, resulta ser inadecuada para garantizar el manejo responsable y eficiente de las finanzas públicas.

22. Se aprecia que el marco jurídico regulador de la deuda pública externa en México, se caracteriza por ser disperso, difuso, inconsistente y contradictorio; las vaguedades de la ley permiten al Ejecutivo Federal contar con un mecanismo para contraer nuevas deudas ad infinitum con poca o ninguna responsabilidad, sin control, e incluso al margen de lo previsto en la constitución; por lo que resulta ser ineficiente para detener el incremento constante del monto de la deuda pública externa.

23. Resulta ilegítima la deuda pública externa por ser anticonstitucional; toda vez que el incumplimiento con los requisitos constitucionales generan la ilegalidad y nulidad de la contratación de los financiamientos públicos externos.

24. Uno de los señalamientos más importantes que hizo recientemente el FMI en la evaluación sobre la transparencia fiscal de nuestro país fue la insuficiente información de calidad que recibe el Congreso para tomar sus decisiones presupuestales.

Este organismo coincidió con un viejo reclamo de los diputados, se envían grandes volúmenes de información imposibles de ser analizados o sin gran utilidad y a cambio se escatima lo verdaderamente importante. A partir de que la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados hizo válida su facultad constitucional de fiscalizar el gasto público, se empezó a presionar al gobierno para que las cuentas nacionales fueran transparentes. Los diputados han logrado que hoy exista más y mejor información en materia de gasto. Sin embargo, existen todavía grandes vacíos que son fuente para seguir manteniendo un manejo discrecional de las finanzas públicas en general.

25. El gobierno ha optado por ocultar la información sobre los ingresos y con ello realizar los ajustes al gasto público de acuerdo a sus prioridades por la vía de los famosos recortes. Esta discrecionalidad en la práctica anula la facultad constitucional de los diputados de determinar el destino de los recursos de la nación.
26. Concretamente, el incremento de la deuda pública nacional ha sido posible por las facultades discrecionales excesivas y sin control que tiene el Ejecutivo Federal y por el desinterés del Legislativo Federal de ejercer sus facultades constitucionales.
27. En razón de la metodología delineada, se lograron cumplir los objetivos de la presente investigación.
28. Con la información analizada y los datos aportados queda demostrado la hipótesis inicial relativa a que el Presidente de la República actúa deficientemente en la gestión de la deuda pública externa, debido a que el marco jurídico aplicable así se lo permite, de modo que dicha hipótesis resulta ser asertiva.

PROPUESTAS

1. Crear un sistema jurídico preciso, completo, unitario y congruente con las disposiciones constitucionales, que realmente tenga por objeto impedir la contratación de empréstitos públicos que no cumplan con los requisitos señalados por el artículo 73, fracción VIII constitucional.
2. Modificar la Ley General de Deuda Pública, para que evitar que sus disposiciones contravengan o rebasen lo permitido por la constitución federal; sobre la cual se realice una instrumentación procedimental para la contratación de financiamiento externo y al mismo tiempo se determinen mecanismos de control.
3. Para que el financiamiento público externo sea válido, cada operación de contratación debe contar con la aprobación del Congreso de la Unión, y que éste sea para la realización de obras públicas viables, planeadas y programadas, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.
4. No debe permitirse al Gobierno Federal que emprenda proyectos aventurados a largo plazo.
5. Sería conveniente atribuir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad exclusiva de representar a todas las entidades del sector público paraestatal en la contratación de financiamientos externos, esto evitaría la duplicidad de funciones, se facilitaría el control de la deuda y se supervisarían adecuadamente las condiciones de su ejercicio.

6. La Comisión de Deuda Pública debe ser parte de la estructura de la Fiscalización Superior de la Federación y debe facultarse para: determinar la capacidad de pago de las entidades del sector público y del gobierno federal, vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros externos y el incremento de los ingresos generados; así como para examinar y revisar los comprobantes de los ingresos y egresos del Gobierno Federal, y participar en la revisión de la Cuenta Pública Anual.
7. Que la Fiscalización Superior de la Federación realice auditorias periódicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito público, para verificar que ésta administre los recursos externos adquiridos con eficacia y legalidad.
8. Debe establecerse un registro público de la deuda nacional en el que se inscriban: los montos de endeudamiento autorizados anualmente por el Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal como al Sector Paraestatal; todas las operaciones de pago y reestructuración autorizadas por el Poder Legislativo; así como el destino de los recursos financieros y el incremento de los ingresos generados.
9. Para que la población tenga información sobre como se han contratado y administrado los recursos externos, así como del grado y velocidad de las distorsiones del endeudamiento, se requiere que dicha información sea publicada en el Diario Oficial de la Federación de manera oportuna, amplia y convincente.

REFERENCIAS

I. BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Porrúa, S.A. México, 1999.
2. Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc. **Nacimos Endeudados**, México, 1989.
3. Baena Paz, Guillermina. **Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental**, UNAM. México, 1973.
4. Banze Aguirre, José Antonio. **México: Ciclo de Deudas y Crisis del Sector Exteno**, Instituto de Análisis y Protestas Sociales, Universidad Iberoamericana, México, 1997.
5. Bazant, Jan. **Historia de la Deuda Exterior de México (1823-1946)**, El Colegio de México, México, 1981.
6. Berzosa Carlos et mas... **Fundamentos de la Deuda Externa**. IEPAPA, Madrid, España, 1987.
7. Bidegain, Carlos MARÍA. **Curso de Derecho Constitucional IV**, Abeledo Perroti, Buenos Aires, Argentina, 1990.
8. Bosh García, Carlos. **La Técnica de la Investigación Documental**, UNAM, México, 1978.
9. Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**; Porrúa, México, 1976.
10. — — — **La Deuda Pública Externa, El Derecho a la Información y La Suprema Corte**, UNAM, México, 1983.
11. Carretero Pérez, Adolfo. **Derecho Financiero**, Santillana, Madrid, España, 1968.
12. Casar R., Ma. Eugenia y Andere M., Eduardo. **La Deuda Externa y Banca Comercial Acreedora Estadounidense**. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México, 1989.
13. Castañeda Sabidu, Fernando. **Practica de la Ley en México**; Miguel Angel Porrúa, México, 1994.

14. Castillo, Juan. **El Crédito Público en México**; Herrero Hermanos, México, 1980.
15. Cortina Gutiérrez, Alfonso. **Curso de Política de Finanzas Públicas de México**, Porrúa, México, 1977.
16. Cosío Villegas, Daniel. **Historia Mínima de México**, El Colegio de México & Harla, México, 1991.
17. Cueva González, Marcos I. **El Lenguaje de los Bancos**, PAC, México, 1996.
18. Chapoy Bonifax, Dolores Beatriz. **Derecho Financiero**, Serie Jurídica, Mc Graw Hill, México, 1996.
19. — — — **El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas**, UNAM, México, 1973.
20. — — — **Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales: Mecanismos de conciliación**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
21. Delgadillo, Humberto. **Finanzas Públicas**, Porrúa, México, 1990.
22. Espindola Yañez, José Alejandro. **Financiamiento Extranjero e Industrialización**, México, 1970.
23. Esquivel Obregón, Toribio. **Apuntes para la Historia del Derecho en México**, Tomo II, Porrúa. México, 1984.
24. Fiaya Viesca, Jacinto. **Leyes Federales y Congreso de la Unión: Teoría de la Ley Mexicana**, Porrúa, México, 1991.
25. Fix-Zamudio, Hector. **Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas**. Porrúa, S.A. México, 1984.
26. García Vizcaíno, Catalina. **Derecho Tributario, Consideraciones Económicas y Jurídicas**, DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1996.
27. Gavito Mohar, Javier. **Deuda Externa y Crecimiento Económico**; Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México, 1990.
28. George, Susan. **La Trampa de la Deuda**, Tercer Mundo y Dependencia; IEPACA, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid 1990.
29. Gil Valdivia, Gerardo. **Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público**. Porrúa, S.A., México, 1989.

30. Giuliani Fonrouge, Carlos M. **Derecho Financiero**, DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1988.
31. Green Rosario. **Lecciones de la Deuda Externa de México de 1973 a 1997**, México, Fundación Colosio, Fondo de Cultura Económica, 1997.
32. — — — **El Endeudamiento Público Externo de México (1940-1973)**, El Colegio de México, México, 1976.
33. — — — **Estado y Banca Transnacional en México**. Nueva Imagen, México. 1981.
34. — — — **Lecciones de la Deuda Externa de México de 1973 a 1997**, México, Fundación Colosio, Fondo de Cultura Económica, 1997.
35. Grisi Quintana, Rafael. **El Cumplimiento de las Obligaciones Internacionales de los Estados con su Capacidad Económica**, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1940.
36. Guillén, Arturo. **La Deuda Externa Grillete de la Nación**, Nuestro tiempo, México , 1989.
37. Gurría, José Ángel. **La Política de la Deuda Externa**, Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
38. — — — **La Nueva Política de Deuda Externa de México, 1982-1990, La Administración Pública Contemporánea en México**, Coedición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
39. Hamdam Amad, Fauzi. **Apuntes sobre los Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública**, México, 1995.
40. Haveman. Robert H. **El Sector Público**, Centro Regional de Ayuda Técnica, Agencia para el Desarrollo internacional México-Buenos Aires, Argentina 1973.
41. Hegewisch Díaz Infante, Fernando. **Derecho Financiero Mexicano: Instituciones del Sistema Financiero Mexicano**, Porrúa, México, 1997.
42. Hernández Estevez, Sandra Luz. **Técnicas de Investigación Jurídica**, Harla, México, 1995.
43. Ibañez Aguirre, José Antonio. **Deuda Externa Mexicana; Ética, Teoría, Legislación e Impacto Social**, Universidad Iberoamericana. México 1998.
44. — — — **México: Ciclos de Deuda del Sector Externo**, Universidad Iberoamericana, México, 1997.

45. Kelsen, Hans. **Teoría Pura del Derecho**, EUDEBA, Buenos Aires Argentina, 1990.
46. Kreimerman, Norma. **Métodos de Investigación para Tesis y Trabajos Semestrales**, UNAM. México, 1975.
47. Lara Saen, Leoncio. **Proceso de Investigación Jurídica**, UNAM. México, 1991.
48. Ludow, Leonor & Marichal, Carlos. **Un siglo de Deuda Pública en México**; Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1998.
49. Mabarak Cerecedo, Doricela. **Derecho Financiero Público**, Mc. Graw Hill, México, 1995.
50. Malagón Vera, Alfonso. **La Administración de la Deuda Pública Externa**, Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C, 1987.
51. Márquez Romero, Raúl. **Criterios Editoriales para la Presentación de Originales al Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**, México, 1999.
52. Martín, José María. **Introducción a las Finanzas Públicas**. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1987.
53. Martínez Vera, Rogelio. **Fundamentos de Derecho Público**, Mc Graw Hill, México, 1996.
54. Matute, Alvaro. **Evolución del Estado Mexicano, Reestructuración 1910-1940**, Tomo II, Caballito, México, 1991.
55. Mc. Connachie, Robin. **El Mercado Minorista de la Deuda Pública**, CEMLA, México, 1998.
56. Mejía Pérez, Javier & Alatorre Fierro, Manuel Rodrigo. **Deuda y Desarrollo**, UNAM, México, 1989.
57. Martínez Morales, Rafael I. **Derecho Administrativo**, Harla, México, 1997
58. Moyano Bonilla, Cesar & Ortíz Ahlf, Loreta. **La Deuda Externa y la Responsabilidad Internacional del Estado**, UNAM, 1994.
59. Nuñez Miña, Horacio. **Finanzas Públicas**, Macchi, Córdoba, Argentina, 1998.
60. Nino, Carlos Santiago. **El Concepto de Validez y el Problema del Conflicto entre Normas de Diferente Jerarquía en la Teoría Pura del Derecho**. Buenos Aires, Argentina, 1976.

61. Ogaz Pierce, José Abel. **Deuda Externa Pública Mexicana y el Nuevo Orden Económico**, Instituto Politécnico Nacional, México, 1990.
62. Orrantía Arellano, Fernando A. **Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal**, Porrúa, México, 1998.
63. Ortiz Ahlf, Loretta. **Deuda Externa Mexicana; Ética, Teoría, Legislación e Impacto Social**, Universidad Iberoamericana, México 1998.
64. Ortiz Wadgymar, Arturo. **Política Económica de México 1982-1995**, Nuestro Tiempo, México 1995.
65. Padua, María Eugenia. **México en el Umbral del Siglo XXI. Los Efectos de la Globalización**, Fontamara, México, 1999.
66. Palacios Luna, Manuel R. **El Derecho Económico en México**; Porrúa, México, 1996.
67. Palacios Treviño, Jorge. **Tratados: Legislación y Práctica en México**. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1986.
68. Paschoal Rosseti, José. **Introducción a la Economía**, Harla, México, 1989.
69. Payno, Manuel. **México y sus Cuestiones Financieras con la Inglaterra, la España y la Francia**. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1934.
70. Premchand, A. **Aspectos del Presupuesto Público**, Fondo Monetario Internacional, Washington, USA, 1988.
71. Retchkiman K., Benjamín. **Teoría de las Finanzas Públicas**, UNAM, 1987.
72. Rodríguez Manzanera, Carlos. **Elementos y Requisitos Mínimos para la Elaboración de Trabajos de Investigación**, UNAM. México, 1996.
73. Rodríguez O., Jaime. Comp. **Pasado y Presente de la Deuda Externa de México**, El Mundo. México, 1980.
74. Ruíz, Ramón Eduardo. **México: La Gran Rebelión 1905-1924**, Era, México 1984.
75. Sánchez Gómez, Narciso. **Los Impuestos y la Deuda Pública**, Porrúa, México, 2000.
76. Sánchez Ponton, Luis. **Las Deudas Exteriores, Principios Aplicables a su Revisión y Pago**. Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1934.
77. Sánchez, Marlen. **La Deuda Externa de América Latina, Un Problema sin Resolver**, Ciencias Sociales, La Habana, 1994.

78. Sepulveda, César. **Derecho Internacional Público**, Porrúa, México 1980.
79. Serrano Méndez, Alfonso. **Financiación de Proyectos por el Banco Mundial**, Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, España, 1993.
80. Soberánes, José Luis (compilador). **Tendencias Actuales del Derecho**, F.C.E., México, 1994.
81. Tamayo y Salmorán, Rolando. **El Derecho y la Ciencia del Derecho**, Instituto de Investigaciones, México, UNAM, 1984.
82. Tena Ramírez Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1800-1976**, Porrúa, México, 1976.
83. Vázquez Alfaro, José Luis. **El Control de la Administración Pública en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.
84. Vázquez Pando, Fernando Alejandro. **La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales**. Escuela Libre de Derecho, México 1990.
85. Wittker, Jorge. Comp. **Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica**, UNAM, México, 1978.
86. Zaragoza, José. **Historia de la Deuda Externa de México**, Instituto de Investigaciones Económicas, Cambio XXI, México, 1996.

II. HEMEROGRAFÍA.

1. Arriola Barrenechea, Salvador. **México y la Integración Latinoamericana**. Revista "Exámen", oct, vol. 1, No. 5. México, 1989.
2. Arteaga Nava, Elisur. **Derecho Constitucional**, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 2, Harla, México, 1997.
3. **Aspectos Técnicos de la Deuda Externa de los Países Latinoamericanos**, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1980.
4. Banco Mundial. **Banco de Pagos Internacionales**, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., EUA, 1994.
5. — — — **La Deuda Externa, Definición, Cobertura Estadística y Metodología**, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., EUA, 1988.

