



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**“INCONSTITUCIONALIDAD EN LA GESTIÓN DE LA
DEUDA PÚBLICA DURANTE EL SEXENIO DEL
PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A

ALEJANDRA BERENICE VELÁZQUEZ PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS

LICENCIADO MIGUEL MEJÍA SÁNCHEZ



Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México a 29 de noviembre de 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi mamá, por siempre abrigarme con su amor incondicional, por ese café en las madrugadas de estudio para un examen, por todos los sacrificios para darme la mejor educación, por su confianza desde el primer momento en que supo de mi sueño por ser universitaria, hoy gracias a ti culmino mi licenciatura.

A mi abue, por darme la fortaleza para seguir adelante, por enseñarme que soy más fuerte que las adversidades que se presentan, por preocuparse por mi bienestar y por creer en mí.

A mi hermano, valoro cada uno de tus esfuerzos para ayudarme a llegar a esta etapa, gracias por estar siempre que te he necesitado, por ser mi apoyo y por confiar en mí.

A ti que has sido mi cómplice en esta vida universitaria, por tantas aventuras, por estar conmigo en los mejores momentos, por darme ánimos cuando lo he necesitado, por tu invaluable apoyo, por tu cariño y amor.

Al honorable jurado por sus consejos para la elaboración de la presente investigación y por su apoyo para llegar a este día.

Al maestro Andrés López Lara, por enseñarme que puedo llegar tan lejos como lo desee, por su comprensión, por sus consejos, su tiempo y respaldo en la realización de la presente tesis, sin su conocimiento este trabajo no habría sido posible.

A mi asesor de tesis, licenciado Miguel Mejía Sánchez, por tanto, tiempo de análisis invertido en la presente tesis, pero sobre todo por brindarme sus consejos en la dirección de mi vida profesional, por tenerme la confianza en tantas horas de charla que acompañaron a este trabajo, no alcanzan las palabras para expresarle mi agradecimiento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que me abrió sus puertas del conocimiento, la cual a donde vaya llevare en el corazón, porque "Por mi raza hablara el espíritu".

**“INCONSTITUCIONALIDAD EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
DURANTE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ENRIQUE PEÑA NIETO”**

INTRODUCCIÓN	IV
CAPÍTULO PRIMERO	
Marco histórico de la celebración de la deuda pública en México	6
1.1 El Porfiriato	6
1.2 La Revolución	10
1.3 Deuda Moderna	11
1.4 La Construcción del Neoliberalismo	15
1.5 La Transición Democrática	20
CAPÍTULO SEGUNDO	
Marco conceptual de la deuda pública	23
2.1 Concepto de deuda pública	23
2.1.1 Definición etimológica	23
2.1.2 Definición legal	23
2.1.3 Definición doctrinal	25
2.1.4 Definición propuesta	26
2.2 Objetivo de la celebración de la deuda pública	26
2.3 Clasificación	28
2.3.1 Genesis	28
2.3.2 Origen	28
2.3.3 Plazo	29
2.3.4 Forma de pago	29
2.3.5 Respaldo	29
2.3.6 Contratante	29
2.3.7 Fuente de financiamiento	29
2.3.8 Tipo de instrumento	30
2.3.9 Efecto	30

2.4 Relación de la deuda con el déficit presupuestario	30
2.5 Fuentes de financiamiento de la deuda pública	30
2.6 Indicadores de medición de la deuda pública	33
CAPÍTULO TERCERO	
La deuda pública en la legislación vigente mexicana	35
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	35
3.2 Ley Federal de Deuda Pública	52
3.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	56
3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	62
3.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental	62
3.6 Ley del Banco de México	63
3.7 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	64
CAPÍTULO CUARTO	
Análisis del problema	66
4.1 Inconstitucionalidad de la deuda pública contratada en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto	66
4.1.2 Consecuencias de índole socioeconómico	87
4.1.3 Consecuencias de índole político	94
4.1.4 Consecuencias de índole jurídico	99
4.2 Propuesta de Solución	105
CONCLUSIONES	113
FUENTES DE INFORMACIÓN	116

INTRODUCCIÓN

La presente investigación versa en mostrar la inconstitucionalidad en la gestión de la deuda pública durante el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto, como resultado de un mal ejercicio de los recursos derivados de financiamientos en el interior y exterior de México, lo cual además de deteriorar las finanzas públicas también causó daños en ramos presupuestarios que son importantes para obtener una mejor calidad productiva del país.

El fundamento constitucional para la celebración de deuda pública establece que los recursos derivados por esta vía deben ir orientados a producir más ingresos públicos, con el objetivo de que esta pueda ser beneficiosa para el país, sin embargo, dicho precepto legal ha sido olvidado y el gobierno ha contraído financiamiento de manera histórica, no solamente haciéndose cargo de obligaciones gubernamentales, sino que ha incorporado al mismo rubro pasivos que en su momento fueron de particulares como es el caso del rescate bancario con el IPAB.

El incumplimiento de la finalidad constitucional de la deuda pública, así como las decisiones en el manejo de esta han traído severas repercusiones en sectores importantes para el desarrollo del país y a su vez se ha convertido en una carga para el Estado, lo cual ha dado lugar en la presente investigación a la proposición de medidas jurídicas que coadyuven a solucionar un problema de gran envergadura.

Retomando los conocimientos adquiridos en clases de derecho constitucional y derecho bancario y bursátil, surgió el interés por conocer si la deuda pública celebrada en el sexenio del Presidente Peña Nieto, había sido apegada a derecho, ya que la crítica al crecimiento acelerado de la misma se volvió una constante durante toda la administración en comento, por lo cual surgió la dedicación por profundizar respecto al tema.

En el ámbito académico siendo parte de la Universidad de la Nación en la licenciatura en derecho era indispensable elegir un tema de investigación que

además de ser materia de tesis para obtener el grado académico, aportara contenido desde la perspectiva jurídica para solucionar un problema trascendental en nuestro país.

Comúnmente la deuda pública ha sido objeto exclusivo de análisis de otras ciencias sociales, siendo que las causas de su crecimiento e impacto son también de otra índole, por ello este trabajo se encuentra basado en la materia constitucional retomando para ello el fundamento legal del endeudamiento público.

Para la realización de la presente investigación se utilizaron, el método histórico, ya que fue necesaria la compilación de datos históricos que coadyuvaran a describir cronológicamente las etapas de evolución de la deuda, también se efectuó el método estadístico para describir los datos económicos, políticos y sociales, y con ello interpretar el impacto de la expansiva deuda pública, fundamentalmente fue aplicado el método jurídico con la finalidad de hacer visible cual debió, ser la exacta aplicación de la ley y cuáles fueron las consecuencias de que ésta no se llevara a cabo.

La investigación se encuentra compuesta por cuatro capítulos el primero de ellos contiene los antecedentes históricos de la deuda pública desde la época colonial hasta el último gobierno de la transición democrática, el capítulo segundo contiene el marco de referencia para entender el problema abordado, en el capítulo tercero se encuentra la legislación vigente aplicable a la deuda pública, el capítulo cuarto comienza con la semblanza histórica del sexenio de Peña Nieto en materia de deuda, posteriormente se analizan las consecuencias para el país del elevado endeudamiento, así como un breve análisis de derecho comparado con otras naciones respecto a la política de endeudamiento y se cierra con el planteamiento de una propuesta de solución y se establecen las conclusiones a las que se arribó, así mismo se agregan los anexos que describen los valores de las gráficas inmersas dentro de la presente tesis.