6. — — — **Organismos de Cooperación y Desarrollo Económicos**, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., EUA, 1994.
7. Barragan Barragan, José. **Consideraciones sobre el Vicio de Nulidad en las Contrataciones de Endeudamiento del Gobierno Mexicano**. Revista Jurídica Jaliscience, Año 2, No. 3, mayp-agosto, Guadalajara, México, 1992.
8. Bernal, Carlos. **Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional**. Revista "Jurídica". Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 12. México, 1980.
9. Bortz Jeffrey, L. **El Impacto Social de la Crisis Económica de México**, Revista Mexicana de Sociología, Año III, No. 1, enerp-marzo, México, D.F., 1991.
10. Cámara de Diputados, LIX Legislatura. **Audiencias Públicas en Materia de Deuda Externa**, H. Congreso de la Unión, México, 1989.
11. Carpizo M, Jorge. **División de Poderes**, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo II, Porrúa, México, 1985.
12. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. **Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1980-2000**. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000.
13. — — — **La Deuda del Sector Público Presupuestario, 1980-1990**. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000.
14. El Financiero, México, D.F., enero 11, 1987.
15. — — — , marzo 11, 1998.
16. El Heraldo de México, México, D.F., mayo 12, 1999.
17. Fondo Monetario Internacional. **Problemas de la Deuda Externa: El Empleo de Créditos Comerciales por Naciones en Desarrollo para Financiar Importaciones de Bienes de Capital**, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1980.
18. García Moreno, Víctor Carlos & Hernández Ochoa, Cesar. **Aspectos Jurídicos del Endeudamiento Externo y la Renegociación Reciente de México**, Jus, Vol. 11, mayo, Cd. Juárez, Chihuahua, México, 1991.
19. García Moreno, Víctor Carlos. **Problemas Sustantivos y Conflictuales en los Empréstitos Internacionales**, Lex, 3a. Época, Año 1, No. 5, noviembre, Torreón, Coahuila, México, 1995.

20. Girón González, Alicia & Guerra Moreno José Martín. **Del Nuevo Endeudamiento al Programa de Emergencia en el Marco de la Economía Global**, Momento Económico, No. 78, marzo-abril, México, D.F., 1995.
21. González Hermsillo, Brenda. **Valoración de las Diversas Opciones de Reducción de Deuda**, Monetaria, Vol. XIV, No. 4, oct-dic, México, D.F., 1991.
22. González Sousa, Luis. **De las Profundidades de la Crisis, Derechos Humanos y Soberanía en México, Justicia y Paz**, Revista de Derechos Humanos, Año XII, No. 44-45, enero-agosto, México, D.F., 1997.
23. Guajardo Cantú, Gerardo. **Impacto de la Renegociación de la Deuda Externa en la Estructura Financiera de los Bancos**, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México, 1989.
24. INDETEC. **Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal**. Guadalajara, Jalisco, México, 1994.
25. Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H**, UNAM, México, 1998.
26. — — —, Tomo I-O, UNAM, México, 1998.
27. — — — **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Tomo II, Décimo Cuarta Edición, Porrúa, México 1999.
28. Jus. Centro Editorial Universitario. 1991, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua.
29. Instituto de Investigaciones Económicas. **Problemas del Desarrollo**, oct-dic, 1996, vol. 27, No. 107, Revista Latinoamericana de Economía, UNAM.
30. Lex, 3ª época, año 1, noviembre, 1995, número 5, México, D.F.
31. Momento Económico, No. 74. Julio-agosto 1994. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
32. Moulton, Harold G. **La Nueva Concepción de la Deuda Pública**. Revista de Occidente, Madrid, España, 1947.
33. Owen, Michael L. **Breve Exposición sobre los Objetivos de la Ley General de Deuda Pública**; Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, jul., Num. 9, México, D.F., 1977.
34. Pascoe Pierce, Ricardo. **Para Repensar la Deuda**. Justicia y Paz. Revista de Derechos Humanos, Año XII, No. 44-45, enero-agosto, México, D.F., 1977.

35. Revista "Examen". **Cronología de la Renegociación de la Deuda**, vol. 1, No. 2, julio, 1989. México.
36. Revista "Latinoamericana de Economía". **Problemas de Desarrollo**, oct-dic, vol. 25, No. 107, UNAM, 1996.
37. Revista Trimestre Fiscal, año 7, número 26, enero-marzo, México 1986.
38. Salinas de Gortari. Carlos. **Solución al Problema de la Deuda Externa**. Revista "Exámen", ago, vol. 1, No. 3. México, 1989.
39. Sandoval Carriles, Rafael. **El Espejismo Neoliberal**. Revista "Macroeconomía", sept., vol. 3, No. 26, México, 1995.
40. — — — **Lenta Recuperación**. Revista "Macroeconomía", feb, vol. 3, No. 31, México, 1996.
41. — — — **Retos de Zedillo: Crecimiento y Distribución del Ingreso**. Revista "Macroeconomía", sept., vol. 2, No. 14, México, 1994.
42. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Comunicado de Prensa 092.00**, del 10 de julio 2000.
43. — — — **Deuda Externa Pública Mexicana**, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
44. — — — **Comunicado de Prensa**, 11 de marzo de 2002.
45. — — — **Informe de Ejecución del PND, 1997**, México, 1998.
46. — — — **Informe Hacendario**, enero-marzo 1998, vol. 6, No. 21. México, 1998.
47. — — — **Informe Hacendario**, octubre-diciembre 1998, vol. 6, No. 24. México, 1998.
48. — — — **Informe sobre la Situación Económica, Las Finanzas Públicas y la Deuda Externa**, cuarto trimestre de 1995.
49. — — — **México Operaciones de Intercambio de Deuda Pública**, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1995.
50. — — — **Notas sobre la Reestructuración de la Deuda Externa de México**, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.
51. — — — Respuesta a la solicitud de información: 6000577703 del 23 de julio de 2003.

52. — — — **Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica**, México, 1995.
53. — — — **Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000**, El Mercado de Valores, Año LIX, No. 6, junio, México, D.F., 1999.
54. Siqueiros, José Luis. **Deuda Pública Externa, Aspectos Jurídicos de una Posible Moratoria**. Revista "Jurídica", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, vol. 18, México, 1986-1987.
55. Sistema de Información Hacendaria. **Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública**, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996.
56. Subsecretaría de Egresos. **Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal**. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1998.
57. Vázquez Pando, Fernando Alejandro. **Notas para el Estudio de la Nueva Ley General de Deuda Pública**. Revista "Jurídica", Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, jul, vol. 9, México, 1977.
58. Werner, Martín. **Consideraciones sobre el Déficit Público**, Nexos, No. 239, Noviembre de 1997.
59. Zepeda Martínez, Mario. **Financiamiento de la Estabilización versus financiamiento del Desarrollo. Problemas del Desarrollo**, Vol. 27, No. 107., oct-dic, México, D.F., 1996.

III. MARCO JURÍDICO.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
5. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
6. Ley General de Deuda Pública.
7. Ley del Banco de México.

8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004.
10. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003.
11. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.
12. Acuerdo mediante el cual se autoriza a los ciudadanos Agustín Guillermo Carstens Carstens, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y Alonso Pascual García Tamés, Director General de Crédito Público, para que, ejerzan las facultades que se indican. Diario Oficial de la Federación, enero 19, 2001.
13. Acuerdo Secretarial de intercambio de deuda pública en apoyo de proyectos de alto impacto social.
14. Nombramiento de los ciudadanos Agustín Guillermo Carstens Carstens, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y Alonso Pascual García Tamés, Director General de Crédito Público, para que, intervengan en la negociación de créditos internos y externos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los recursos relativos. Diario Oficial de la Federación, enero 19, 2001.
15. Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

IV. TESIS.

1. Gurría Treviño, José Ángel. **Algunas Interrogantes sobre la Deuda Externa (El Caso de México)**, Tesis Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1982.
2. Marquina Bravo, Mahelic. **Evaluación de la Deuda Pública Externa de México 1988-1995**, Tesis Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1991.
3. Martínez Wood, Arturo. **La Deuda Pública Externa como uno de los Factores que Obstaculizan el Desarrollo Económico de México**, Tesis Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1987.
4. Mercado Ybarra, Jesús Ricardo. **La deuda Pública Externa y sus Efectos en la Economía Mexicana 1971-1988**. Tesis Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1991.

5. Zepeda Villaseñor, Juan Carlos. **Proposición de un Proyecto de Ley de Deuda Pública Federal**, Tesis Licenciatura, Escuela Libre de Derecho, México, 1991.

V. DIRECCIONES ELECTRÓNICAS.

1. www.juridicas.unam.mx
2. www.cdhcu.gob.mx
3. www.shcp.gob.mx

ANEXOS

- ▶ DECRETO RELATIVO A LA REVISIÓN DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DE 1998.

- ▶ ACUERDO POR EL QUE SE NOMBRAN REPRESENTANTES DE LA SHCP PARA QUE INTERVENGAN EN LA NEGOCIACIÓN DE CRÉDITOS Y SUSCRIPCIÓN DE LOS DOCUMENTOS RELATIVOS, PUBLICADO EN EL D.O.F. EL 20 DE ENERO DEL 2000.

- ▶ COMUNICADO DE PRENSA DE LA SHCP DEL 24 DE SEPTIEMBRE DEL 2003.

- ▶ SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA FOLIO 0000600057703.

- ▶ SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA DEL 23 DE JULIO DE 2003.

- ▶ RESPUESTA A LA SOLICITUD 600057703 DEL 23 DE JULIO DE 2003.

- ▶ PROSPECTO DE COLOCACIÓN DE BONOS PÚBLICOS EN EL EXTERIOR.

- ▶ SUSTRACTO DE LA CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2003.

DECRETO relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1998.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE OTORGA LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A:

Relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al Ejercicio Fiscal de 1998.

Artículo 1o. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1998 fue recibida en tiempo y forma el 10 de junio de 1999 por la Cámara de Diputados, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, iniciándose su proceso de revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a lo establecido en el quinto párrafo del precepto legal invocado con antelación, así como los artículos 3o. fracción II inciso a) y 20 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Artículo 2o. La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, con fundamento en el numeral 3 del artículo 39 y en los incisos f) y g) del numeral 6 del artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recibió para su estudio, análisis, revisión y dictamen la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 1998. Asimismo recibió en tiempo y forma de la Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de la Comisión de Vigilancia el Informe Previo sobre la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1998.

Artículo 3o. Con fundamento en los artículos 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 90 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, coordinó las actividades relacionadas para el análisis, discusión y evaluación de los resultados alcanzados en las funciones o ramos específicos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Con el propósito de ampliar la información convocó a 17 reuniones de trabajo con funcionarios de las dependencias y entidades, así como del Poder Judicial, del Instituto Federal Electoral y ciudadanos Diputados de esta Soberanía.

De conformidad con el artículo 45 numeral primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los

Estados Unidos Mexicanos, los Diputados a través de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, solicitaron información adicional a los funcionarios citados en el párrafo anterior.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con fundamento en el artículo décimo segundo del Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, y el 88 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos elaboró y aprobó el Dictamen relativo a la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal de 1998, cuyo contenido se describe en los siguientes artículos.

Artículo 4o. En términos generales, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el ejercicio fiscal de 1998 se presentó de acuerdo a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, conclusión que deberá ser constatada en las auditorías financieras que se practiquen relativas a ese ejercicio.

En lo particular y acorde a lo establecido en el Informe Previo presentado por la Contaduría Mayor de Hacienda, se detectó que algunas dependencias del Sector Central no han depurado diversas cuentas de balance que requiere tal proceso; otras omitieron el recuento físico de sus inventarios y la conciliación de la valuación contra registros contables y se realizaron pagos por servicios recibidos en 1997 con cargo al presupuesto de 1998, sin la autorización que para estos casos, debe emitir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se observó también que algunas dependencias no registran las operaciones relativas a donaciones recibidas u otorgadas y otras no efectúan conciliaciones de las cifras de las líneas de crédito que autoriza la Tesorería de la Federación.

Por lo anterior la Contaduría Mayor de Hacienda deberá realizar las revisiones específicas y rendirá a esta Cámara los informes correspondientes.

Artículo 5o. En términos generales, el ejercicio del gasto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como del Poder Judicial y del Instituto Federal Electoral se ajustó a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1998, así como a lo dispuesto por las leyes aplicables en la materia, conclusión que se verificará y comprobará mediante las auditorías específicas que se practiquen por la Contaduría Mayor de Hacienda.

En lo particular existieron casos en que al parecer existió incumplimiento de los preceptos legales o se observaron inconsistencias en la información proporcionada.

La Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública hace notar lo siguiente:

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió parcialmente con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal de 1997, al presentar en la Cuenta Pública de 1998 información sobre la recaudación del Impuesto al Valor Agregado por tipo de bienes y la del Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado por entidades federativas. Sin embargo, no incluyó información completa de la recaudación por estratos de ingreso, número de contribuyentes, personas físicas y morales, así como tasas efectivas de gravamen. Cabe resaltar que dicha información se había solicitado desde el decreto relativo de la revisión de la Cuenta Pública de 1996, por lo que se reitera la

necesidad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implemente los mecanismos para cumplir totalmente el requerimiento señalado.

2. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió parcialmente con lo establecido en el artículo 15 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998, en virtud de que en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública sólo presentó el reporte de la asignación y distribución de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondientes al primer semestre, omitiendo esta información para el segundo semestre.

3. Se cumplió parcialmente con lo dispuesto en el artículo 50 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, en virtud de que la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública con excepción del Instituto Mexicano del Seguro Social, no recibió copia de los Programas para Fomentar el Ahorro que las dependencias y entidades debían elaborar de conformidad con el artículo en comento.

Artículo 6o. Se emiten las siguientes recomendaciones a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y otros Poderes:

1. Se recomienda a la Procuraduría General de la República que incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, las metas de cada una de las Unidades Responsables, ya que en el ejercicio programático del gasto se mencionan únicamente las metas de las Actividades Institucionales, pero no las de cada Unidad Responsable.

2. Se solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores incorpore la información del gasto ejercido por cada una de las oficinas de representación del país en el exterior como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal.

3. Se solicita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural que incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, el informe sobre los recursos ejercidos efectivos para el pago de jornales en el Programa de Empleo Temporal y aquéllos ejercidos para adquisición de materiales, herramientas y gastos de operación de este programa.

4. Se recomienda que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, presente información detallada sobre la ejecución de los convenios de fortalecimiento financiero que celebre, así como las medidas adoptadas para el cumplimiento de los mismos.

5. Se reitera la recomendación realizada en el Decreto relativo a la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997, la necesidad de que ASERCA gestione con oportunidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la radicación de los recursos presupuestales correspondientes.

6. Se solicita que se incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal de los Ramos 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

el Ejercicio Programático del Gasto Devengado, indicadores de acuerdo a la Nueva Estructura Programática.

7. Se recomienda que se incorpore como parte de la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, información sobre la eficiencia terminal de las modalidades de educación a distancia y preparatoria abierta que ofrece el sistema de Bachillerato General.

8. Se recomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que para la presentación de la Cuenta Pública de ejercicios fiscales posteriores, se desglosen las erogaciones previstas para el Ramo 33 por cada uno de los fondos que de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal lo forman. Asimismo, se solicita se expliquen las variaciones programáticas y presupuestales que se registren en este ramo.

9. Se reitera la recomendación hecha al Poder Judicial por la Contaduría Mayor de Hacienda en su Informe de Resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1997, para que su Dirección General de Programación y Presupuesto fortalezca el sistema Programático-Presupuestario.