CAPÍTULO PRIMERO

Marco histórico de la celebración de la deuda pública en México

1.1 El Porfiriato

Para adentrarse en el estudio del endeudamiento en México es necesario conocer los periodos de alternancia que marcaron la historia de este, por eso se comienza su análisis con lo sucedido a partir de 1808 cuando la deuda pública de la nueva España ascendía aproximadamente a 20 millones de pesos y ya para 1814 se encontraba en 68.4 millones de pesos, más dos millones de pesos por concepto de intereses vencidos.

La vorágine de acontecimientos ocasionó que el monto de la deuda pública no se conociera con precisión, hasta que el ministro de Hacienda de esa época realizó un cálculo agrupando todos los conceptos componentes de deuda estimando que la deuda interna total hasta 1822 se ubicaba en 45 millones de pesos.¹

Con la ratificación de la Constitución de 1824 que estableció la primera República Federal dejando atrás la organización centralista, se sentaron las bases para un nuevo régimen fiscal y financiero diferente al colonial, ya que por un lado estaba el gobierno federal que se encargaba de retener los impuestos sobre aduanas, estancos y algunos rubros menores, y de manera separada se encontraban los gobiernos estatales que se quedaron con las alcabalas, los derechos de amonedación y las viejas rentas eclesiásticas; derivado de estas reformas fiscales aparecieron déficits en las cuentas del erario federal debido principalmente al elevado gasto militar del ejército y la pequeña organización de la marina armada.²

¹ Véase: MORALES MENDOZA, Héctor, La deuda pública en México. Panorama histórico y perspectiva actual, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, p. 786.

Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3984/35.pdf>. 16 agosto 2019.

² LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos, Un siglo de deuda pública en México, Instituto Mora, Colmex, UNAM, Colmich, México, 1998, p. 3. Disponible en: <https://carlosmarichal.colmex.mx/deuda/UN>

Por lo que hace a la deuda externa en 1824, se da apertura a esta con el primer crédito de la llamada deuda inglesa y de manera continua en 1825 se pasó a adquirir el segundo crédito por el mismo concepto, que en conjunto sumaron 16 millones de libras esterlinas. Este financiamiento se vio marcado por un contexto adverso debido a que las condiciones mediante las cuales se contrató fueron gravosas, por lo que después de tres años de haber adquirido su primer crédito el gobierno de México declaró su primera suspensión de pagos de servicio de la deuda externa,³ a la que le siguieron cinco suspensiones más declaradas en los años 1832, 1838, 1846, 1847 y 1861, año en que el Presidente Benito Juárez, ante la difícil situación financiera que vivía el país propuso la suspensión de pago por dos años de la deuda con Inglaterra, España y Francia, lo cual dio origen a una exagerada reclamación de pago, acompañada de una intervención armada a cargo de los franceses, misma que llevó a la imposición de Maximiliano de Habsburgo como emperador de México, quien adquirió deuda con banqueros europeos, misma que tras el triunfo de Juárez fue declarada como “deuda odiosa o ilegítima”, por ser usada contra el pueblo de México y así financiar la invasión extranjera.⁴

Es conveniente precisar que el gobierno en turno no tomó en cuenta las consecuencias sobre el aumento de la deuda pública mismo que daría paso a un elevado costo financiero de la misma y la ausencia de recursos para cubrir otros rubros presupuestarios, conllevando a la suspensión de pagos que terminó en una intervención armada al mando de los acreedores del crédito obtenido por México.

De manera posterior a 1875, se adquirieron financiamientos con el objetivo de liquidar el servicio vencido de los primeros créditos obtenidos, pues habían resultado costosos, debido a que sus condiciones contemplaban el pago de un alto interés, acompañados del consentimiento de México para aceptar la inclusión

%20SIGLO%20DE%20DEUDA%20PUBLICA.pdf. 16 agosto 2018.

³ Véase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Deuda externa pública mexicana, primera edición, Fondo de cultura económica, México, 1988, p. 12.

⁴ MORALES MENDOZA, Héctor, Op. Cit., p. 788

de moras y comisiones extraordinarias, lo que en su totalidad representaba 30 millones de pesos adicionales. Además de los conflictos con acreedores extranjeros lo descrito en párrafos anteriores dio lugar a la exclusión del país de los mercados financieros internacionales por un largo tiempo.

La exclusión del país para obtener crédito internacional se vio fundamentada en el repudio del gobierno mexicano a una deuda que constitucionalmente no había contraído, razón que generaba desconfianza con acreedores extranjeros, mismo que también convergía para no llevar a buen fin las renegociaciones de la deuda.

No fue sino hasta el triunfo de Porfirio Díaz cuando tras varios intentos de renegociación de la deuda externa, en su mayoría proveniente de 1824 y 1825, que se rehabilitó a México como sujeto de crédito internacional, ya que a partir del año 1885 inicio una etapa de negociaciones, alcanzándose una conversión de la deuda en 1886 a cargo del secretario de Hacienda, Manuel Dublán, por lo que en 1888 se contrató un empréstito externo, colocado entre los inversores europeos, cuyo objetivo era consolidar los bonos externos anteriores, con ello se dio inicio a un periodo de contratación de créditos, mismos que se describen a continuación: el empréstito de 1888 por diez millones de libras esterlinas, el empréstito de 1889 de 1.5 millones de libras para la Ciudad de México, el empréstito de 1890 de 3.0 millones de libras para ferrocarriles y deudas a corto plazo, y el empréstito de 1893 de 3.0 millones contratado para fines de obras públicas y usado para cubrir deudas a corto plazo.⁵

Las diversas inversiones a los ferrocarriles provocaron el crecimiento de la deuda cuyo monto se situó en aproximadamente 25 millones de pesos a principios de 1885, siendo el principal tenedor de esa deuda el Banco Nacional con 6 millones de pesos, sin embargo, con la emisión de una constante deuda el gobierno le cedía un mayor control de la administración fiscal a los contratistas de los ferrocarriles al banco más importante del país.⁶

⁵ Véase: LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos, Op. Cit., p. 12

⁶ Ibidem, p. 14

La abstención de los tenedores de créditos en las renegociaciones de la deuda hizo que la moratoria de esta se expandiera generando con ello pagos excesivos y aunado la exponencial deuda adquirida debido a la inversión en ferrocarriles que daba mayor poder a los acreedores, fueron las causas por las cuales el gobierno implementó nuevas reglas fiscales para contener el riesgo de haber elevado el endeudamiento.

Para resolver dicha situación donde los tenedores de créditos absorbían el control de la administración fiscal, Manuel Dublán publicó tres decretos: el primero reduciendo los sueldos de los empleados públicos y recortando algunos gastos, el segundo decretaba la suspensión de pagos de la deuda flotante y el tercero ofrecía un plan para la conversión de toda la deuda interna y externa. Esta medida fue catalogada por la prensa nacional y extranjera como un “golpe financiero”, lo que provocó pánico en la Bolsa de Boston y movimientos tendientes a la baja en los valores mexicanos que se cotizaban en la bolsa de Londres, sumándose a ello la pausa de los pagos de las subvenciones de empresas ferroviarias.⁷

A este lapso de contratación de deuda le siguió el periodo de 1894 a 1904 en el que el gobierno únicamente obtuvo el préstamo de conversión en 1899, el cual permitió el canje de viejos bonos de 6% por otros a 5%, lo que dio una buena imagen crediticia de nuestro país en el exterior.⁸

En esa última década, con la titularidad de Limantour en la Secretaría de Hacienda, se hizo expansiva la colocación de bonos internos de plata al 5%, los que en gran mayoría terminaron en Europa, logrando a través de esta medida la eliminación del déficit fiscal de 1890 y años posteriores; con ello el sector financiero del país generó confianza en la capacidad de la tesorería estatal lo que le permitió continuar celebrando actos componentes de deuda interna y externa.⁹

⁷ Ibidem, p.15

⁸ Ibidem, p. 12

⁹ Ibidem, p. 17

1.2 La Revolución

La celebración de la deuda pública en el porfiriato se vio interrumpida con el conflicto armado de 1910. Durante 1913 el gobierno de Victoriano Huerta obtuvo un último empréstito de banqueros europeos y norteamericanos; sin embargo, los recursos provenientes por este medio rápidamente desaparecieron y después de 1914 fue imposible conseguir dinero por esta vía y debido a eso se estableció la suspensión de pagos.¹⁰

El total del endeudamiento externo hasta ese periodo oscilaba en 300 millones de dólares por concepto de la deuda del gobierno federal, además un aproximado de 300 millones por bonos de la empresa de Ferrocarriles Nacionales cuyos tenedores eran extranjeros y su tasa de interés era de 5% sobre el total, lo cual ocasionó pagos de aproximadamente 30 millones de dólares anuales más 4 millones de dólares por amortizaciones, cifras que asociadas con la suspensión de pagos fueron aumento.¹¹

Siendo un problema grave el endeudamiento se tuvieron que buscar medidas alternativas de solución, firmándose para ello tres acuerdos: el tratado de Huerta-Lamont de 1922, la enmienda Pani de 1927 y el acuerdo Montes de Oca-Lamont de 1931, y aun cuando hubo este tipo de medidas ninguna de ellas tuvo el éxito deseado, sino hasta 1942-1946 que mediante los acuerdos de Suárez Lamont se obtuvo una solución favorable.¹²

El acuerdo realizado en 1942 estuvo a cargo de una delegación dirigida por el secretario de Hacienda Eduardo Suárez, quien firmó con los acreedores extranjeros un convenio para resolver la deuda directa, cuyo resultado fue disminuir la deuda de un total de 509.5 millones de dólares por concepto de capital e intereses a 49.5 millones, mientras que con el convenio de 1946 se resolvió la problemática de la deuda ferrocarrilera que de 259.2 millones de

¹⁰ Ídem

¹¹ Ídem

¹² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op. Cit., p. 14-15.

dólares, pasó a un total de 48.5 millones, acuerdos que devolvieron a México la capacidad de adquirir nuevos financiamientos en el exterior.¹³

Por su parte, la deuda interna del gobierno federal a principios de los años veinte estaba compuesta diversos tipos de endeudamiento derivados de las emisiones de bonos relacionados con el ferrocarril nacional de Tehuantepec, por un monto de cuatro millones de pesos, así como por bonos de oro emitidos por la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura S.A., por once millones de pesos y bonos de liquidación de los sueldos de los empleados federales emitidos a través de los decretos de enero de 1922 y enero 1923 por un total de veinte millones de pesos.¹⁴

Dentro de la misma etapa histórica se encuentran las negociaciones del gobierno con la banca comercial originario del problema sobre los billetes emitidos por los bancos y por las fuerzas revolucionarias, además de que al mismo tiempo los bancos exigían el pago de créditos por 149.1 millones de pesos, suma que se redujo a 76.4 millones de pesos a través de la legalización del funcionamiento de los antiguos bancos de concesión federal para seguir operando.¹⁵

Si bien es cierto que después de varias negociaciones el secretario de hacienda Suárez, logro que México pagara menos de la deuda contratada hasta ese momento, las consecuencias del pago sobre esto llevaron a que la implementación de recursos humanos y naturales se viera afectada pues el gobierno se veía limitado en realizar erogaciones a campos de inversión por subsanar sus gastos respectivos de endeudamiento.

1.3 Deuda Moderna

La nueva contratación de deuda se remonta a la necesidad de financiar el desarrollo económico del país y no radica en cubrir déficits fiscales. El crecimiento de esta deuda data de 1942 a 1982, cuarenta años en lo que la deuda

¹³ Ídem

¹⁴ MORALES MENDOZA, Héctor, Op. Cit., p.791.

¹⁵ Ídem

creció a una tasa promedio de 21% anual y el saldo de esta como proporción del PIB paso del 1% en 1942 a 35.9% en 1982,¹⁶ por eso para comprender mejor su expansión, este lapso se divide en dos periodos, el primero tiene lugar a partir del año 1946 a 1972 y el segundo de 1972 a 1982.

De 1946 a 1972, el crecimiento de la deuda respecto al PIB no representaba gran importancia debido al bajo nivel inicial que tenía, ya para 1972 la totalidad de la deuda externa fue de 5,065 miles de millones de dólares lo cual representaba un 12.3% del PIB, mientras que el costo financiero de la misma equivalía a 0.7% del PIB, lo cual no significaba un problema serio.¹⁷

Durante el primer periodo de expansión de la deuda moderna, el objetivo principal de contratar ésta fue el financiar inversión que generara más recursos para el pago de la misma, razón por la cual la reforma del 30 de diciembre de 1946 sobre nuestra ley fundamental estableció en la fracción VIII del artículo 73, lo siguiente: *“ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo[...]*”,¹⁸ sin embargo, el objetivo constitucional de la materia a finales de este periodo no se observó y los financiamientos se asociaron a finalidades distintas a lo establecido en la Constitución, situación que se detallará más adelante.

En el primer periodo de la deuda moderna es indispensable citar la presencia de la política del desarrollo estabilizador, ya que en esta etapa el financiamiento exterior adquiriría una importancia en el nuevo esquema de política económica por ser complementario del desarrollo, como por ser suministro de divisas para las importaciones, el financiamiento externo se catalogaba como un factor de despegue económico en tanto que al consolidarse el crecimiento produciría efectos en la distribución del ingreso y aumento de ahorro interno.

¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op. Cit., p. 17.

¹⁷ MORALES MENDOZA, Héctor, Op. Cit., p.792.