10. Se recomienda al Instituto Federal Electoral que en la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ejercicios posteriores detalle las erogaciones por concepto de viáticos, gastos de representación, servicios personales, adquisiciones, contratación de estudios y asesorías y estímulos económicos. Asimismo, se solicita que emita las normas complementarias para el ejercicio de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, las cuales deberá enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda para efectos de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

11. Se solicita que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envíe anualmente a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, información completa sobre estratos de ingreso, número de contribuyentes, personas físicas y morales y tasa efectiva de gravamen para todos los impuestos recaudados por el gobierno federal, con el objeto de que esta Soberanía cuente con los elementos suficientes para evaluar el impacto de políticas tributarias alternativas.

12. Se solicita que los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe presentar trimestralmente a la Cámara de Diputados se integren bajo una misma metodología, incluyendo variables idénticas de comparación, indicadores macroeconómicos consistentes a lo largo del ejercicio fiscal. Asimismo, los informes deberán presentar en apartados especiales la información que de acuerdo a lo que establezca el Decreto Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de cada ejercicio fiscal.

Artículo 7o. Se solicita a Comisión de Vigilancia que instruya a la Contaduría Mayor de Hacienda, lo siguiente:

1. Realice las inspecciones, revisiones e investigaciones pertinentes relativas a la adquisición de Cinco Sistemas *Mobile Search* por la Procuraduría General de la República para la detección de estupefacientes, a fin de conocer la naturaleza de la operación y el costo exacto de cada una ellas.

2. Hacer las revisiones pertinentes a fin de determinar el gasto ejercido por cada una de las embajadas y consulados del país en el exterior.
3. Practique una auditoría para investigar los incrementos salariales para mandos medios y superiores y para el personal del Servicio Exterior Mexicano, así como los montos otorgados por estímulos de productividad y horas extras.
4. Practique una auditoría a la Secretaría de Turismo con el objeto de conocer el monto total de los activos y pasivos del Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
5. Practique las auditorías necesarias para comprobar si el proceso de liquidación de 1,167 plazas efectuado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares se realizó de conformidad con las leyes aplicables.
6. Practique las auditorías necesarias para determinar las causas y el número y características del equipo de cómputo adquirido por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que representó un gasto de 2.8 millones de pesos.
7. Solicite los informes y practique las auditorías necesarias a fin de comprobar si el proceso de cancelación del pasivo laboral de la empresa Bodegas Rurales CONASUPO, consistentes en 357 plazas, de los cuales 199 eran de confianza y 158 de personal sindicalizado, se realizó de conformidad con las leyes aplicables en la materia y en cumplimiento de sus atribuciones.
8. Solicitar las causas de retraso en la aprobación y publicación de la normatividad de los diferentes programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y las causas del retraso de la radicación de recursos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a esta entidad.
9. Revisar el sobrejercicio del Programa de Oleaginosas en razón de que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal no se precisa dicha información.
10. Practique una auditoría para evaluar el desempeño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), en todos sus componentes.
11. Revisar las causas del sobrejercicio de Presidencia de la República para la remotorización de los tres helicópteros PUMA, así como las causas del sobrejercicio de la Actividad Institucional 104 "Comunicar y difundir las actividades y compromisos del Gobierno Federal".
12. Practique las auditorías necesarias del proceso de desincorporación de las empresas del Grupo de Productora e Importadora de Papel, S.A.
13. Practique una auditoría del destino de la transferencia de 500 millones de pesos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a Financiera Nacional Azucarera, monto no contemplado en el Presupuesto original.
14. Practique una auditoría de legalidad del Sistema de Pensiones del Banco Nacional de

Crédito Rural.

15. Practicar una auditoría a Luz y Fuerza del Centro con el objeto de revisar el sobrejercicio por 1,015 millones de pesos registrado en el capítulo de Servicios Generales.
16. Realizar una revisión para detectar las causas que justifiquen el subejercicio de Petróleos Mexicanos en la Función 14 "Medio Ambiente".
17. Revisar el ejercicio del gasto en el capítulo de Materiales y Suministros de la Secretaría de la Defensa Nacional, con la finalidad de determinar las causas por las cuales este capítulo erogó recursos relacionados directamente con el capítulo de Obras Públicas.
18. Practique una auditoría al sistema Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos.
19. Auditar la actividad 708 "Prever el pago de los incrementos por servicios personales" a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
20. Practicar una auditoría a la actividad institucional 437 encomendada a la Comisión Nacional del Agua.
21. Practicar una auditoría al proceso de desincorporación de Ferrocarriles Nacionales de México.
22. Practicar una auditoría al Poder Judicial de la Federación con el objeto de conocer el uso y aplicación del monto total de las disponibilidades acumuladas hasta 1998.
23. Realice una auditoría al marco legal del Poder Judicial en materia de obras, adquisiciones y servicios, así como la correcta aplicación de los recursos correspondientes.
24. Practicar una auditoría de desempeño al Instituto Mexicano del Seguro Social con la finalidad de evaluar la capacidad y calidad de atención que proporciona el Instituto a sus asegurados.
25. Auditar al Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar las causas que originaron un sobrejercicio por 1,853 millones de pesos en la actividad institucional "Proporcionar atención médica", actividad que presentó un subejercicio importante de sus metas.
26. Auditar al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en los proyectos I003 Vigilancia y control epidemiológico, I015 Atención de urgencias, emergencias y desastres, I032 Atención a pensionados y jubilados, I017 Investigación en salud y seguridad social, I025 Indemnizaciones globales y 703 Capacitar y formar servidores públicos.
27. Revisar la correcta aplicación de las fórmulas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución de los recursos del ramo 33 Aportaciones Federales para

Entidades Federativas y Municipios.

28. Practique una auditoría de legalidad, financiera y desempeño al Gobierno del Distrito Federal sobre el ejercicio del monto de endeudamiento autorizado para 1998 que incluya avances físicos financieros de las obras ejecutadas con cargo a esta deuda, y sus fuentes de repago.

29. Practicar una evaluación del desempeño de Comisión Federal de Electricidad para que analice si se han puesto en marcha los proyectos de inversión necesarios para garantizar el abastecimiento de la demanda nacional de energía eléctrica.

30. Auditar el capítulo de Servicios Personales, además de revisar los conceptos de viáticos, gastos de representación, contratación de estudios y asesorías y estímulos económicos del Instituto Federal Electoral.

Artículo 8o. La Contaduría Mayor de Hacienda, en cumplimiento a lo establecido en su Ley Orgánica, deberá ejercer las funciones de control y evaluación y practicar las auditorías correspondientes, destacando las irregularidades por el incumplimiento de la legislación y normatividad vigentes y, en su caso, promover el fincamiento de las responsabilidades administrativas, civiles o penales, que procedan conforme a derecho, así como dentro del término de ley, deberá rendir a esta Cámara el Informe de Resultados correspondientes.

Artículo 9o. Remítase el presente Decreto al Ejecutivo Federal y a la Contaduría Mayor de Hacienda para todos los efectos a que hubiese lugar.

SALÓN DE SESIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 11 de diciembre de 1999.- Dip. **Francisco José Paoli Bolio**, Presidente.- Dip. **Francisco J. Loyo Ramos**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintinueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Diódoro Carrasco Altamirano**.- Rúbrica.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO por el que se nombran representantes al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y al Director General de Crédito Público, para que intervengan en la negociación de créditos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los documentos relativos. 20-ENE-2000

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría Particular.- 101.-11.

JOSE ANGEL GURRIA TREVIÑO, con fundamento en los artículos 14 y 31 fracciones V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. fracciones I y V, 5o. de la Ley General de Deuda Pública; 6o. fracción XIX, 7o., así como 17 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

Que corresponde a esta dependencia el manejo de la deuda pública de la Federación y la realización y autorización de todas las operaciones en que se haga uso de crédito público.

Que para obtener los apoyos financieros necesarios para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y de conformidad con la Ley General de Deuda Pública, es atribución del Ejecutivo Federal, por conducto de esta Secretaría, elaborar los programas correspondientes y llevar el registro del endeudamiento público.

Que para el mejor desempeño de las funciones anteriores, se requiere nombrar a los representantes necesarios para que intervengan en la negociación de los créditos internos y externos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los documentos relativos.

Que en la contratación de los créditos internos y externos que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se requiere necesariamente para la negociación y suscripción de los documentos relativos, de la intervención de los servidores públicos que, conforme al Reglamento Interior de esta Secretaría, desarrollan actividades vinculadas con dichas funciones, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se nombran representantes a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público, para que, en forma conjunta o separada, intervengan en la negociación de créditos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los documentos relativos, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

SEGUNDO.- Los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, deberán informar periódicamente al suscrito, respecto al avance de las negociaciones y los documentos que deban de ser suscritos, en relación con los créditos a cargo del Gobierno Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- El presente Acuerdo deja sin efecto el "Acuerdo por el que se nombran representantes para la negociación y contratación de créditos a cargo del Gobierno Federal y se autorizan al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y al Director General de Crédito Público para ejercer las facultades que se indican", publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 5 de diciembre de 1997.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 10 de enero de 2000.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurria Treviño.- Rúbrica.**

ACUERDO por el que se autoriza al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y al Director General de Crédito Público para ejercer las facultades que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría Particular.- 101.- 10.

JOSE ANGEL GURRIA TREVIÑO, con fundamento en el artículo 31 fracciones V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. fracciones I, III y V, 5o. y 6o. de la Ley General de Deuda Pública; 6o. fracción XIX, 7o. y 17 fracciones X, XIV, XIX y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

Que corresponde a esta Secretaría contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva; autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad; así como el manejo de la deuda pública de la Federación y la realización y autorización de todas las operaciones en que se haga uso de crédito público.

Que para su evaluación y control las operaciones de endeudamiento que lleven a cabo las entidades paraestatales deben estar debidamente autorizadas y registradas por esta dependencia, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Que para el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, en materia de financiamiento público es necesario negociar e instrumentar las operaciones correspondientes de coberturas, productos derivados y esquemas especiales en los que participe el Gobierno Federal.

Que es necesario instrumentar y formalizar los mandatos asociados con el crédito público que otorga el Gobierno Federal a través de esta Secretaría.

Que corresponde a esta Secretaría ejercer los derechos derivados de la participación del Gobierno Federal en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos y fondos similares, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público, para que, en forma conjunta o separada, ejerzan las facultades de la Secretaría en materia de negociación y contratación del crédito público, así como las referentes a la autorización y registro del endeudamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, incluidas las instituciones de banca de desarrollo, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

SEGUNDO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público a negociar e instrumentar, en forma conjunta o separada, aquellas operaciones de financiamiento, coberturas, productos derivados y esquemas especiales en los que participe el Gobierno Federal, conforme a lo establecido por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

TERCERO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público a instrumentar y, en su caso, formalizar los mandatos asociados con el crédito público, que otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría, conforme a lo establecido por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

CUARTO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público a ejercer los derechos derivados de la participación del Gobierno Federal en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos y fondos similares, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

QUINTO.- Los servidores públicos señalados en los artículos anteriores deberán informar al suscrito en forma trimestral y anual, respecto al ejercicio de las autorizaciones conferidas en los mismos.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 10 de enero de 2000.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurriá Treviño**.- Rúbrica.



98/2003

COMUNICADO DE PRENSA

México, D.F., 24 de septiembre de 2003.

EL GOBIERNO FEDERAL SUSCRIBIÓ CON EL BANCO MUNDIAL DOS PRÉSTAMOS POR UN TOTAL DE 563 MILLONES DE DÓLARES

El día de ayer el Gobierno Federal suscribió con el Banco Mundial dos préstamos por un total de 563.46 millones de dólares (mdd). Los dos créditos se destinarán a financiar los siguientes programas.

1. Crédito de 505.06 mdd a un plazo de 10 años liquidable en una sola exhibición al vencimiento, cuyo objetivo es apoyar las reformas de la banca de desarrollo en nuestro país, específicamente la liquidación de BANRURAL y la creación de la Financiera Rural como una agencia descentralizada a cargo de la promoción del desarrollo de los mercados financieros rurales, así como del otorgamiento de créditos para actividades del sector rural.
2. Crédito de 58.4 mdd a un plazo de 10 años de amortización con cinco años de gracia, para el Programa de Desarrollo de E-Negocios para Pequeñas y Medianas Empresas, el cual está enfocado al incremento y fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en áreas urbanas marginadas, mediante la adopción de estrategias de negocios a través de Internet. Este programa financiará, entre otros: un programa piloto de 30 centros comunitarios de negocios y campañas de promoción sobre las ventajas de implementar estrategias e-negocios, enfocadas a las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se proveerá asistencia técnica relacionada con diversas áreas de negocios y el uso de nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones. De igual forma, se apoyará un programa de empleo cuyo objetivo es brindar capacitación a jóvenes de entre 16 y 25 años que viven en condiciones de marginación.

El Banco Mundial, a través de los préstamos suscritos el día de hoy, otorga su respaldo a la agenda de desarrollo del gobierno del Presidente Vicente Fox y demuestra su confianza en la estrategia económica implementada por la actual administración

Los documentos legales de estas operaciones fueron suscritos en la Ciudad de Dubai, Emiratos Árabes Unidos, por el Lic. Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Sr. James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial.

--- 0 ---

26/10/2003

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO por el que se nombran representantes al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y al Director General de Crédito Público, para que intervengan en la negociación de créditos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los documentos relativos. 20-ENE-2000

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría Particular.- 101.-11.

JOSE ANGEL GURRIA TREVIÑO, con fundamento en los artículos 14 y 31 fracciones V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. fracciones I y V, 5o. de la Ley General de Deuda Pública; 6o. fracción XIX, 7o., así como 17 fracción VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

Que corresponde a esta dependencia el manejo de la deuda pública de la Federación y la realización y autorización de todas las operaciones en que se haga uso de crédito público.

Que para obtener los apoyos financieros necesarios para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, y de conformidad con la Ley General de Deuda Pública, es atribución del Ejecutivo Federal, por conducto de esta Secretaría, elaborar los programas correspondientes y llevar el registro del endeudamiento público.

Que para el mejor desempeño de las funciones anteriores, se requiere nombrar a los representantes necesarios para que intervengan en la negociación de los créditos internos y externos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los documentos relativos.

Que en la contratación de los créditos internos y externos que el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se requiere necesariamente para la negociación y suscripción de los documentos relativos, de la intervención de los servidores públicos que, conforme al Reglamento Interior de esta Secretaría, desarrollan actividades vinculadas con dichas funciones, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se nombran representantes a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, y Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público, para que, en forma conjunta o separada, intervengan en la negociación de créditos a cargo del Gobierno Federal y en la suscripción de los documentos relativos, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

SEGUNDO.- Los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, deberán informar periódicamente al suscrito, respecto al avance de las negociaciones y los documentos que deban de ser suscritos, en relación con los créditos a cargo del Gobierno Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- El presente Acuerdo deja sin efecto el "Acuerdo por el que se nombran representantes para la negociación y contratación de créditos a cargo del Gobierno Federal y se autorizan al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y al Director General de Crédito Público para ejercer las facultades que se indican", publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 5 de diciembre de 1997.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 10 de enero de 2000.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurria Treviño**.- Rúbrica.

ACUERDO por el que se autoriza al Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y al Director General de Crédito Público para ejercer las facultades que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría Particular.- 101.- 10.

JOSE ANGEL GURRIA TREVIÑO, con fundamento en el artículo 31 fracciones V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4o. fracciones I, III y V, 5o. y 6o. de la Ley General de Deuda Pública; 6o. fracción XIX, 7o. y 17 fracciones X, XIV, XIX y XXV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

Que corresponde a esta Secretaría contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad; así como el manejo de la deuda pública de la Federación y la realización y autorización de todas las operaciones en que se haga uso de crédito público.

Que para su evaluación y control las operaciones de endeudamiento que lleven a cabo las entidades paraestatales deben estar debidamente autorizadas y registradas por esta dependencia, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

Que para el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, en materia de financiamiento público es necesario negociar e instrumentar las operaciones correspondientes de coberturas, productos derivados y esquemas especiales en los que participe el Gobierno Federal.

Que es necesario instrumentar y formalizar los mandatos asociados con el crédito público que otorga el Gobierno Federal a través de esta Secretaría.

Que corresponde a esta Secretaría ejercer los derechos derivados de la participación del Gobierno Federal en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos y fondos similares, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público, para que, en forma conjunta o separada, ejerzan las facultades de la Secretaría en materia de negociación y contratación del crédito público, así como las referentes a la autorización y registro del endeudamiento de las entidades de la administración pública paraestatal, incluidas las instituciones de banca de desarrollo, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

SEGUNDO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público a negociar e instrumentar, en forma conjunta o separada, aquellas operaciones de financiamiento, coberturas, productos derivados y esquemas especiales en los que participe el Gobierno Federal, conforme a lo establecido por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

TERCERO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público a instrumentar y, en su caso, formalizar los mandatos asociados con el crédito público, que otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría, conforme a lo establecido por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

CUARTO.- Se autoriza a los ciudadanos Carlos Noriega Curtis, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y a Carlos García Moreno Elizondo, Director General de Crédito Público a ejercer los derechos derivados de la participación del Gobierno Federal en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y los organismos y fondos similares, debiendo sujetarse para ello a lo dispuesto por las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.

QUINTO.- Los servidores públicos señalados en los artículos anteriores deberán informar al suscrito en forma trimestral y anual, respecto al ejercicio de las autorizaciones conferidas en los mismos.

TRANSITORIO

UNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 10 de enero de 2000.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Angel Gurriá Treviño**.- Rúbrica.



98/2003

COMUNICADO DE PRENSA

México, D.F., 24 de septiembre de 2003.

EL GOBIERNO FEDERAL SUSCRIBIÓ CON EL BANCO MUNDIAL DOS PRÉSTAMOS POR UN TOTAL DE 563 MILLONES DE DÓLARES

El día de ayer el Gobierno Federal suscribió con el Banco Mundial dos préstamos por un total de 563.46 millones de dólares (mdd). Los dos créditos se destinarán a financiar los siguientes programas.

1. Crédito de 505.06 mdd a un plazo de 10 años liquidable en una sola exhibición al vencimiento, cuyo objetivo es apoyar las reformas de la banca de desarrollo en nuestro país, específicamente la liquidación de BANRURAL y la creación de la Financiera Rural como una agencia descentralizada a cargo de la promoción del desarrollo de los mercados financieros rurales, así como del otorgamiento de créditos para actividades del sector rural.
2. Crédito de 58.4 mdd a un plazo de 10 años de amortización con cinco años de gracia, para el Programa de Desarrollo de E-Negocios para Pequeñas y Medianas Empresas, el cual está enfocado al incremento y fortalecimiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas en áreas urbanas marginadas, mediante la adopción de estrategias de negocios a través de Internet. Este programa financiará, entre otros: un programa piloto de 30 centros comunitarios de negocios y campañas de promoción sobre las ventajas de implementar estrategias e-negocios, enfocadas a las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se proveerá asistencia técnica relacionada con diversas áreas de negocios y el uso de nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones. De igual forma, se apoyará un programa de empleo cuyo objetivo es brindar capacitación a jóvenes de entre 16 y 25 años que viven en condiciones de marginación.

El Banco Mundial, a través de los préstamos suscritos el día de hoy, otorga su respaldo a la agenda de desarrollo del gobierno del Presidente Vicente Fox y demuestra su confianza en la estrategia económica implementada por la actual administración

Los documentos legales de estas operaciones fueron suscritos en la Ciudad de Dubai, Emiratos Árabes Unidos, por el Lic. Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Sr. James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial.

--- 0 ---



Acuse de Recibo

23/07/2003 14:37:34

Solicitud de Información Pública

Número de Folio 0000600057703

Solicitante:

Nombre o Razón Social: Humberto García Hernández

RFC:

Representante:

Domicilio: Sur 73, 4455, Depto. 7, Viaducto Piedad. C.P. 08200; IZTACALCO, DISTRITO FEDERAL

Unidad de enlace:

Dependencia o entidad: SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Con fundamento en el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha recibido su solicitud de información con fecha 23 de Julio de 2003.

El seguimiento a su solicitud podrá realizarlo, mediante el número de folio que se indica en este acuse, en la página de internet con dirección:

<http://informacionpublica.gob.mx>

Plazo de respuesta a la solicitud:

Conforme se establece en los artículos 40 y 44 de la Ley referida, los tiempos de respuesta o posibles notificaciones referentes a su solicitud, son los siguientes:

Respuesta a la solicitud, indicando la forma y medio en que se pondrá a su disposición la información, así como en su caso, el costo:	20 días hábiles (20/08/2003)
Notificación en caso de que la información solicitada no sea de competencia de la dependencia o entidad:	5 días hábiles (30/07/2003)
Requerimiento para proporcionar elementos adicionales o corregir información que permitan localizar la información solicitada:²	10 días hábiles (06/08/2003)
Notificación de ampliación de plazo para dar atención a la solicitud:	20 días hábiles (20/08/2003)
Respuesta a la solicitud, en caso de que haya recibido notificación de ampliación de plazo:	40 días hábiles (18/09/2003)
Acceso o envío de información una vez que indique el medio y forma de entrega y de tener costo, una vez efectuado el pago:	10 días hábiles

1. La solicitud deberá enviarse a la unidad de enlace competente, reiniciándose el proceso de solicitud y los plazos de respuesta.
 2. Este requerimiento interrumpirá el plazo de respuesta, que se reanudará a partir de la recepción de la información requerida.
- Se recomienda conservar el presente acuse para fines informativos y/o aclaraciones.

Ciudad de México, Julio 23, 2003.

Unidad de Enlace de la
Secretaría de Hacienda
y Crédito Público.
P r e s e n t e.

Humberto García Hernández, por mi propio derecho, señalando como domicilio para recibir información, el ubicado en Sur 73, No. 4455, Departamento 7, Colonia Viaducto Piedad, Delegación Iztacalco, 08200, en esta ciudad capital; con el debido respeto me permito solicitar información que se encuentra en los archivos de la Dirección General de Deuda Pública, ubicada en Palacio Nacional; consistente en:

- Copia simple del último contrato de deuda pública externa suscrito por el Gobierno Federal Mexicano.
- Copia simple de alguna acta de emisión suscrita recientemente por el Gobierno Mexicano en el Extranjero para adquirir recursos en divisas.
- Copia simple de algún contrato reciente mediante el cual se haya renegociado parte de la deuda pública externa.
- Copia simple de alguna carta de intención que haya suscrito el Gobierno Federal Mexicano.
- Indicarme cuales son las cláusulas de los contratos de deuda pública externa que imperan en dichos contratos con mayor frecuencia.
- Indicarme cuales son actualmente los acreedores de México a corto y largo plazo.
- Indicarme cómo se determinan las tasas de interés en los bonos públicos emitidos por el Gobierno Federal Mexicano en el extranjero para adquirir recursos en divisas.
- Indicarme si existe algún Manual de Procedimientos para la contratación de deuda pública externa, y en donde se puede consultar.
- Indicarme si existen varios libros para el registro de las obligaciones constitutivas de deuda pública externa y que autoridad se encarga de ellos.
- Indicarme en que consiste el Programa General de Deuda, quien lo emite y donde puedo consultarlo.
- Indicarme como se encuentra constituida actualmente la Comisión Asesora de Financiamientos Externos, cual es su domicilio.

Sin más por el momento, quedo en espera de su pronta respuesta.

Atentamente



Humberto García Hernández

C. HUMBERTO GARCÍA HERNÁNDEZ

Solicitud: 600057703

Fecha: 23/07/2003

Por lo que se refiere a las preguntas 1, 3 y 4, con fundamento en los artículos 18 y 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no es posible proporcionar la información solicitada, toda vez que fue entregada a la Unidad Administrativa Responsable con el carácter de confidencial por los particulares. Además, los contratos solicitados incluyen cláusulas de confidencialidad a las que se sometieron las partes que intervienen y su divulgación sería una causa de incumplimiento a lo establecido en los mismos.

Con relación a las preguntas 2, 6, y 10, se anexa la respuesta correspondiente. Cabe mencionar que en el caso de la pregunta 2, no existe acta de emisión, sin embargo, se le proporcionará un prospecto de colocación.

En cuanto a la pregunta 5, las cláusulas de los contratos de deuda pública externa que imperan con mayor frecuencia en dichos contratos: son Términos y Condiciones del Crédito, Obligaciones de hacer, Obligaciones de no hacer, Jurisdicción aplicable y Confidencialidad.

En cuanto a la pregunta 6, los principales acreedores de México al cierre de 2002 fueron, en orden de importancia: EUA, O. F. I. S, Japón, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Suiza y Canadá (se anexa más información al respecto).

En relación con la pregunta 7, las tasas de interés se determinan de conformidad con las condiciones imperantes en el mercado al momento de llevar a cabo la operación.

En lo concerniente a la pregunta 8, se precisa que no existe como tal un Manual de Procedimientos para la contratación de deuda pública externa.

Por lo que se refiere a la pregunta 9, se precisa que no existen libros específicos para el Registro de Obligaciones Constitutivas de Deuda Pública Externa. El registro a que se refiere la Ley General de Deuda Pública en sus artículos 22 y 27, se efectúa de manera individual para cada crédito, en un formato preestablecido que contiene las principales condiciones financieras bajo las cuales fue contratado. Dichos formatos se clasifican y concentran en el archivo de esta dependencia para su resguardo.

Por último, en lo relativo a la pregunta 11, la constitución de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos se encuentra prevista en el artículo 30 de la Ley General de Deuda Pública, y en virtud de que el Congreso de la Unión desde 2001 no ha autorizado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, montos de endeudamiento externo, no ha tenido materia para sesionar, por lo que no cuenta con domicilio específico.

Pricing Supplement
To Prospectus dated December 4, 2002 and
Prospectus Supplement dated December 4, 2002



United Mexican States

U.S. \$30,000,000,000 Global Medium-Term Notes, Series A
Due Nine Months or More From Date of Issue

€750,000,000 5.375% Global Notes due 2013

The notes will mature on June 10, 2013. Mexico will pay interest on the notes on June 10 of each year, commencing June 10, 2004.

The notes will not be redeemable before maturity and will not be entitled to the benefit of any sinking fund.

The notes will contain provisions regarding acceleration and future modifications to their terms that differ from those applicable to most of Mexico's outstanding public external indebtedness. Under these provisions, which are described beginning on page PS-8 of this pricing supplement, Mexico may amend the payment provisions of the notes with the consent of the holders of 75% of the aggregate principal amount of the outstanding notes.

Application has been made to list the notes on the Luxembourg Stock Exchange.

Neither the Securities and Exchange Commission nor any other regulatory body has approved or disapproved of these securities or passed upon the accuracy or adequacy of this pricing supplement or the accompanying prospectus supplement or prospectus. Any representation to the contrary is a criminal offense.

	Price to Public (1)	Underwriting Discounts	Proceeds to Mexico, before expenses
Per note	99.04%	0.35%	98.69%
Total	€742,800,000	€2,625,000	€740,175,000

(1) Plus accrued interest, if any, from June 10, 2003.

We expect that delivery of the notes will be made on or about June 10, 2003.

Joint Lead Managers and Joint Bookrunners

Citigroup Global Markets

Deutsche Bank

Co-Managers

**Banco Bilbao Vizcaya
Argentaria**

Credit Suisse First Boston

Morgan Stanley

June 3, 2003

TABLE OF CONTENTS

Pricing Supplement	Prospectus Supplement
About this Pricing Supplement.....PS-3	About this Prospectus SupplementS-3
Use of Proceeds.....PS-3	Summary.....S-4
Description of the Notes.....PS-4	Risk Factors.....S-7
New Provisions Applicable to the Notes.....PS-8	Description of the Notes.....S-10
United Mexican States—Recent	Taxation.....S-21
Developments.....PS-11	Plan of Distribution.....S-29
The Economy.....PS-11	Glossary.....S-33
Principal Sectors of the Economy.....PS-11	Annex A – Form of Pricing Supplement.....A-1
Financial System.....PS-15	
External Sector of the Economy.....PS-16	Prospectus
Public Finance.....PS-17	About this Prospectus..... 2
Public Debt.....PS-18	Forward-Looking Statements..... 2
Exchange Rates.....PS-20	Data Dissemination..... 3
Plan of Distribution.....PS-21	Use of Proceeds..... 3
	Description of the Securities..... 4
	Plan of Distribution..... 13
	Official Statements..... 15
	Validity of the Securities..... 15
	Authorized Representative..... 16
	Where You Can Find More
	Information..... 16

Mexico is a foreign sovereign state. Consequently, it may be difficult for investors to obtain or realize upon judgments of courts in the United States against Mexico. See “Risk Factors” in the accompanying prospectus supplement.

ABOUT THIS PRICING SUPPLEMENT

This pricing supplement supplements the accompanying prospectus supplement dated December 4, 2002, relating to Mexico's \$30,000,000,000 Global Medium-Term Note Program and the accompanying prospectus dated December 4, 2002 relating to Mexico's debt securities and warrants. If the information in this pricing supplement differs from the information contained in the prospectus supplement or the prospectus, you should rely on the information in this pricing supplement.

You should read this pricing supplement along with the accompanying prospectus supplement and prospectus. All three documents contain information you should consider when making your investment decision. You should rely only on the information provided or incorporated by reference in this pricing supplement, the prospectus and the prospectus supplement. Mexico has not authorized anyone else to provide you with different information. Mexico and the managers are offering to sell the notes and seeking offers to buy the notes only in jurisdictions where it is lawful to do so. The information contained in this pricing supplement and the accompanying prospectus supplement and prospectus is current only as of its date.

Mexico is furnishing this pricing supplement, the prospectus supplement and the prospectus solely for use by prospective investors in connection with their consideration of a purchase of the notes. Mexico confirms that:

- the information contained in this pricing supplement and the accompanying prospectus supplement and prospectus is true and correct in all material respects and is not misleading;
- it has not omitted other facts the omission of which makes this pricing supplement and the accompanying prospectus supplement and prospectus as a whole misleading; and
- it accepts responsibility for the information it has provided in this pricing supplement and the accompanying prospectus supplement and prospectus.

USE OF PROCEEDS

The net proceeds to Mexico from the sale of the notes will be approximately €740,025,000, after the deduction of the underwriting discount and Mexico's share of the expenses in connection with the sale of the notes, which are estimated to be approximately €150,000. Mexico intends to use the net proceeds of the sale of the notes to prepay amounts owed under a U.S. \$2.00 billion one-year credit facility described herein under "United Mexican States—Recent Developments—Public Debt."

DESCRIPTION OF THE NOTES

Mexico will issue the notes under the fiscal agency agreement, dated as of September 1, 1992, as amended, between Mexico and Citibank, N.A., as fiscal agent. The information contained in this section and in the prospectus supplement and the prospectus summarizes some of the terms of the notes and the fiscal agency agreement. This summary does not contain all of the information that may be important to you as a potential investor in the notes. You should read the fiscal agency agreement and the form of the notes before making your investment decision. Mexico has filed or will file copies of these documents with the SEC and will also file copies of these documents at the offices of the fiscal agent and the paying agents.