¹⁸ Ídem

A partir de 1972 el bajo impacto del aumento de la deuda y su costo financiero termino, pues estos rubros aumentaron exponencialmente pese a la restricción constitucional que establece el motivo para el cual deba adquirirse deuda, durante 1973 el pago de intereses de la deuda representaba el 8.2% del ingreso corriente de la balanza de pagos y ya para 1982 alcanzo el 35.4%, resultado de la expansión y los cambios en la oferta de financiamiento al sector público mexicano, la demanda de recursos en el exterior alejada de su implementación en acciones cuyo objetivo fuera el desarrollo nacional pues los recursos derivados de la deuda se utilizaron para cubrir los déficits del gobierno y la corrección de los desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos que en 1981 se colocaron en 16,052.0 millones de dólares equivalente a 6.7% del PIB.¹⁹

En 1973 cambio el panorama en cuanto al crecimiento de la deuda y sus consecuencias, ya que la oferta de recursos extranjeros fue diferente, debido al reciclaje de los fondos provenientes de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, beneficiados por el alza del precio del petróleo aunado a un nuevo ejercicio del gasto público proveniente de un nuevo tipo de operación del Gobierno dirigida a participar en las tareas económicas del país, sin embargo, a esta política no le acompañaron nuevas reglas fiscales para aumentar la carga tributaria para complementar los ingresos públicos, lo cual dio lugar a déficits que necesariamente requirieron de financiamiento exterior.²⁰

Lo anterior se tradujo en el deterioro de las finanzas públicas pues durante 1979 la deuda externa se ubicaba en 40,389 millones de dólares monto que ya para 1982 se colocó en 87,875 millones de dólares, es decir creció poco más del doble, mientras que la deuda del sector público pasó de 29,889 millones de dólares a 62,064 millones de dólares, por su parte la deuda de mediano y largo plazo de 28,447 millones de dólares en 1979 paso a 49,172 millones de dólares y la de

¹⁹ Ibidem, p.793

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Op. Cit., p. 24.

corto plazo se expandió de 1,442 millones de dólares en el mismo año a 9,335 millones de dólares a finales de 1982.²¹

A lo antes descrito se adhieren el endeudamiento de nuestro país con el Banco Mundial, ya que esta deuda se ubicaba en 118 millones de dólares en 1973, expandiéndose a 461 millones de dólares en 1981, a lo que se suman las obligaciones con bancos privados extranjeros de los cuales México era deudor con el aval del Banco Mundial, de cantidades que en su totalidad superaban hasta diez veces los préstamos otorgados.²²

La crisis se observó plenamente el 20 de agosto de 1982, lo que llevo a que el gobierno mexicano decretara una moratoria de seis meses debido a la imposibilidad de continuar los pagos, ante este escenario el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Inglaterra hicieron la proposición a México de prestar divisas siempre y cuando éstas se utilizaran para pagar a los bancos privados que en gran medida fueran de Estados Unidos, en conjunto con la aplicación de medidas de ajuste estructural, basadas en el modelo neoliberal-monetarista como la reducción de gastos sociales y de infraestructura, un programa de privatizaciones, aumento de los tipos de interés, aumento de los impuestos indirectos, y la desregulación y liberalización económicas.²³

Las causas principales de la existencia de la crisis radicarón en la reducción de los ingresos petroleros y el sobreendeudamiento consecuente de la gran oferta de financiamiento otorgada por el Banco Mundial y los bancos privados, la estructura de la deuda y la reducción de los préstamos otorgados a México durante 1982.²⁴

²¹ Véase: MORALES MENDOZA, Héctor, Op. Cit., p.794.

²² Ibidem, p. 795.

²³ Ídem

²⁴ Ídem

1.4 La Construcción del Neoliberalismo

Las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional marcaron el inicio de la implantación del neoliberalismo, con lo que se dejó atrás la tendencia al alza de la inversión pública, dándose lugar con ello a la privatización de empresas nacionales, entre otras acciones, dejando libre el paso al sector privado para que éste se hiciera cargo de dichos rubros, buscando con ello una inyección de capital fresco y liberar de cargas al aparato gubernamental.

La crisis de 1982 fue considerada por el gobierno como una crisis de liquidez y para hacerle frente a este problema negociaron acuerdos de estabilización para el periodo 1983-1985 y el denominado stand by dirigido a finales de 1985 y 1986, entre los acuerdos que destacan se encuentran el Plan Baker de 1984-1985 y el Plan Brady de 1989.²⁵

Las secuelas derivadas del sismo de 1985 modificaron las obligaciones de pago a corto plazo adquiridas por México, motivo que dio lugar a la adquisición de préstamos orientados a la reconstrucción del país, durante el mismo año en una reunión del Fondo Monetario y el Banco Mundial se adoptó el Plan Baker, que planteaba apoyar con más recursos para solucionar el endeudamiento, mismos que estaban sujetos a cambios y reformas de corte neoliberal; evidentemente la dependencia del financiamiento externo para nuestro país estaba sujeta a la implementación del modelo económico neoliberal.

Pese a la existencia del Plan Baker, México no pudo acceder al crédito mencionado y en febrero de 1986, la falta de divisas aumentó a consecuencia de la baja de los precios del petróleo, por lo cual se planteó la corresponsabilidad de deudores y acreedores, al mismo tiempo el incremento del precio sobre bienes, servicios, así como en tasas de interés sometieron a la economía mexicana. En ese mismo año el PIB descendió 4%, mientras la inflación que en el año 1983 se colocaba en 81%, pasó a 108% en 1986, siendo ya de 158% para 1987; para

²⁵ Ibidem, p. 796.

frenar dicho problema se firmó el Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987.²⁶

Ya en 1988 la deuda externa se colocó en 100,384 millones de dólares, de los cuales al sector público le correspondían 81,800 millones de dólares y al sector privado 7,114 millones de dólares, al sistema bancario 7,841 millones de dólares y al Fondo Monetario Internacional 4,786 millones de dólares, lo cual dio lugar a una nueva renegociación de la deuda en el periodo de 1988-1994, con la finalidad de reducir la transferencia de recursos al exterior para lograr el crecimiento de la economía, reducir la deuda acumulada y obtener plazos más largos que coadyuvaran a reducir el valor de la deuda respecto al PIB.²⁷

En febrero de 1989 iniciaron las pláticas de renegociación de la deuda entre México y los 150 bancos acreedores, a los que el país les debía un aproximado de 53 mil millones de dólares, en la mencionada renegociación los negociadores mexicanos solicitaron:

- I) La reducción de la deuda a través de la sustitución de los títulos viejos por nuevos bonos que contenían montos menores por concepto de capital a la tasa de interés del mercado
- II) La redocumentación de la vieja deuda por cantidades iguales, solo que a tasas de interés menores que las del mercado
- III) La obtención de dinero fresco para retomar el crecimiento de la economía.²⁸

Los planteamientos establecidos en la renegociación de la deuda consistieron en el refinanciamiento y reestructuración de la deuda como medidas para reducir el nivel de endeudamiento, mismos que se encuentran permitidos por el fundamento constitucional de la materia.

²⁶ Ibidem, p. 798.

²⁷ Ibidem, p. 799.

²⁸ Ídem

En abril del mismo año el gobierno mexicano optó por su incorporación al Plan Brady, cuya finalidad buscaba que a través de una agencia internacional como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional o una agencia se encargaran de diseñar mecanismos para reducir la deuda, concluyéndose el acuerdo para ello en julio de 1989.²⁹

Los resultados obtenidos a partir de la implementación del Plan Brady radicaron en que la deuda antigua se intercambiara por bonos nuevos con modestas reducciones, tasas flotantes e incluso las erogaciones por concepto de intereses oscilaron en 4.6%, aunque las proyecciones de este rubro eran inferiores a lo ejercido. Por lo que hace a la deuda pública interna, no se excluyeron de ésta los títulos públicos cuyos acreedores no eran residentes, siendo que a este concepto de endeudamiento se le consideraba como la fuente más amplia de la deuda externa del sector público,³⁰ situación que más adelante se tornó como un problema para el gobierno.