Aggregate Principal Amount:	€750,000,000
Issue Price:	99.04%, plus accrued interest, if any, from June 10, 2003
Issue Date:	June 10, 2003
Maturity Date:	June 10, 2013
Specified Currency:	Euro
Authorized Denominations:	€1,000 and integral multiples thereof
Form:	Registered; Book-Entry. The notes will be represented by two global notes, without interest coupons, in registered form, to be deposited on or about the issue date with Citibank, N.A., London. For one global note, Citibank, N.A. London will serve as custodian of Cede & Co., as nominee of The Depository Trust Company ("DTC"). For the other global note, Citibank, N.A., London will serve as common depository for Euroclear Bank S.A./N.V. and Clearstream Banking, S.A.
Interest Rate:	5.375% per annum, accruing from June 10, 2003.
Interest Payment Date:	Annually on June 10 of each year, commencing on June 10, 2004
Regular Record Date:	May 26 of each year
Optional Redemption:	<input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No
Optional Repayment:	<input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No
Indexed Note:	<input type="checkbox"/> Yes <input checked="" type="checkbox"/> No
Foreign Currency Note:	<input checked="" type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No

Managers: Citigroup Global Markets Limited
Deutsche Bank AG London
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Brasil S.A.
Credit Suisse First Boston (Europe) Limited
Morgan Stanley & Co. International Limited

Purchase Price: 98.69%

Method of Payment: Wire transfer of immediately available funds to an account designated by Mexico.

Listing: Application has been made to list the notes on the Luxembourg Stock Exchange.

Securities Codes:

CUSIP: 91086QAP3

ISIN: XS0170239932

US ISIN: US91086QAP37

Common Code: 017023993

Fiscal Agent, Principal Paying Agent, Transfer Agent, Registrar and Authenticating Agent: Citibank, N.A.

Luxembourg Paying and Transfer Agent: Kredietbank S.A. Luxembourgeoise

Further Issues: Mexico may, without the consent of the holders, issue additional notes that may form a single series of notes with the outstanding notes; provided that such additional notes do not have, for purposes of U.S. federal income taxation, a greater amount of original issue discount than the notes have as of the date of the issue of such additional notes.

Payment of Principal and Interest

Principal of and interest on the notes, except as described below, will be payable by Mexico to the fiscal agent in euro. If Mexico determines that euro are not available for making payments on the notes due to the imposition of exchange controls or other circumstances beyond Mexico's control, then payments on the notes shall be made in U.S. dollars until Mexico determines that euro are again available for making these payments. In these circumstances, U.S. dollar payments in respect of the notes will be made at a rate determined by the exchange rate agent in accordance with the Exchange Rate Agency Agreement, dated as of December 3, 1993, as amended, between Mexico and the exchange rate agent. Any payment made under such circumstances in U.S. dollars will not constitute an Event of Default under the notes.

Payments to holders who hold their notes through Euroclear Banking S.A./N.V. or Clearstream Banking S.A. ("Euroclear and Clearstream Holders") will be made in euro, except as described above. Euroclear and Clearstream Holders will not have the option to elect payments in U.S. dollars.

Payments to holders who hold their notes directly through DTC ("DTC Holders") will be made in U.S. dollars, except for DTC Holders who elect to receive payment in euro as described in the accompanying prospectus supplement. The exchange rate agent will exchange euro payments received from the fiscal agent for U.S. dollars and pay such amounts directly to Cede & Co. for payment to DTC's participants. All costs of conversion will be borne by the DTC Holders who receive payment in U.S. dollars. The U.S. dollar amount of any payment of principal or interest received by a DTC Holder will be based on the exchange rate agent's bid quotation, at or prior to 11:00 a.m., London time, on the second London business day preceding the applicable payment date, for the purchase of U.S. dollars with euro for settlement on the payment date of the aggregate amount of euro payable to all DTC Holders receiving U.S. dollar payments on the payment date. If this bid quotation is not available, payment of the aggregate amount due to all DTC Holders on the payment date will be made in euro.

Governing Law:

New York, except that all matters governing authorization and execution of the notes by Mexico will be governed by the law of Mexico.

Additional Provisions:

The notes will contain provisions regarding acceleration and future modifications to their terms that differ from those applicable to most of Mexico's outstanding external public indebtedness. Those provisions are described in the following section, "New Provisions Applicable to the Notes."

NEW PROVISIONS APPLICABLE TO THE NOTES

The notes will contain provisions regarding acceleration and voting on amendments, modifications and waivers that differ from the provisions described in the accompanying prospectus. The provisions described in this pricing supplement will govern the notes. These provisions are commonly referred to as "collective action clauses." Under these provisions, Mexico may amend certain key terms of the notes, including the maturity date, interest rate and other payment terms, with the consent of less than all of the holders of the notes.

Default and Acceleration of Maturity

The notes will contain the same events of default as those described in the accompanying prospectus, but the procedures for acceleration if an event of default occurs will be different from those described in the prospectus. The events of default are the following:

1. Mexico fails to pay any principal of or interest on the notes within 30 days after payment is due;
2. Mexico fails to perform any other obligation under the notes and does not cure that failure within 30 days after the fiscal agent receives written notice from the holder of any note requiring Mexico to remedy the failure;
3. Mexico's creditors accelerate an aggregate principal amount of more than U.S. \$10,000,000 (or its equivalent in any other currency) of Mexico's public external indebtedness because of an event of default resulting from Mexico's failure to pay principal or interest on that public external indebtedness when due;
4. Mexico fails to make any payment on any of its public external indebtedness in an aggregate principal amount of more than U.S. \$10,000,000 (or its equivalent in any other currency) when due and does not cure that failure within 30 days after the fiscal agent receives written notice from the holder of any note requiring Mexico to remedy the failure; or
5. Mexico declares a moratorium on the payment of principal of or interest on its public external indebtedness.

If any of the events of default described above occurs and is continuing, the holders of at least 25% of the aggregate principal amount of the notes outstanding (as defined below) may, by notice to the fiscal agent, declare all the notes to be due and payable immediately.

Upon any declaration of acceleration, the principal, interest and all other amounts payable on the notes will become immediately due and payable on the date Mexico receives written notice of the declaration, unless Mexico has remedied the event or events of default prior to receiving the notice. The holders of more than 50% of the aggregate principal amount of the outstanding notes may rescind a declaration of acceleration if the event or events of default giving rise to the declaration have been cured or waived.

Meetings, Amendments and Waivers

Mexico may call a meeting of the holders of the notes at any time regarding the fiscal agency agreement or the notes. Mexico will determine the time and place of the meeting. Mexico will notify the holders of the time, place and purpose of the meeting not less than 30 and not more than 60 days before the meeting.

In addition, the fiscal agent will call a meeting of the holders of the notes if the holders of at least ten percent of the aggregate principal amount of the outstanding notes have delivered a written request to the fiscal agent setting forth the action they propose to take. The fiscal agent will notify the holders of the time, place and purpose of any meeting called by the holders not less than 30 and not more than 60 days before the meeting.

Only holders of notes and their proxies are entitled to vote at a meeting of holders. Holders or proxies representing a majority of the aggregate principal amount of the outstanding notes will normally constitute a quorum. However, if a meeting is adjourned for a lack of a quorum, then holders or proxies representing 25% of the aggregate principal amount of the outstanding notes will constitute a quorum when the meeting is rescheduled. For purposes of a meeting of holders that proposes to discuss reserved matters, which are specified below, holders or proxies representing 75% of the aggregate principal amount of the outstanding notes will constitute a quorum. The fiscal agent will set the procedures governing the conduct of the meeting.

Mexico, the fiscal agent and the holders may generally modify or take actions with respect to the fiscal agency agreement or the terms of the notes:

- with the affirmative vote of the holders of not less than 66 ²/₃% of the aggregate principal amount of the outstanding notes that are represented at a meeting; or
- with the written consent of the holders of 66 ²/₃% of the aggregate principal amount of the outstanding notes.

However, the holders of not less than 75% of the aggregate principal amount of the outstanding notes, voting at a meeting or by written consent, must consent to any amendment, modification, change or waiver with respect to the notes that would:

- change the due dates for the payment of principal or interest on the notes;
- reduce any amounts payable on the notes;
- reduce the amount of principal payable upon acceleration of the maturity of the notes;
- change the payment currency or places of payment for the notes;
- permit early redemption of the notes or, if early redemption is already permitted, set a redemption date earlier than the date previously specified or reduce the redemption price;
- reduce the percentage of holders of the notes whose vote or consent is needed to amend, supplement or modify the fiscal agency agreement (as it relates to the notes) or the terms and conditions of the notes or to take any other action with respect to the notes or change the definition of "outstanding" with respect to the notes;
- change Mexico's obligation to pay any additional amounts;
- change the governing law provision of the notes;
- change the courts to the jurisdiction of which Mexico has submitted, Mexico's obligation to appoint and maintain an agent for service of process in the Borough of Manhattan, The City of New York or Mexico's waiver of immunity, in respect of actions or proceedings brought by any holder based upon the notes, as described in the prospectus;

- in connection with an exchange offer for the notes, amend any event of default under the notes; or
- change the status of the notes, as described under “Description of the Securities—Debt Securities—Status” in the prospectus.

We refer to the above subjects as “reserved matters.” A change to a reserved matter, including the payment terms of the notes, can be made without your consent, as long as a supermajority of the holders (that is, the holders of at least 75% of the aggregate principal amount of the outstanding notes) agree to the change.

Mexico and the fiscal agent may, without the vote or consent of any holder of the notes, amend the fiscal agency agreement or the notes for the purpose of:

- adding to Mexico’s covenants for the benefit of the holders;
- surrendering any of Mexico’s rights or powers;
- providing collateral for the notes;
- curing any ambiguity or correcting or supplementing any defective provision; or
- making any other change that (a) is not inconsistent with the notes and (b) does not adversely affect the interest of any holder of the notes in any material respect.

For purposes of determining whether the required percentage of holders of the notes has approved any amendment, modification or change to, or waiver of, the notes or the fiscal agency agreement, or whether the required percentage of holders has delivered a notice of acceleration of the notes, notes owned, directly or indirectly, by Mexico or any public sector instrumentality of Mexico will be disregarded and deemed not to be outstanding, except that in determining whether the fiscal agent shall be protected in relying upon any amendment, modification, change or waiver, or any notice from holders, only notes that the fiscal agent knows to be so owned shall be so disregarded. As used in this paragraph, “public sector instrumentality” means Banco de México, any department, ministry or agency of the federal government of Mexico or any corporation, trust, financial institution or other entity owned or controlled by the federal government of Mexico or any of the foregoing, and “control” means the power, directly or indirectly, through the ownership of voting securities or other ownership interests or otherwise, to direct the management of or elect or appoint a majority of the board of directors or other persons performing similar functions in lieu of, or in addition to, the board of directors of a corporation, trust, financial institution or other entity.

UNITED MEXICAN STATES—RECENT DEVELOPMENTS

The information included in this section supplements the information about Mexico corresponding to the headings below that is contained in Exhibit D to Mexico's annual report on Form 18-K, as amended, for the fiscal year ended December 31, 2001. To the extent that the information included in this section differs from the information set forth in the annual report, you should rely on the information in this section.

The Economy

Gross Domestic Product

According to preliminary figures, during 2002, Gross Domestic Product ("GDP") increased by 0.9% in real terms, as compared with 2001. The financial services, insurance and real estate sector grew by 4.4%, the electricity, gas and water sector grew by 3.8%, and the transportation, storage and communications sector grew by 2.2%, each in real terms. The construction sector grew by 1.7%, and the community, social and personal services sector grew by 1.3%, each in real terms. The mining, petroleum and gas sector decreased by 0.3%, the agriculture, livestock, fishing and forestry sector and the commerce, hotels and restaurants sector each decreased by 0.4%, and the manufacturing sector decreased by 0.6%, each in real terms.

According to preliminary figures, GDP grew by 2.3% in real terms during the first quarter of 2003, as compared with the same period of 2002. The construction sector grew by 5.9%, the transportation, storage and communications sector grew by 4.3%, the financial services, insurance and real estate sector grew by 4.1%, and the electricity, gas and water sector grew by 3.0%, each in real terms. The community, social and personal services sector grew by 2.1%, the commerce, hotels and restaurant sector grew by 1.6%, the mining, petroleum and gas sector grew by 1.3%, and the manufacturing sector grew by 0.9%, each in real terms. The agriculture, livestock, fishing and forestry sector decreased by 0.2% in real terms.

Prices and Wages

Inflation during 2002 was 5.70%, as compared to 4.40% during 2001. Inflation during the first four months of 2003 was 1.49%, 0.44 percentage points lower than during the same period of 2002.

Interest Rates

During 2002, interest rates on 28-day *Cetes* averaged 7.08% and interest rates on 91-day *Cetes* averaged 7.44%, as compared with average rates on 28-day and 91-day *Cetes* of 11.30% and 12.24%, respectively, during 2001. During the first five months of 2003, interest rates on 28-day *Cetes* averaged 7.93% and interest rates on 91-day *Cetes* averaged 8.11%, as compared with average rates on 28-day and 91-day *Cetes* of 6.89% and 7.12%, respectively, during the same period of 2002. On June 3, 2003, the 28-day *Cetes* rate was 4.72% and the 91-day *Cetes* rate was 5.11%.

Principal Sectors of the Economy

Petroleum and Petrochemicals

Financial Results for 2002

Based on the consolidated results of *Petróleos Mexicanos*, the subsidiary entities (*i.e.*, *Pemex-Exploración y Producción*, *Pemex-Refinación* and *Pemex-Gas y Petroquímica Básica*) and *Petróleos Mexicanos*' consolidated subsidiary companies, total sales revenues (net of the *Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios* (Special Tax on Production and Services, or the "IEPS Tax")) for 2002 amounted to Ps. 366.9 billion, an increase of 4.8% from total sales revenues (net of the IEPS Tax) during 2001 of Ps. 350.1 billion, primarily as a result of an increase in crude oil export prices. During 2002, the net loss of

Petróleos Mexicanos, the subsidiary entities and the subsidiary companies, as calculated in accordance with Mexican GAAP, amounted to Ps. 30.5 billion, as compared with a net loss during 2001 of Ps. 34.1 billion. This 10.6% decrease in losses was due primarily to a 14.8% increase in the weighted average price of crude oil sold for export and a decrease in cost of sales, resulting from (a) a reduction in product purchases and (b) an increase in the valuation of inventory of crude oil and petroleum products (which is accounted for as a reduction in cost of sales).

During 2002, export sales by the subsidiary entities to P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V. ("PMI"), Petróleos Mexicanos' marketing subsidiary, to its affiliates and to third parties (excluding the trading activities of PMI and its affiliates) increased by 17.1% in peso terms (with dollar-denominated export revenues converted to pesos at the exchange rate on the date on which the export sale was made), from Ps. 120.7 billion in 2001 to Ps. 141.4 billion in 2002, mainly due to an increase in the average price of crude oil exports. The weighted average price per barrel of crude oil that Pemex-Exploración y Producción sold to PMI for export in 2002 was U.S. \$21.31, 14.8% higher than the weighted average price of U.S. \$18.57 in 2001. Export sales increased as a percentage of total net sales (net of the IEPS Tax) from 36.6% in 2001 to 41.4% in 2002. Domestic sales (net of the IEPS Tax) decreased by 4.3%, from Ps. 208.7 billion in 2001 to Ps. 199.8 billion in 2002, due to a decrease in domestic prices of certain petroleum products and a fall in demand for petrochemical products.