Con los arreglos antes mencionados parecería que la deuda ya no era un problema grave pues derivado de ello el gobierno a cargo del Presidente Salinas continuó realizando mecanismos para lograr la reducción de la deuda y en 1992 emitieron nuevos instrumentos de deuda con la finalidad de cancelar los bonos Brady; sin embargo, lejos de lograr el objetivo principal de esta medida, el gobierno de Salinas se vio marcado por el crecimiento acelerado de la deuda pública a través de la conversión de la deuda bancaria en bonos y por la constante emisión de deuda a partir del año 1989.³¹

Durante 1988-1994, el PIB no tuvo un crecimiento constante debido a que durante los dos primeros años de gestión el PIB se situó en 3.3% y 4.5%, mientras que en los años posteriores este disminuyó llegando a situarse en 0.6%,³² mientras que en la cuenta corriente los ingresos superaban a los gastos

²⁹ Ídem

³⁰ Ibidem, p. 800.

³¹ Véase: IBAÑEZ AGUIRRE, José (coord.) México, ciclos de deuda y crisis del sector externo, Universidad Iberoamericana, primera edición, Plaza y Valdés Editores, México, 1997, p. 93.

³² Ídem

de la administración en turno; un crecimiento y finanzas endeblés a la par de un año electoral lleno de acontecimientos de gran índole política, generaron desconfianza entre los inversionistas lo que dio paso a la fuga de capitales.

El crecimiento aparente que vivían los mexicanos durante la instauración de un nuevo modelo económico se tornó diferente a partir de los primeros dos trimestres de 1994, cuando la fuga de capitales se hizo expansiva, gestándose con ello la primera crisis del neoliberalismo.

Con la fuga de capitales las reservas comenzaron a disminuir a finales de marzo y abril de 1994, por más de 10 mil millones de dólares,³³ ante este panorama adverso la emisión de TESOBONOS se tomó como alternativa de solución y su colocación fue de cerca de “30 mil millones de dólares,”³⁴ los cuales no eran sino más deuda externa a corto plazo.

La fuga de capitales se expandió durante el último trimestre de 1994 y con ello la tendencia de las reservas del Banco de México se fue a la baja, pese a la expansiva emisión de TESOBONOS, agudizándose la crisis a partir de la transición presidencial, con ello la nueva administración adquirió una situación financiera fuera de control, pues la devaluación que el nuevo gobierno había prometido no realizar, era inevitable, a lo que se le conoció como “el error de diciembre”.

Para hacerle frente a esta crisis no se implementaron medidas de renegociación de la deuda sino, que ésta necesitó de una operación de rescate financiero de mayor envergadura efectuada por “el presidente estadounidense William Clinton, en contra de la mayoría del Congreso de su país, se formó un paquete financiero en el que participaron el gobierno de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Internacional de Pagos y el Banco Interamericano de Desarrollo.”³⁵

³³ Ibidem, p. 96.

³⁴ Ídem

³⁵ Ibidem, p.100.

La intervención de rescate financiero por parte del exterior terminó para México en un alto endeudamiento durante 1995, además de que el acuerdo no quedaría como una mera ayuda financiera, sino que sus condiciones implicaban el embargo sobre el petróleo mexicano.

Durante el primer trimestre de 1996 se liquidó lo relacionado con los TESOBONOS y se obtuvieron créditos en divisas diferentes al dólar, a partir del segundo trimestre del mismo año se emitió el Bono Global el cual serviría para intercambiarlo por Bonos Brady, sin embargo, éste contenía tasas de interés por encima de las de referencia, cuyos plazos de vencimiento se establecieron a 30 y 20 años.³⁶

Por lo que hace al problema de la deuda pública interna ésta se remontó a las políticas financieras establecidas en 1989, las cuales permitieron “la liberalización de las tasas de interés sobre activos y pasivos, la sustitución del encaje legal encargado de regular el circulante y el crédito en atención del coeficiente de liquidez, la eliminación de la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento de la actividad económica como intermediaria en el financiamiento de la inversión; aunado a lo descrito se encuentra la privatización de la banca comercial”³⁷ y la apertura del mercado financiero a los flujos de capital extranjero.

Derivado de los cambios antes mencionados el gobierno vendió dieciocho instituciones financieras a la iniciativa privada con la finalidad de ahorrar sus gastos y con ello poder adentrarse en el mundo de la globalización, a partir de esta evolución los bancos comenzaron a operar de forma regular pero además también estuvieron facultados para emitir valores.

La crisis de la banca surgió a partir de la baja de las reservas internacionales, la disminución de entrada de dinero al país derivada del déficit comercial y el retiro masivo de capital, las altas tasas de interés y una cartera vencida originaron que

³⁶ Ibidem, p.101.

³⁷ CONCHA, Elizabeth, Reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext, economía-unam, número 356, enero-febrero 2009, p.61. Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econoinforma/pdfs/356/04Elizabeth.pdf>. 18 agosto 2018

los bancos perdían solvencia y no podían hacerle frente a sus obligaciones tanto con los acreedores como con ahorradores, razón por la que la administración en turno en 1995 optó por la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), mediante el cual se traspasó la cartera de créditos al gobierno, cuya cifra estimada fue de 552 mil 300 millones de pesos.

La composición de la cartera vencida estaba integrada por créditos denominados por algunos analistas como chatarra financiera, los cuales nunca se recuperarían y su costo fiscal sería elevado, así como por deudas contraídas por banqueros, empresarios y accionistas que tenían la solvencia para enfrentar sus obligaciones pero que decidieron traspasar su deuda al gobierno, con ello lo que en un principio tenía como finalidad que los ahorradores pudieran acceder a su dinero se convirtió en el rescate de un grupo selecto, ya que dentro del fondo citado el 55% de los créditos correspondían a grandes deudores mientras que únicamente el 0.13% correspondían a pequeños deudores.

Durante 1998 el Congreso aprobó la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) por medio del cual las obligaciones inmersas en el FOBAPROA pasaron a formar parte de la deuda pública del país, lo cual generó diversas consecuencias, ya que aunado a los intereses de la deuda externa, se requerían de más ingresos para cubrir su costo, lo cual implicaba dejar de lado los ingresos presupuestarios orientados a otras actividades gubernamentales; el rescate bancario implicó que sus obligaciones fueran pagadas por los mexicanos, situación que hasta la fecha está presente, pues el IPAB es parte de los componentes de deuda pública de México.

1.5 La Transición Democrática

Tras las elecciones presidenciales del año 2000, por primera vez el Partido Revolucionario Institucional fue desplazado del Poder Ejecutivo ya que Vicente Fox proveniente del Partido Acción Nacional llegó a la Presidencia de la República, rompiendo con ello 71 años de hegemonía presidencial priista.

Con una administración distinta se pensaría que la creciente deuda pública tomaría otro rumbo, sin embargo, la administración foxista dio paso a un elevado endeudamiento interno para sustituir la dependencia del crédito extranjero, causando que con ello que lejos de bajar la deuda ésta se expandiera, aun sabiendo de las nuevas obligaciones derivadas del reciente IPAB.