Financial Results for the First Three Months of 2003

Total sales revenues (net of the IEPS Tax) for the first three months of 2003 amounted to Ps. 124.0 billion, an increase of 94.3% as compared with net sales revenues (net of the IEPS Tax) during the first three months of 2002 of Ps. 63.8 billion. During the first three months of 2003, the net income of Petróleos Mexicanos, the subsidiary entities and the Pemex Project Funding Master Trust (excluding subsidiary companies), as calculated in accordance with Mexican GAAP (unaudited), amounted to Ps. 2.0 billion, as compared with a Ps. 5.0 billion net loss during the first three months of 2002. This increase in income was due primarily to an increase in the average price of crude oil exports and an increase in the prices of the principal petroleum products that Petróleos Mexicanos and the subsidiary entities sold in the domestic market.

During the first three months of 2003, export sales by the subsidiary entities to P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V., Petróleos Mexicanos' marketing subsidiary, to its affiliates and to third parties increased by 99.3% in peso terms (with dollar-denominated export revenues converted to pesos at the exchange rate on the date on which the export sale was made), from Ps. 26.5 billion in the first three months of 2002 to Ps. 52.8 billion in the first three months of 2003. Export sales increased as a percentage of total net sales (net of the IEPS Tax) from 41.5% in the first three months of 2002 to 42.6% in the first three months of 2003. Domestic sales (net of the IEPS Tax) increased by 90.7%, from Ps. 37.3 billion in the first three months of 2002 to Ps. 71.2 billion in the first three months of 2003.

Set forth below is selected summary operating data relating to Petróleos Mexicanos and the subsidiary entities.

	Year ended December 31,	
	2001	2002
Operating Highlights		
<i>Monthly average production</i>		
Crude oil (tbpd).....	3,127	3,177
Natural gas production (mmcfpd)	4,511	4,423
Refined products ⁽¹⁾ (tbpd)	1,267	1,291
Petrochemicals ⁽²⁾ (mtpy)	307	302
<i>Monthly average crude oil exports (tbpd)</i>		
Olmecca.....	308	246
Isthmus.....	82	48
Maya ⁽⁴⁾	1,320	1,370
Total.....	1,710	1,664
<i>Monthly average crude oil exports</i> <i>(value in millions of U.S. dollars)</i>	11,592	13,087
<i>Monthly average PEMEX crude oil export prices</i> <i>per barrel⁽³⁾⁽⁵⁾</i>		
Olmecca.....	\$ 23.93	\$ 24.90
Isthmus.....	22.23	23.73
Maya.....	17.15	20.88
Weighted average price ⁽⁶⁾	\$ 18.57	\$ 21.54
<i>Monthly average West Texas Intermediate crude oil average price per</i> <i>barrel⁽⁷⁾</i>	\$ 19.27	\$ 29.45

Notes: Numbers may not total due to rounding.

tbpd = thousands of barrels per day; mmcfpd = millions of cubic feet per day; mtpy = thousands of tons per year

- (1) Includes natural gas liquids.
- (2) Excludes ethane and butane gases.
- (3) Subject to adjustment to reflect the percentage of water in each shipment.
- (4) Includes Altamira crude oil, which is recorded as a separate category for annual, but not interim, sales.
- (5) Average price during period indicated.
- (6) On May 28, 2003, the weighted average price of Pemex-Exploración y Producción's crude oil export mix was U.S. \$22.27 per barrel.
- (7) On May 28, 2003, the West Texas Intermediate crude oil spot price was U.S. \$28.50 per barrel.

Reserves

Mexico's total proved developed and undeveloped reserves of crude oil and condensates decreased by 8.4% in 2002, from 18.8 billion barrels of oil equivalent at December 31, 2001 to 17.2 billion barrels of oil equivalent at December 31, 2002. Mexico's dry gas reserves decreased by 7.8% in 2002, from 16.3 trillion cubic feet at December 31, 2001 to 15.0 trillion cubic feet at December 31, 2002.

The following two tables of crude oil and dry gas reserves set forth Petróleos Mexicanos' estimates of Mexico's proved reserves determined in accordance with Rule 4-10(a) of Regulation S-X of the Securities Act of 1933.

**Crude Oil and Condensate Reserves
(including natural gas liquids)⁽¹⁾**

	1999	2000	2001	2002
Proved developed and undeveloped reserves	(in millions of barrels)			
At January 1	21,638	21,519	20,186	18,767
Revisions.....	775	(180)	(144)	(247)
Extensions and discoveries ⁽²⁾	311	91	2	(36)
Production.....	(1,205)	(1,244)	(1,277)	(1,288)
At December 31.....	21,519	20,186	18,767	17,196
Proved developed reserves at December 31	11,414	12,312	12,622	11,725

Note: Numbers may not total due to rounding.

(1) Crude oil and condensate reserves include the fraction of liquefiable hydrocarbons recoverable in natural gas processing plants.

(2) Extensions include positive and negative changes due to new data gathered through drilling of extension wells.

Source: Pemex-Exploration and Production

Dry Gas Reserves

	1999	2000	2001	2002
Proved developed and undeveloped reserves	(in billions of cubic feet)			
At January 1	17,054	18,471	17,365	16,256
Revisions.....	2,427	3	(78)	(442)
Extensions and discoveries ⁽¹⁾	176	58	98	313
Production ⁽²⁾	(1,186)	(1,167)	(1,129)	(1,141)
At December 31.....	18,471	17,365	16,256	14,986
Proved developed reserves at December 31	11,127	9,713	8,776	8,572

Note: Numbers may not total due to rounding.

(1) Extensions include positive and negative changes due to new data gathered through drilling of extension wells.

(2) Natural gas production reported in other tables refers to wet, sour gas. There is a shrinkage in volume when natural gas liquids and impurities are extracted to obtain dry gas. Therefore, reported natural gas volumes are greater than dry gas volumes.

Source: Pemex-Exploration and Production

Capital Expenditures and Investments

For 2003, the Government approved a budget for 33 long-term productive infrastructure projects (called "PIDIREGAS"), 27 of which will be carried out by Pemex-Exploration and Production, five of which will be carried out by Pemex-Refining and one of which will be carried out by Pemex-Gas and Basic Petrochemicals, for a total PIDIREGAS budget of Ps. 106,969 million. The 2003 budget includes approximately Ps. 88,968 million budgeted for Pemex-Exploration and Production's PIDIREGAS.

Exports and Export Agreements

Although Mexico is not a member of the Organization of the Petroleum Exporting Countries ("OPEC"), since 1998 it has entered into agreements with OPEC and non-OPEC members to reduce its oil exports in order to stabilize international oil prices.

On January 13, 2003, the Ministry of Energy of Mexico announced that beginning on February 1, 2003, Mexico would increase its oil exports by 120,000 barrels per day, to 1.88 million barrels per day.

Mexico agreed to increase its oil exports in conjunction with production increases by other oil producing countries in order to stabilize oil prices, which had increased significantly in recent weeks.

Financial System

Central Bank and Monetary Policy

At May 30, 2003, the monetary base totaled Ps. 246,356 million, as compared to Ps. 263,937 million at December 31, 2002.

Banco de México utilizes the “short” mechanism as its principal monetary policy instrument. Banco de México increased the “short” on December 6, 2002, from Ps. 400 million to Ps. 475 million. In 2003, Banco de México has subsequently increased the “short” on three occasions, from Ps. 475 million to Ps. 550 million on January 10, 2003, from Ps. 550 million to Ps. 625 million on February 7, 2003, and from Ps. 625 million to Ps. 700 million on March 28, 2003. These increases in the “short” were made in response to internal and external factors that could have threatened the achievement of the inflation target for 2003.

On March 20, 2003, the Foreign Exchange Commission announced that it had adopted a new mechanism to moderate the rate of accumulation of international reserves expected in 2003. Under the new mechanism, Banco de México sells dollars directly in the foreign exchange market according to the following rules:

- Every quarter, Banco de México announces the total amount of dollars it will supply to the currency market in the following three-month period. The amount of dollars to be sold, which are sold exclusively to Mexican credit institutions, will equal 50% of the increase in net international reserves registered during the previous quarter less the sales of dollars made through this mechanism during the previous quarter.
- The total amount of dollars to be sold in a quarter will be sold through daily auctions, each for an amount equal to the total for the quarter divided by the number of business days in the quarter.
- The auctions will be temporarily suspended if the amount sold in the auctions during the previous quarter is less than \$125 million. The auctions will resume if the increase in net international reserves during a quarter exceeds by more than \$250 million the excess of the level of international reserves at the beginning of the last quarter in which a dollar sale was announced over the amount of dollars to be sold during such quarter under the auction mechanism.

The daily auction procedure commenced on May 2, 2003, based on the accumulation of net international reserves registered in the period from January 17 to April 16, 2003. On April 22, 2003, Banco de México announced that the daily amount of dollars to be auctioned pursuant to this procedure for the period from May 2, 2003 to July 31, 2003 would be U.S. \$32 million.

The Securities Market

At December 31, 2002, the Stock Market Index stood at 6,127.09 points, representing a 3.9% decrease in nominal peso terms and a 9.0% decrease in real peso terms from the level at December 31, 2001. At April 30, 2003, the Stock Market Index stood at 6,509.88 points, representing a 6.2% increase in nominal terms and a 4.7% increase in real terms from the level at December 31, 2002. On June 3, 2003, the Stock Market Index stood at 6,738.97 points.

External Sector of the Economy

Foreign Trade

During 2002, Mexico registered a trade deficit of U.S. \$7,996.8 million, as compared with a trade deficit of U.S. \$9,953.6 million for 2001. Merchandise exports increased by 1.4% during 2002, to U.S. \$160,682.0 million, as compared with U.S. \$158,442.9 million in 2001. During 2002, petroleum exports increased by 13.1% and non-petroleum exports increased by 0.4%, each as compared with 2001. Exports of manufactured goods, which represented 88.4% of total merchandise exports, increased by 0.4% during 2002 as compared with 2001.

Total imports were U.S. \$168,678.9 million during 2002, a 0.2% increase as compared to 2001. Imports of intermediate goods increased by 0.3%, imports of capital goods decreased by 6.7% and imports of consumer goods increased by 7.2% during 2002, each as compared with 2001.

During the first four months of 2003, Mexico registered a trade deficit of U.S. \$1,066.1 million, as compared with a trade deficit of U.S. \$2,192.9 million for the same period of 2002. Merchandise exports increased by 3.7% during the first four months of 2003, to U.S. \$52,803.1 million, as compared with U.S. \$50,942.7 million during the first four months of 2002. During the first four months of 2003, petroleum exports increased by 56.3%, and non-petroleum exports decreased by 0.8%, in each case as compared with the same period of 2002. Exports of manufactured goods, which represented 84.1% of total merchandise exports, decreased by 1.7% during the first four months of 2003, as compared with the same period of 2002.

During the first four months of 2003, total imports were U.S. \$53,869.2 million, a 1.4% increase as compared with the same period of 2002. Imports of intermediate goods increased by 2.5%, imports of capital goods decreased by 7.7% and imports of consumer goods increased by 4.2% during the first four months of 2003, each as compared with the same period of 2002.

Balance of International Payments

According to preliminary figures, during 2002, Mexico's current account registered a deficit of 2.2% of GDP, or U.S. \$13,915 million. The capital account surplus for the same period totaled U.S. \$21,674 million. During 2002, net foreign investment totaled U.S. \$13,242 million, and was comprised of direct foreign investment totaling U.S. \$13,968 million and net portfolio investment (including securities placed abroad) outflows totaling U.S. \$726 million.

According to preliminary figures, during the first three months of 2003, Mexico's current account registered a deficit of 1.4% of GDP or U.S. \$2,141 million. The capital account surplus for the same period totaled U.S. \$7,164 million. During the first three months of 2003, net foreign investment totaled U.S. \$5,604 million, and was comprised of direct foreign investment totaling U.S. \$2,570 million and net portfolio investment (including securities placed abroad) totaling U.S. \$3,034 million.

At December 31, 2002, Mexico's international reserves totaled U.S. \$47,984 million, as compared to U.S. \$40,880 million at December 31, 2001. The net international assets of Banco de México totaled U.S. \$50,722 million at December 31, 2002, as compared to U.S. \$44,857 million at December 31, 2001. At May 30, 2003, Mexico's international reserves totaled U.S. \$53,571 million, an increase of U.S. \$5,587 million from the level at December 31, 2002. The net international assets of Banco de México totaled U.S. \$55,803 million at May 23, 2003, reflecting an increase of U.S. \$5,081 million from the level at December 31, 2002.

Exchange Controls and Foreign Exchange Rates

During 2002, the average peso/U.S. dollar exchange rate was Ps. 9.6616 = U.S. \$1.00. The peso/U.S. dollar exchange rate established by Banco de México on June 3, 2003 (to take effect on the second business day thereafter) was Ps. 10.2598 = U.S. \$1.00.

Public Finance

2002 Budget

On December 12, 2002, Congress approved the dissolution and liquidation of Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., a governmental development bank, which will create an estimated extraordinary expenditure of Ps. 48.9 billion. This expenditure will be offset by an estimated Ps. 11 billion to be gained from an amendment to the Retirement Systems Savings Law approved by Congress on December 15, 2002, which will allow the Government to use a portion of workers' unclaimed retirement funds for this purpose. The Government will be contingently liable to return these funds, with interest, if and when claimed by the workers entitled to them.

2003 Budget and Fiscal Package

On December 14, 2002, Congress approved the Federal Annual Revenue Law for 2003 and on December 15, 2002, Congress approved the Federal Expenditure Decree for 2003 (as approved, together with the Federal Annual Revenue Law for 2003 as approved, the "2003 Budget"). The 2003 Budget maintains fiscal discipline as the cornerstone of the economic program, and contemplates a public sector deficit of 0.50% of GDP for 2003.

The 2003 Budget is based upon an estimated weighted average price of Mexico's oil exports of U.S. \$18.35 per barrel and an estimated volume of oil exports of 1.86 million barrels per day. The budget as originally proposed to Congress was based upon an estimated weighted average price of Mexico's oil exports of U.S. \$17.00 per barrel. Congress' upward revision resulted in Ps. 24.7 billion of additional revenues with respect to the original proposal.

The 2003 Budget includes the following tax measures, among others:

- continuation of a gradual reduction in income tax rates, introduced at the end of 2001;
- new tax deductions for individuals and immediate deduction of investment expenditures outside of the metropolitan areas of Mexico City, Guadalajara and Monterrey; and
- elimination of the luxury goods tax.

The results for 2001 and 2002, the revised budget assumptions and targets for 2002 and the budget assumptions and targets for 2003 are set forth below.

**2001 and 2002 Results;
2002 Revised Budget Assumptions and Targets;
2003 Budget Assumptions and Targets**

	2001 Results	2002 Revised Budget	2002 Results	2003 Budget
Real GDP growth (%).....	(0.3) ⁽¹⁾	1.7	0.9 ⁽¹⁾	3.0 ⁽³⁾
Increase in the national consumer price index (%).....	4.4	4.5	5.7 ⁽¹⁾	3.0
Average export price of Mexican oil mix (U.S.\$/barrel).....	18.57	15.50	21.54	18.35
Current account deficit as % of GDP.....	2.9 ⁽¹⁾	3.4	2.2 ⁽¹⁾	2.8
Average exchange rate (Ps./\$1.00).....	9.339	10.1	9.6616	10.1
Average rate on 28-day <i>Cetes</i> (%).....	11.3	9.7	7.1	7.5
Public sector balance as % of GDP.....	(0.7)	(0.7)	(1.23) ⁽²⁾	(0.5)
Primary balance as % of GDP.....	2.6	2.7	1.8 ⁽²⁾	N/A

(1) Preliminary.