Durante el cuarto trimestre del año 2000 al arrancar el sexenio de Fox la deuda pública externa del sector público se situó en 76 mil 11.4 millones de dólares, ubicándose en 12.5% en relación con el PIB, mientras que la deuda interna alcanzó los 606 mil 182.2 millones de pesos, representando 10.4% del PIB.³⁸ Ya para 2006, la deuda pública interna se ubicó en 1 billón 471 mil 632.6 millones de pesos mientras que la deuda externa del mismo ascendió a 47 mil 247.3 millones de dólares.³⁹

Cabe señalar que, aunque el gobierno federal reiteraba acciones sobre el prepago de la deuda externa, todo ello era posible gracias al financiamiento interno, lo cual significó que mientras “por cada peso que disminuía la deuda externa la administración foxista contrataba cinco pesos de deuda interna.”⁴⁰

El primer sexenio panista lejos de aligerar las cargas por deuda con sus medias implementadas lo único que logró fue que la deuda del sector público incrementara en 989 mil 427 millones de pesos, lo que significó que durante el año 2000 cada mexicano debía al nacer la suma de 23 mil 776.4 pesos, para 2006 la deuda de cada connacional ascendía a 31 mil 501 pesos, de acuerdo con el análisis de Mario Di Costanzo.

³⁸ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Trimestre de 2000. p.36-38. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2000/ivt/01inf/itindc_200004.pdf. 19 agosto de 2018.

³⁹ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Trimestre de 2006. p.69-70. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2006/ivt/01inf/itindc_200604.pdf. 19 agosto de 2018.

⁴⁰ GARDUÑO, Roberto y MENDEZ, Enrique, Con Fox, la deuda pública llegó ya a \$3.2 billones; 40% del PIB, La Jornada, política, 20 abril 2006. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2006/04/20/index.php?section=politica&article=003n1pol>. 19 agosto de 2018.

Durante 2006 las elecciones presidenciales volvían y con ello la instauración en el poder de Felipe Calderón proveniente de las filas panistas, es así como de 2006 a 2008 la deuda del sector público continuó su expansión y se ubicó en 25.8% respecto al PIB; durante el segundo trimestre de 2009 a pesar de que la Secretaría de Hacienda realizara ajustes debido a la recesión económica la deuda no paro y se situó en 34.1 en relación con el PIB.⁴¹

El presidente Calderón siguió la política de endeudamiento interno de su antecesor por lo cual durante su primer año de gobierno la deuda interna del Sector Público Federal aumentó a 1 billón 687 mil 575.8 millones de pesos, por lo que hace al mismo rubro, pero de origen externo se ubicó en 34 mil 532.5 millones de dólares,⁴²

Ya para el 2012 al culminar su administración el saldo de la deuda interna del sector público se situó en 3 billones 769 mil 999.1 millones de pesos, representando con ello el 23% del PIB, mientras que la deuda externa del mismo sector se ubicó en 121 mil 659.0 millones de dólares.⁴³

⁴¹ Véase: MORALES MENDOZA, Héctor, Op. Cit., p.803.

⁴² Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Trimestre de 2007. p.75-76. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2007/ivt/01inf/itindp_200704.pdf. 20 agosto de 2018.

⁴³ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Trimestre de 2012. p.81-83. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2012/ivt/01inf/itindc_201204.pdf. 21 agosto de 2018.

CAPÍTULO SEGUNDO

Marco conceptual de la deuda pública

2.1 Concepto de deuda pública

El sistema de información parlamentaria indica que por deuda pública debe entenderse que: "Son todas las obligaciones insolutas del sector público contraídas en forma directa o a través de sus agentes financieros. Es una herramienta del gobierno para diferir sus gastos en el tiempo y así poder cumplir el conjunto de funciones que le son encomendadas."⁴⁴

2.1.1 Definición etimológica

La palabra deuda de acuerdo con el diccionario de términos parlamentarios "proviene del latín *debitus*, que se deriva a su vez de *debere* que significa "tener obligación", en el sentido económico del término. La palabra deuda alude a "la obligación de pagar o devolver"; atendiendo a su etimología: anticuado *debda*, del latín vulgar *debita* "deuda", del latín *debita* "deudas", plural de *debitum* "deuda" de *debitum*, neutro de *debitus* "debido adeudado", participio pasivo de *debere* "deber tener que pagar". La deuda en la acepción que interesa destacar es la obligación que uno tiene o contrae de pagar, generalmente en dinero, o de reintegrar otro."⁴⁵

2.1.2 Definición legal

Se entiende que la definición legal que se estudia se encuentra compuesta por el texto en el artículo 1º de la Ley Federal de Deuda Pública el cual establece

⁴⁴ Deuda Pública, Sistema de Información Legislativa, Glosario.

Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=74>. 18 agosto 2018.

⁴⁵ DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Primera Edición, México, 1997, p. 248. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf. 20 agosto 2018.

que, “la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Gobierno del Distrito Federal;

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y

VII.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.”

De tal forma que el artículo 2º de la ley en comento define que se entiende por financiamientos y a la letra dice lo siguiente:

“Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

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

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

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

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

Como puede observarse el primer artículo en comento da un concepto de deuda pública señalando que ésta se encuentra constituida por obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las entidades gubernamentales que enumera como son el Ejecutivo Federal entre otras, por su parte el artículo 2º del citado ordenamiento define que debe entenderse por financiamiento, con lo cual complementa la definición legal de deuda pública.

2.1.3 Definición doctrinal

La definición de deuda pública no es homogénea ya que esta depende de la perspectiva bajo la cual sea emitida, lo cual da lugar a citar diversos contenidos con la finalidad de ampliar el conocimiento de nuestra materia de investigación.

De forma contemporánea se encuentra la definición al respecto por parte de Astudillo y Fonseca quienes establecen que, “la deuda pública es el conjunto de obligaciones insolutas (pendientes de pago) contraídas por el sector público en el interior o exterior del país.”⁴⁶

El tratadista Dino Jarach sintetiza la definición estableciendo que “la deuda pública es la deuda del Estado o de los Entes Públicos descentralizados o territoriales”.⁴⁷

Por otro lado, diversos organismos internacionales han hecho extensa la definición de deuda pública, por ejemplo: “el Fondo Monetario Internacional establece que la deuda se compone de todos los pasivos que exigen el pago de intereses y/o de principal por parte de un deudor a un acreedor en una fecha o fechas futuras. Por consiguiente, todos los pasivos del Sistema de Estadísticas

⁴⁶ ASTUDILLO MOYA, Marcela y FONSECA CORONA Francisco J., FINANZAS PÚBLICAS PARA TODOS UNA INTRODUCCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Trillas, Primera Edición, México, 2017, p. 168.

⁴⁷ JARACH, Dino, FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Abeledo-Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, 1996, p. 877.

de Finanzas Públicas son deuda, excepto las acciones y otras participaciones de capital y los derivados financieros.”⁴⁸

En el mismo tenor el Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe, dice que, “La deuda pública se refiere a los montos adeudados por los diferentes niveles de gobierno y que se utiliza para financiar los déficits públicos resultantes de programar un mayor nivel de gasto público que los ingresos presupuestados. La deuda puede ser adquirida dentro del mismo país o en el extranjero y por lo general asume la forma de bonos, papeles y valores gubernamentales (aunque en algunos casos la deuda es adquirida directamente a través de un organismo supranacional como el FMI).⁴⁹sic

2.1.4 Definición propuesta

Con base en los conceptos analizados, se considera que la deuda pública es un instrumento a cargo de las entidades autorizadas en el artículo 1º de la Ley Federal de Deuda Pública, quienes podrán hacerse de recursos económicos de manera extraordinaria, cuando no les sea posible hacerles frente a sus gastos presupuestarios.

Así mismo se le puede considerar como un conjunto de obligaciones a cargo de las entidades señaladas en el artículo 1º del ordenamiento legal de la materia, las cuales con el objetivo de allegarse de recursos quedan sujetas a una obligación de pago.

2.2 Objetivo de la celebración de la deuda pública

Las definiciones de la deuda pública citadas previamente hacen referencia a que la celebración de ésta es para cubrir déficits o ampliar el gasto gubernamental, sin embargo, nuestra ley fundamental en su artículo 73, fracción VIII, numeral 1º,

⁴⁸ LA DEUDA PÚBLICA, GENERALIDADES Y DEFINICIONES, p. 3.

Disponible en: <https://bibdigital.epn.edu.ec/bitstream/15000/8214/1/CD-0291.pdf>.20 agosto 2018.

⁴⁹ Deuda Pública, Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe, CEPAL.

Disponible en: <https://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/paginas/6/42026/P42026.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl>.21 agosto 2018.

establece el objetivo por el cual debe celebrarse, tal como se puede leer a continuación:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...VII...

VIII. En materia de deuda pública, para:

*1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías 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 o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.***

Como puede observarse el objetivo de la celebración de la deuda se encuentra ligado a los señalamientos constitucionales citados, con ello la legislación busca que los ingresos derivados de financiamientos estén orientados a la realización de obras que produzcan más ingresos públicos, regulación monetaria, refinanciamiento o reestructura de la deuda y en su caso alguna emergencia prevista en el artículo 29 constitucional.

2.3 Clasificación

Con el objetivo de analizar teóricamente la deuda pública, a continuación, se describe su clasificación, retomando para ello el estudio de los especialistas Astudillo y Fonseca:⁵⁰

2.3.1 Genesis

Esta clasificación hace referencia a los antecedentes históricos que le dieron origen y se encuentra compuesta por:

- a) Deuda voluntaria: es objeto de un acuerdo entre las partes.
- b) Deuda compulsiva: es impuesta unilateralmente.⁵¹

2.3.2 Origen

Dependiendo si es contratada en moneda nacional o divisas se puede determinar si su origen es interno o externo, a su vez esta clasificación se subdivide en:

- a) Deuda interna bruta: es la totalidad de pasivos derivados de los financiamientos obtenidos por el sector público, los cuales deben ser cubiertos dentro del país y con moneda nacional.
- b) Deuda interna neta: es el resultado de la deuda interna bruta menos la suma de las obligaciones del sistema bancario del sector público.
- c) Deuda externa bruta: su composición está basada en la totalidad de los pasivos a cargo del sector público con entidades financieras extranjeras, los cuales deben de ser pagados con moneda extranjera en el exterior.
- d) Deuda externa neta: resulta de la deuda externa bruta menos activos financieros en el exterior a cargo del Gobierno Federal, organismos y empresas paraestatales.⁵²

⁵⁰ Véase: ASTUDILLO MOYA, Marcela y FONSECA CORONA Francisco J., FINANZAS PÚBLICAS PARA TODOS UNA INTRODUCCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Trillas, Primera Edición, México, 2017, p. 171-173.

⁵¹ Ídem

⁵² Ídem

2.3.3 Plazo

Esta clasificación se encuentra basada en el tiempo que se haya acordado para la liquidación del pago de la deuda, puede ser a corto plazo (vencimiento en un año), de mediano plazo o deuda flotante (vencimiento de uno a cinco años) y de largo plazo (con vencimientos superiores a los cinco años).⁵³

2.3.4 Forma de pago

La liquidación de la deuda puede estar sujeta a un “pago único” es decir el pago se realiza en una sola exhibición y por “pago diferido” ósea que la deuda va siendo amortizada mediante varios pagos.⁵⁴

2.3.5 Respaldo

Esta clasificación hace referencia a que la deuda puede estar respaldada por alguna garantía consistente en cualquier activo presente o futuro y en caso de que el deudor omita pagar la deuda, el acreedor puede quedarse con el activo en garantía. Cuando las partes decidan no considerar alguna garantía se habla de una deuda crediticia.⁵⁵

2.3.6 Contratante

Dentro de esta clasificación se encuentran las entidades autorizadas por la Ley Federal de Deuda Pública en su artículo 1º, quienes tienen la facultad para celebrar actos componentes de deuda pública.⁵⁶

2.3.7 Fuente de financiamiento

La clasificación enunciada se encuentra ligada al tipo de financiamiento al que puede acceder el Estado ya que este tiene la posibilidad acudir a instituciones nacionales e internacionales para solicitar a algún crédito.⁵⁷

⁵³ Ídem

⁵⁴ Ídem

⁵⁵ Ídem

⁵⁶ Ídem

⁵⁷ Ídem

2.3.8 Tipo de instrumento

Con la finalidad de allegarse de recursos por medio de la deuda el Estado puede hacer uso de diversos instrumentos con los que cuenta, los cuales son: pagares, bonos, valores gubernamentales y contratos o líneas de crédito, todos ellos con características jurídicas distintas.⁵⁸

2.3.9 Efecto

La deuda también puede clasificarse de acuerdo a su efecto en la actividad económica debido a que ésta puede ser considerada como “lastre”, cuando los ingresos derivados de la misma no se destinen a incrementar la capacidad productiva del país, cuando la utilización de los recursos va orientada a prestar servicios, pero no para producir ingresos se le considera como “deuda pasiva”, y cuando esta es destinada a incrementar los recursos públicos se le conoce como “deuda activa”.⁵⁹

2.4 Relación de la deuda con el déficit presupuestario

Como se observó en los antecedentes históricos la celebración de deuda pública ha estado comúnmente relacionada al crecimiento de déficits nacientes de una mala planeación y ejercicio de los recursos públicos, los cuales para ser solucionados el gobierno ha optado por cubrirlos con ingresos derivados de endeudamiento, sin embargo, lejos de traer un beneficio esta medida ha impactado severamente en las finanzas públicas a largo plazo y con ello a la sociedad mexicana.

2.5 Fuentes de financiamiento de la deuda pública

Con el objetivo de allegarse de recursos económicos por medio de la deuda el gobierno puede hacer uso de diversas fuentes económicas.