(2) Includes liquidation of Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (Banrural).

(3) Targeted GDP for 2003 has been revised to 2.4% by Banco de México; however, the official budget for 2003 has not been revised.

N/A = Not available.

Source: Ministry of Finance and Public Credit.

Under the 2003 Budget, the Government estimates that it will devote Ps. 271,305 million (24.5% of total budgetary programmable expenditures) to education and Ps. 317,430 million (28.7% of total budgetary programmable expenditures) to health and social security.

The Government also expects that it will devote Ps. 93,221 million (8.4% of total budgetary programmable expenditures) to housing and community development. In addition, the 2003 Budget contemplates that Ps. 158,474 million will be used for the debt service of the Government and that Ps. 26,408 million will be used for the debt service of the public sector agencies specified in the 2003 Budget.

Revenues and Expenditures

In accordance with the automatic adjustment mechanism contained in Article 32 of the 2002 Budget, and in response to lower than projected revenues, the Government cut expenditures by Ps. 10.1 billion in nominal pesos during the first quarter of 2002 in order to meet its fiscal targets for 2002. The Government did not cut expenditures during the remainder of 2002.

According to preliminary figures, the public sector registered an overall deficit of Ps. 75.6 billion in nominal pesos in 2002, and the primary balance registered a surplus of Ps. 109.0 billion in nominal pesos, 30.2% lower in real terms when compared to 2001.

During the first four months of 2003, the public sector overall balance registered a surplus of Ps. 60.5 billion and the primary balance registered a surplus of Ps. 131.0 billion, 69.5% higher in real terms than during the same period of 2002.

Public Debt

At December 31, 2002, the net internal debt of the Government was U.S. \$79.6 billion, as compared with U.S. \$75.6 billion outstanding as of December 31, 2001. At December 31, 2002, the average maturity of internal debt was 816 days, as compared with 748 days at December 31, 2001.

At December 31, 2002, the gross external debt of the Government totaled U.S. \$78.82 billion. Outstanding gross external debt decreased by approximately U.S. \$1.52 billion during 2002, from U.S. \$80.34 billion at December 31, 2001, to U.S. \$78.82 billion at December 31, 2002. Of the total external debt at December 31, 2002, U.S. \$76.03 billion represented long-term debt and U.S. \$2.80 billion represented short-term debt.

Outstanding gross external debt increased by approximately U.S. \$4.7 billion in the first four months of 2003, from U.S. \$78.8 billion at December 31, 2002 to U.S. \$83.6 billion at April 30, 2003. Of this amount, U.S. \$79.3 billion represented long-term debt and U.S. \$4.2 billion represented short-term debt.

Subsequent to December 31, 2002:

- The Pemex Project Funding Master Trust issued £250,000,000 of its 7.50% Notes due 2013 on January 27, 2003, U.S. \$750,000,000 of its 6.125% Notes due 2008 on February 6, 2003, and €750,000,000 of its 6.625 per cent Guaranteed Notes due 2010 on April 4, 2003. The Pemex Project Funding Master Trust expects to issue U.S. \$750,000,000 of its 7.375% Notes due 2014 on June 4, 2003.
- Mexico issued U.S. \$2,000,000,000 of its 6.375% Global Notes due 2013 on January 16, 2003, U.S. \$1,000,000,000 of its 6.625% Global Notes due 2015 on March 3, 2003, and U.S. \$1,500,000,000 of its 4.625% Global Notes due 2008 and U.S. \$1,000,000,000 of its 7.500% Global Notes due 2033 on April 11, 2003.

On May 15, 2003, Mexico redeemed all of its outstanding Collateralized Fixed Rate Bonds due 2019, USD Par Series A and USD Par Series B (the "Par Bonds"), totaling approximately U.S. \$4.34 billion. The Par Bonds were originally issued as part of Mexico's February 1990 restructuring process, and were the last outstanding series of Mexican Brady Bonds denominated in dollars. Only 3.63% of the U.S. \$34.25 billion aggregate amount of Brady Bonds originally issued currently remains outstanding. The payment of the redemption price of the Par Bonds was financed by the proceeds of Mexico's issuance in April 2003 of U.S. \$1,500,000,000 of its 4.625% Global Notes due 2008 and U.S. \$1,000,000,000 of its 7.500% Global Notes due 2033, as well as with a U.S. \$2.00 billion one-year credit facility that Mexico entered into on April 7, 2003 with Barclays Bank PLC and JPMorgan Chase Bank, as lenders. Upon receipt of the proceeds of the April 2003 issuance, the commitments of the lenders under the credit facility was reduced to approximately \$1.37 billion.

EXCHANGE RATES

Reference is made to “Risk Factors—Currency Risks” and “Description of Notes—Payment of Principal and Interest” in the Prospectus Supplement for a general discussion of the exchange rate and exchange control risks associated with an investment in notes such as the notes.

The table below sets forth historical average exchange rates for (i) the U.S. dollar as against the euro for the month of May in the years 1999 through 2002 and for the years 1999 through 2002 and (ii) for the U.S. dollar as against the euro for January through May of 2003. Monthly and annual averages are based on the daily noon buying rates for cable transfers in The City of New York certified for customs purposes by the Federal Reserve Bank of New York (the “FRBNY Exchange Rate”).

<u>Average for the Period</u>	<u>U.S.\$/ €</u>
May 1999	1.0630
1999	1.0653
May 2000	0.9059
2000	0.9232
May 2001	0.8753
2001	0.8952
May 2002	0.9170
2002	0.9454
January 2003	1.0622
February 2003	1.0785
March 2003	1.0797
April 2003	1.0862
May 2003	1.1556

Source: Federal Reserve Statistical Release G.5A(405) for 1999-2002 yearly averages and Release G.5(405) for monthly averages.

On June 3, 2003, the FRBNY Exchange Rate for U.S. dollars against the euro was U.S. \$1.17 = €1.00.

The exchange rate between the euro and the dollar is, at any given time, a result of the international supply of and the demand for the two currencies, and changes in such exchange rate result over time from the interaction of many factors directly or indirectly affecting economic conditions in any participating member state of the European Community and in the United States, including economic and political developments in other countries. Of particular importance are rates of inflation, interest rate levels, the balance of payments (both capital and current account) and the extent of governmental surpluses or deficits in the participating member states of the European Community and in the United States, all of which are in turn sensitive to the monetary, fiscal and trade policies pursued by the governments of the participating member states of the European Community, the United States and other countries prominent in international trade and finance.

PLAN OF DISTRIBUTION

The managers severally have agreed to purchase, and Mexico has agreed to sell to them, the principal amount of the notes listed opposite their names below. The terms agreement, dated as of June 3, 2003, between Mexico and the managers provides the terms and conditions that govern this purchase.

Managers	Principal Amount of Notes
Citigroup Global Markets Limited	€ 337,500,000
Deutsche Bank AG London	337,500,000
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A.	25,000,000
Credit Suisse First Boston (Europe) Limited	25,000,000
Morgan Stanley & Co. International Limited.....	25,000,000
Total	<u>€ 750,000,000</u>

The managers plan to offer the notes directly to the public at the price set forth on the cover page of this pricing supplement. After the initial offering of the notes, the managers may vary the offering price and other selling terms.

The managers are offering the notes, subject to prior sale, when, as and if issued to and accepted by them, subject to approval of the validity of the notes by counsel and other conditions contained in the terms agreement, such as the receipt by the managers of officer's certificates and legal opinions. The managers reserve the right to withdraw, cancel or modify offers to the public and to reject orders in whole or in part.

In order to facilitate the offering of the notes, Citigroup Global Markets Limited may engage in transactions that stabilize, maintain or affect the price of the notes. In particular, Citigroup Global Markets Limited may:

- over-allot in connection with the offering (*i.e.*, apportion to dealers more of the notes than the managers have), creating a short position in the notes for their own accounts,
- bid for and purchase notes in the open market to cover over-allotments or to stabilize the price of the notes or
- if Citigroup Global Markets Limited repurchases previously distributed notes, reclaim selling concessions which it gave to dealers when it sold the notes.

Any of these activities may stabilize or maintain the market price of the notes above independent market levels. Citigroup Global Markets Limited is not required to engage in these activities, but, if it does, it may discontinue them at any time.

The managers and their affiliates may engage in transactions with and perform services for Mexico. These transactions and services are carried out in the ordinary course of business.

The managers have advised Mexico that they expect to make offers and sales of the notes in the United States through their respective selling agents. The members of the U.S. selling group are Citigroup Global Markets Inc. and Deutsche Bank Securities Inc.

The notes are being offered for sale in jurisdictions in the United States, Europe and Asia where it is legal to make such offers. The managers have agreed that they will not offer or sell the notes, or distribute or publish any document or information relating to the notes, in any place without complying with the applicable laws and regulations of that place. If you receive this pricing supplement and the related

prospectus supplement and prospectus, then you must comply with the applicable laws and regulations of the place where you (a) purchase, offer, sell or deliver the notes or (b) possess, distribute or publish any offering material relating to the notes. Your compliance with these laws and regulations will be at your own expense.

The managers have specifically agreed to act as follows in each of the following places:

- *United Kingdom.* Each manager has severally represented and agreed that it has complied and will comply with all applicable provisions of the Financial Services and Markets Act 2000 of Great Britain with respect to anything done by it in relation to the notes in, from or otherwise involving the United Kingdom.
- *The Netherlands.* The notes may not be offered, sold, transferred or delivered in or from The Netherlands, as part of their initial distribution or as part of any re-offering, and neither this pricing supplement nor any other document in respect of the offering may be distributed or circulated in The Netherlands, other than to individuals or legal entities which include, but are not limited to, banks, brokers, dealers, institutional investors and undertakings with a treasury department, who or which trade or invest in securities in the conduct of a business or profession.
- *Hong Kong.* No offer to sell the notes has been or will be made in the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China ("Hong Kong"), by means of any document, other than to persons whose ordinary business is to buy or sell shares or debentures, whether as principal or agent, except in circumstances which do not constitute an offer to the public within the meaning of the Companies Ordinance (Cap.32) of Hong Kong, and unless permitted to do so under the securities laws of Hong Kong, no person has issued or had in its possession for the purposes of issue, and will not issue or have in its possession for the purpose of issue, any advertisement, document or invitation relating to the notes in Hong Kong other than with respect to the notes intended to be disposed of to persons outside Hong Kong or only to persons whose business involves the acquisition, disposal or holding of securities whether as principal or agent.
- *Singapore.* This pricing supplement has not been registered as a prospectus with the Monetary Authority of Singapore. Accordingly, this pricing supplement and any other document or material in connection with the offer or sale, or invitation or subscription or purchase, of the notes may not be circulated or distributed, nor may the notes be offered or sold, or be made the subject of an invitation for subscription or purchase, whether directly or indirectly, to persons in Singapore other than under circumstances in which such offer, sale or invitation does not constitute an offer or sale, or invitation for subscription or purchase, of the notes to the public in Singapore.

Mexico will register the notes with the National Registry of Securities of Mexico, which is maintained by the National Banking and Securities Commission. Such registration does not certify that the notes are of investment quality or that the information contained in this pricing supplement, in the prospectus supplement or in the prospectus is accurate or complete. The notes will not be publicly offered or sold in Mexico.

The terms relating to Non-U.S. offerings that appear under "Plan of Distribution" in the prospectus do not apply to the offer and sale of the notes under this pricing supplement.

Mexico has agreed to indemnify the managers against certain liabilities, including liabilities under the U.S. Securities Act of 1933, as amended.



SECRETARÍA
DE
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Cuenta de la Hacienda Pública Federal

2003

SUBSECRETARÍA DE EGRESOS

UNIDAD DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL E INFORMES SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA

POLÍTICA DE DEUDA

OBJETIVOS

- Obtener una mezcla más adecuada entre los componentes internos y externos de la deuda pública.
- Mejorar el perfil de las amortizaciones de la deuda pública.
- Disminuir el costo de financiamiento del sector público.
- Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos adversos en las tasas de interés y tipos de cambio.
- Atenuar el impacto de perturbaciones externas que resulten en cambios en la disponibilidad de recursos en los mercados internacionales de capital.
- Promover el desarrollo del mercado de deuda privada.

ESTRATEGIAS

- Cubrir íntegramente el déficit del Gobierno Federal con recursos provenientes de fuentes internas.
- Realizar operaciones de manejo y administración de pasivos.
- Consolidar y extender la curva de rendimiento de títulos gubernamentales en el mercado nacional.
- Impulsar el desarrollo del mercado de deuda privada en el país, estableciendo elementos de referencia para sus transacciones.
- Aprovechar los términos y condiciones favorables de los financiamientos de los Organismos Financieros Internacionales **-OFI's-**.

LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO AUTORIZADOS AL EJECUTIVO FEDERAL POR EL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EN LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN

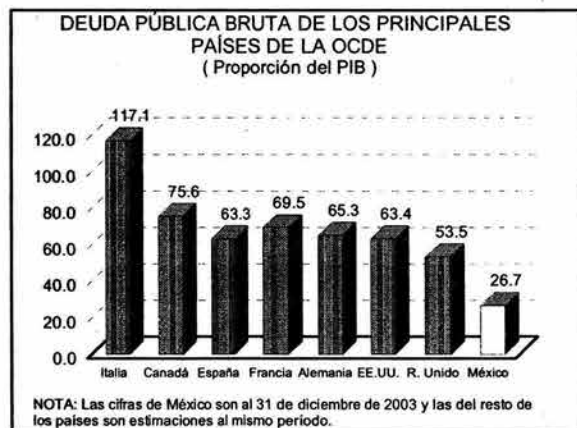
- Captar endeudamiento neto interno hasta por 99 mil millones de pesos.
- Contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.
- Emitir valores en moneda nacional y contratar empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal.
- No se solicitó monto alguno de endeudamiento neto externo, por tercer año consecutivo.
- Contratar o emitir valores en el exterior con objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.
- El monto de endeudamiento interno neto podrá ser modificado, como resultado de la aplicación del Programa de Separación Voluntaria **-PSV-**.

LÍNEAS DE ACCIÓN

Deuda Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar operaciones de manejo y administración de pasivos que permitan mejorar la composición del portafolio de la deuda externa del Gobierno Federal, mediante el intercambio o retiro de instrumentos de deuda. • Captar los recursos necesarios para hacer frente a las obligaciones de la deuda vigente. • Diversificar la base de inversionistas de títulos emitidos por el Gobierno Federal. • Continuar aprovechando, en su caso, los términos y condiciones de los financiamientos con los OFI's.
Deuda Interna	<ul style="list-style-type: none"> • Prever que el financiamiento del déficit del Gobierno Federal, sea cubierto en su totalidad a través de fuentes internas. • Favorecer la colocación de títulos de largo plazo con tasa nominal fija, a fin de reducir la sensibilidad de las finanzas públicas ante movimientos adversos en las tasas de interés internas. • Consolidar y extender la curva de rendimiento de títulos gubernamentales en el mercado nacional. • Incrementar el plazo promedio de vencimientos de las obligaciones gubernamentales. • Mantener la política de informar anticipadamente el esquema trimestral de las subastas de valores gubernamentales.

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

- La persistente aplicación de una **política proactiva de deuda pública**, apoyada en la solidez de la postura fiscal, permitió avanzar en los fines económicos y financieros establecidos en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006.
- La **deuda pública bruta** como proporción del producto interno bruto se ubicó en 26.7 por ciento, mayor en 0.9 puntos porcentuales a la del ejercicio previo.
- De dicha variación, 0.6 puntos se atribuyen al componente interno, ya que conforme a lo previsto, **las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal fueron cubiertas en su totalidad con recursos provenientes del mercado doméstico.**



Por su parte, el acervo externo da cuenta de los restantes 0.3 puntos porcentuales, debido, principalmente, al efecto de la depreciación del peso respecto al dólar y de éste con relación a otras monedas en que se encuentra contratada la deuda, así como al registro de los pasivos asociados a los PIDIREGAS.

- Merece destacarse que la relación deuda bruta a producto interno bruto, **siguió comparándose favorablemente en el contexto internacional**, al situarse por debajo de los niveles que presentaron la mayoría de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico **-OCDE-**.

DEUDA EXTERNA

- El desempeño reciente de la deuda pública externa, sin duda **fortalece los signos de estabilidad y la confianza en la economía nacional**. Su manejo se orientó, fundamentalmente, a la administración de los pasivos mediante la realización de operaciones de refinanciamiento, recompras y amortizaciones anticipadas para reducir el costo y mejorar la composición de su portafolio.
- En ese contexto, en 2003 se distinguieron tres aspectos en la conducción de la política del débito externo:
 - Una activa participación en los mercados internacionales de capital.
 - La inclusión de Cláusulas de Acción Colectiva **-CAC's-** en las colocaciones de deuda soberana.
 - La amortización anticipada del saldo de la deuda documentada en Bonos Brady.
- Por lo anterior, la captación de recursos externos realizada por el sector público reflejó una estructura en la que **destacaron las colocaciones de bonos en los mercados internacionales de capital**, al representar 36.3 por ciento del total. En orden de importancia le siguieron las líneas de comercio exterior, con 25.3; los créditos provenientes del mercado bancario, 19.3; desembolsos de los OFI's, 11.0; y el restante 8.1 por ciento correspondió a pasivos ligados a los PIDIREGAS.
- Si bien esta estructura constata una activa participación en los mercados voluntarios de capital, con colocaciones que superaron en 83.9 por ciento las emisiones del Gobierno Federal en 2002, conviene señalar que las operaciones de administración de pasivos se efectuaron **sin alterar la meta relativa a un endeudamiento neto externo de cero**, y obteniendo un costo ponderado, expresado como el diferencial sobre los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, significativamente menor al reportado un año antes.
- Además, el Gobierno Federal marco pauta en tales mercados, al incluir CAC's en las emisiones de deuda soberana, anunciadas en febrero de 2003, las cuales constituyen un instrumento que busca facilitar el proceso de renegociación de los términos de la deuda externa entre acreedores y el emisor, en el remoto caso en que esto sea necesario. Así, **México se convirtió en el primer emisor soberano que incorpora este tipo de elementos**, sentando con ello un importante precedente en los mercados internacionales de capital, que brindará mayor certidumbre entre los emisores soberanos e inversionistas, al tiempo que contribuirá al fortalecimiento de los mecanismos de solución de controversias.
- A través de la **emisión de bonos** el Gobierno Federal captó 7 mil 356.7 millones de dólares, a plazos que van desde 5.5 hasta 30 años. Los recursos así obtenidos se destinaron, principalmente, al canje o refinanciamiento de pasivos y para profundizar parte de las obligaciones externas.
- El **costo ponderado** de dichas colocaciones, expresado como el diferencial sobre los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, fue de 229 puntos base, nivel inferior en 83 puntos al alcanzado en las colocaciones llevadas a cabo en 2002.

EMISIÓN DE BONOS DEL GOBIERNO FEDERAL EN LOS MERCADOS INTERNACIONALES DURANTE 2003

Fecha	Monto (Millones de Dólares)	Plazo (Años)	Tasa de Interés Anual (%)	Aplicación
TOTAL	7 356.7			
Enero 16	2 000.0	10	6.375	• Recompra de Bonos Brady Par por 500.0 millones de dólares y complemento del fondeo de la totalidad de las amortizaciones de mercado que el Gobierno Federal realizó en 2003.
marzo 3 *	1 000.0	12	6.625	• Amortización de pasivos que se encontraban en condiciones menos favorables.
Abril 11 *	1 000.0	30	7.5	• Retiro de Bonos Brady Par denominados en dólares americanos.
Abril 11 *	1 500.0	5.5	4.625	• Retiro de Bonos Brady Par denominados en dólares americanos.
Junio 10 *	856.7 **	10	5.375	• Amortización de pasivos a cargo del Gobierno Federal.
Octubre 14 *	1 000.0	10.25	5.875	• Cobertura de parte de las obligaciones financieras externas de 2004.

*/ Emisiones que incorporaron en su documentación CAC's.

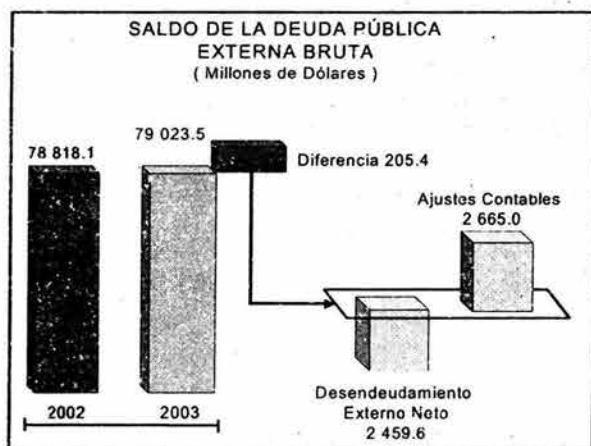
**/ Corresponde al equivalente en dólares estadounidenses de 750.0 millones de euros negociados en la emisión.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- A las acciones anteriores se agregan las **operaciones de administración de pasivos** llevadas a cabo por el Gobierno Federal, mismas que implicaron la cancelación de deuda, destacando la amortización anticipada de los Bonos Brady por 5 mil 607.6 millones de dólares, como se describe a continuación:
 - En abril, se concluyó el proceso de cancelación de Bonos Brady Par denominados en dólares por un monto de 502.0 millones. Los recursos para esta operación se captaron mediante las emisiones realizadas en los primeros meses del año.
 - En mayo, se efectuó el retiro de las últimas series A y B vigentes de Bonos Brady Par, también denominados en dólares americanos por 3 mil 838.9 millones, a través de la opción de pago anticipado. Los recursos provinieron de la liquidez acumulada en operaciones de financiamiento antes mencionadas y de una línea de crédito a un año por 2 mil millones de dólares.
 - En julio, se ejerció la opción de amortización anticipada de las series de Bonos Brady Par denominados en liras italianas, marcos alemanes, florines holandeses y francos suizos, por una cantidad equivalente en dólares de aproximadamente un mil 266.7 millones. Con esta otra operación, el **Gobierno Federal concluyó la liquidación de todas las series de Bonos Brady.**
- Además de la Administración Central, en diciembre, BANOBRAS efectuó en los mercados internacionales de capital una emisión por 37 mil millones de yenes japoneses -equivalente a 345.2 millones de dólares-, a un plazo de 30 años y una tasa anual de 3.0 por ciento. Tales recursos se utilizaron para el financiamiento de proyectos crediticios.
- Por otra parte, la **captación por medio de las líneas de comercio exterior** se situó en 5 mil 370.3 millones de dólares, los cuales se destinaron, esencialmente, al financiamiento de programas de exportación; a renovar y financiar el pago de importaciones y servicios; así como la exportación y pre-exportación de crudo, gas natural y productos petrolíferos. Del total, BANCOMEXT participó con 74.1 por ciento; PEMEX, 23.3; CFE, 2.3, y BANOBRAS con el restante 0.3 por ciento.
- Los desembolsos realizados al amparo de los **créditos con los OFI's**, ascendieron a 2 mil 330.3 millones de dólares. De esa cantidad, un mil 291.2 millones correspondieron al Banco Interamericano de Recons-

trucción y Fomento -BIRF-; un mil 38.6 millones al Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, y la diferencia de 0.5 millones de dólares al Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura -FIDA-. Dichos recursos se aplicaron, en su mayor parte, al financiamiento de programas de ajuste estructural para el desarrollo financiero rural; de la pequeña y mediana industria; de conocimiento e innovación tecnológica, y de tipo ambiental. También para proyectos de los sectores financiero, educativo, agrícola, vivienda, medio ambiente, y al fortalecimiento de estados y municipios. Del total de desembolsos, el Gobierno Federal realizó directamente 48.4 por ciento; NAFIN, 37.0, y BANOBRAS el restante 14.6 por ciento.

- A través del **mercado bancario** se obtuvieron 4 mil 89.5 millones de dólares, que se asignaron, básicamente, al manejo de pasivos y al financiamiento de programas de desarrollo de la pequeña y mediana empresa; operaciones de refinanciamiento, así como a la importación de capital de trabajo. Para ello, el Gobierno Federal participó con 33.7 por ciento del total; NAFIN 26.3; PEMEX, 10.8; CFE, 18.5, y BANOBRAS la diferencia de 10.7 por ciento.
- En suma, considerando los financiamientos antes descritos y aquéllos derivados del registro, conforme a la normatividad vigente, de los pasivos asociados a los proyectos PIDIREGAS -un mil 749.9 millones de dólares-, en el ejercicio que se reporta el **sector público captó recursos por 21 mil 241.9 millones de dólares**. Por su parte, **las amortizaciones ascendieron a 23 mil 701.5 millones de dólares**, cifra que incluye los pagos anticipados de la deuda de Bonos Brady.
- Al 31 de diciembre de 2003, el **saldo de la deuda pública externa bruta** -obligaciones financieras frente al exterior del Gobierno Federal, de las entidades no financieras bajo control presupuestario directo e indirecto y de la banca de desarrollo- se ubicó en 79 mil 23.5 millones de dólares, monto que superó en 205.4 millones de dólares al registrado el ejercicio previo.^{1/}



- Tal comportamiento fue resultado de los siguientes factores:

- Un desendeudamiento externo neto por 2 mil 459.6 millones de dólares.
- Ajustes contables a la alza por 2 mil 665.0 millones de dólares, derivados, principalmente, de la depreciación del dólar con respecto a otras monedas en que se encuentra contratada la deuda, y el registro de los pasivos vinculados a los PIDIREGAS.

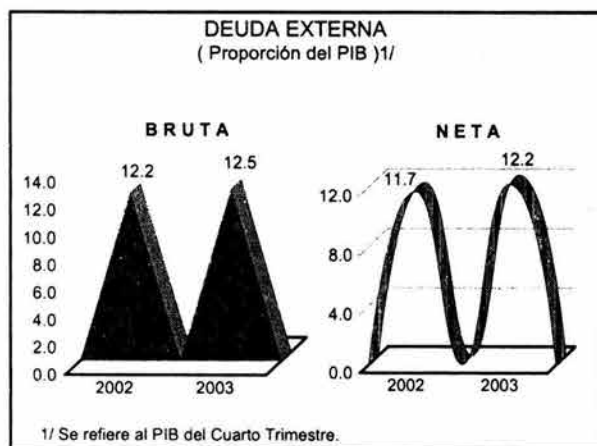
- El **saldo de la deuda pública externa neta** -que se obtiene de descontar al nivel bruto los activos financieros externos del Gobierno Federal- registró 77 mil 52.4 millones de dólares, cifra mayor en un mil 117.6 millones a la reportada en 2002. Este aumento se relaciona, fundamentalmente, con la disminución por 912.2 millones de dólares en el valor de los activos referidos. Dicha variación refleja, por una parte, la disminución de los activos internacionales por el proceso de recuperación del colateral de aquellos Bonos Brady que fueron cancelados y, por otra, el incremento tanto de los intereses devengados en el periodo, como de los movimientos en las tasas de interés y los tipos de cambio asociados con el colateral de ese instrumento.
- De conformidad con el saldo contractual de la deuda pública externa bruta registrado al cierre del ejercicio que se informa, **el sector público tiene previsto realizar en 2004 amortizaciones por 11 mil 638.7 millones de dólares**. De este monto, 64.6 por ciento se vincula con vencimientos de mercado de capital,

^{1/} Corresponden a las cifras mostradas en el informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública para el cuarto trimestre de 2003 y el primero de 2004, por lo que difieren de las empleadas en el análisis en moneda nacional que se presenta en los siguientes apartados. Para mayor aclaración consultar el capítulo de Compatibilidad de la Deuda Externa, que forma parte del Banco de Información.

créditos directos, deuda reestructurada y pasivos PIDIREGAS; el restante 35.4 por ciento corresponde a líneas ligadas al comercio exterior y a vencimientos con los OFI's, cuyos financiamientos son generalmente cubiertos con nuevos programas de préstamos establecidos con los mismos acreedores.

- En síntesis, durante 2003 la política de deuda pública externa se apegó estrictamente a lo establecido por el H. Congreso de la Unión, al obtener financiamientos por una cantidad no mayor a la requerida para compensar los vencimientos de las obligaciones externas, por lo que se presentó un **desendeudamiento externo neto** de 2 mil 459.6 millones de dólares, en línea con lo establecido en el Artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003, en donde por tercer año consecutivo el techo de endeudamiento externo neto autorizado fue nulo.

- El saldo de la deuda pública externa bruta en términos del producto interno bruto alcanzó un nivel de 12.5 por ciento, superior en 0.3 puntos porcentuales al registrado en 2002.



- Por su parte, el saldo de la deuda pública externa neta se ubicó en 12.2 por ciento respecto a la misma variable, lo cual implicó rebasar en 0.5 puntos la proporción reportada un año antes, debido, principalmente, al efecto de la depreciación del peso respecto al dólar.

- En lo que se refiere al porcentaje de las exportaciones que se destinaron al pago de los intereses de la deuda externa del sector público, éste fue de 4.0 por ciento; participación prácticamente igual a la observada el ejercicio previo.

- Finalmente, la relación deuda externa neta a exportaciones siguió presentando una evolución positiva,

al pasar de 47.2 a 46.7 por ciento entre el cierre de 2002 y el término del año que se reporta.

DEUDA INTERNA

- En materia de deuda interna, se dio continuidad a la estrategia dirigida a **cubrir el déficit del Gobierno Federal** con recursos provenientes del mercado interno, buscando cumplir con los objetivos centrales de incrementar el plazo promedio de vigencia de los títulos, reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante fluctuaciones adversas en las tasas de interés, y promover el desarrollo del mercado nacional de deuda. Para alcanzar dichos objetivos, el Gobierno Federal modificó la oferta de valores gubernamentales, a fin de incorporar instrumentos a tasa nominal fija en moneda nacional a plazos más largos.
- En este sentido, a partir del cuarto trimestre de 2003, el programa de colocación de valores gubernamentales incluyó un nuevo Bono a tasa nominal fija con un plazo de 20 años, el cual fue colocado en octubre pasado. Dicho Bono cuenta con un cupón fijo de 8.0 por ciento en términos nominales y la tasa a la que se colocó fue de 8.39 por ciento anual. La operación marcó la primera vez en la historia de nuestro país que se emite un instrumento de tasa fija a este plazo en el mercado interno.
- Para ello, se aprovechó el dinamismo que ha presentado la demanda de títulos gubernamentales por parte de los inversionistas institucionales, originado, principalmente, por los **cuantiosos flujos financieros asociados a los sistemas de ahorro para el retiro**. Así, el manejo de la política de crédito público continuó constituyéndose, no sólo en un elemento clave en la captación interna, sino en un instrumento promotor del desarrollo de mercado financiero nacional.