Por lo que hace a la deuda pública interna esta puede ser financiada por:

⁵⁸ Ídem

⁵⁹ Ídem

- a) Valores gubernamentales, los cuales son títulos de deuda que el Gobierno Federal coloca entre el público inversionista para cubrir sus necesidades de financiamiento, estos son emitidos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, colocados y protegidos por el Banco de México. En la actualidad existen los siguientes:
- Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) - En el mercado interno, el Gobierno Federal emite y subasta cuatro tipos de instrumentos: Títulos que se comercializan a descuento (por debajo de su valor nominal), no devengan intereses en el transcurso de su vida y liquidan su valor nominal en la fecha de vencimiento. Tienen un valor nominal de 10 pesos y se pueden adquirir a plazos de 28, 91, 182 y 364 días.
 - Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal con Tasa de Interés Fija (BONOS) - Instrumentos emitidos y colocados a plazos mayores a un año, pagan intereses cada seis meses y la tasa de interés se determina en la emisión del instrumento y se mantiene fija a lo largo de toda la vida de este. Tienen un valor de 100 pesos y se pueden adquirir a plazos de 3, 5, 10, 20 y 30 años.
 - Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS) - Bonos denominados en Unidades de Inversión (UDI's) y pagaderos en pesos. Pagan intereses cada seis meses en función de una tasa de interés fija, más una ganancia o pérdida que se encuentra indizada al comportamiento de las UDI's. Tienen valor nominal de 100 UDI's y se pueden adquirir a plazos de 3, 10 y 30 años.
 - Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES D) - Pagan intereses variables cada 28 días en función de la Tasa Ponderada de Fondeo Bancario. Tienen un valor nominal de 100 pesos y se pueden adquirir a plazos de 5 años.⁶⁰

⁶⁰ Página web: Valores Gubernamentales en el Mercado Local. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/valores-gubernamentales-en-el-mercado-local>. 28 agosto 2018.

- b) Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR): Recursos provenientes de las aportaciones para el retiro de los trabajadores, mismos que al estar depositados en el Banco de México se encuentran como disponibles para el gobierno y son considerados como pasivo de este.
- c) Sociedades de Inversión Especializada en Fondos de Ahorro para el Retiro (Siefores): Estas sociedades invierten recursos provenientes del Sistema de Ahorro para el Retiro, por medio de traspasos en valores gubernamentales.
- d) Banca Comercial: “Contratación de deuda o líneas de crédito con instituciones del sistema bancario privado.”
- e) Se encuentran contempladas como fuente de financiamiento otros medios distintos a los citados por los que se adquieran pasivos en moneda nacional.⁶¹

Por su parte la deuda pública externa puede ser financiada a través de:

- a) Mercado de capitales: el gobierno realiza colocaciones públicas en los mercados internacionales de capital a través de emisiones de bonos públicos, pagares y papel comercial.
- b) Organismos Financieros Internacionales: Créditos contraídos con instituciones de gran envergadura como el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Banco Mundial.
- c) Mercado bancario: recursos derivados de la banca comercial del exterior.
- d) Comercio exterior: Préstamos otorgados entre gobiernos por medio de sus bancos oficiales o banca comercial, los cuales contienen la garantía de un organismo oficial.
- e) Deuda reestructurada: renegociación de financiamientos dirigida a disminuir el saldo de la deuda y su servicio.

⁶¹ Véase: ASTUDILLO MOYA, Marcela y FONSECA CORONA Francisco J., op cit., p. 175.

- f) Pidiregas: movimientos de deuda directa relacionados con los Proyectos de Infraestructura Productiva a Largo Plazo.⁶²

2.6 Indicadores de medición de la deuda pública

Con el objetivo de simplificar el análisis de la evolución de la deuda pública la Secretaría de Hacienda y Crédito Público menciona que los indicadores de medición del endeudamiento se basan en tres rubros tal como se muestra a continuación.

DEUDA DEL GOBIERNO FEDERAL	DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO	SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO
Obligaciones contratadas por el Gobierno Federal.	Endeudamiento del Gobierno Federal, Organismos y Empresas y Banca de Desarrollo.	Concepto más amplio de la deuda pública, al incluir todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del Sector Público
Se compone de los siguientes conceptos: <ul style="list-style-type: none"> • Operaciones en los Mercados Internacionales • Emisiones de Valores Gubernamentales • Deuda con Organismos Financieros Internacionales • Comercio Exterior • Bonos del ISSSTE (por la implementación de la nueva Ley del 	Se compone por deuda contratada por: <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Federal • Organismos y Empresas <ul style="list-style-type: none"> -PEMEX -CFE • Banca de Desarrollo <ul style="list-style-type: none"> -BANOBRAS -SHF -BANCOMEXT -NAFIN -FINRURAL -BANSEFI 	Se compone por: <ul style="list-style-type: none"> • Sector Público Presupuestario • Instituto para la Protección al Ahorro Bancario • Obligaciones derivadas del Programa de Apoyo a Deudores de la Banca • Fondo Nacional de Infraestructura (carreteras) • Banca de Desarrollo, Fondos de Fomento

⁶² Ibidem, p.176.

ISSSTE) y cuentas relacionadas con la seguridad social • Otros		(neta de activos o valor de recuperación) • Pidiregas de CFE
---	--	---

*Cuadro obtenido de los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CAPÍTULO TERCERO

La deuda pública en la legislación vigente mexicana

Como ya se estableció en el capítulo primero de la presente investigación, se entiende que el concepto de la deuda pública tiene diversas acepciones propuestas por ordenamientos jurídicos y doctrinarios, sin embargo, el concepto más sencillo para comprender esto lo dan los estudiosos del tema Astudillo y Fonseca los cuales equiparan la deuda pública con “un conjunto de obligaciones insolutas pendientes de pago contraídas por el sector público en el interior o exterior del país con la finalidad de hacerse de recursos económicos para financiar la actividad pública del Estado.”⁶³

Propiamente la deuda pública es un instrumento económico y jurídico utilizado por el Estado de manera extraordinaria comúnmente cuando hay un déficit en sus arcas económicas y por ende no le puede hacer frente a sus obligaciones presupuestarias, razón por la cual su implementación debe ser regulada por diversidad de ordenamientos jurídicos que conlleven a su correcta administración.

Por ello, el presente capítulo está orientado a detallar un análisis del marco jurídico vigente dedicado a regular la deuda pública en México, para lo cual se comenzará con el análisis de la ley fundamental del país.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El marco jurídico del endeudamiento público emana de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual en su artículo 73, fracción VIII, establece la constitucionalidad de la contratación de deuda pública.

Marcado con el título “*El Congreso tiene facultad*”, el citado artículo en su fracción VIII le otorga la facultad al Congreso en materia de deuda pública para: “*1o. Dar*

⁶³ Véase: Astudillo Moya Marcela, Fonseca Corona Francisco J., FINANZAS PÚBLICAS PARA TODOS “UNA INTRODUCCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA, UNAM Instituto de Investigaciones Económicas, Ed. Trillas, México, Primera edición, 2017, p.168.

bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.” Entendiéndose por empréstito según la definición proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como “recursos de origen interno o externo que recibe el Gobierno Federal, los cuales se formalizan a través de contratos, certificados y documentos que amparan obligaciones derivadas del ejercicio presupuestario.”⁶⁴

De manera subsecuente el artículo en comento establece un principio fundamental constitucional para la contratación de la deuda pública ya que supedita su adquisición a que la implementación de ella sea destinada al incremento en los ingresos públicos, quedando de la siguiente manera: “*Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o,[...]*” por lo que se debe concluir que, para que la deuda pública se considere constitucional, debe cumplir con este principio de lo contrario se estaría hablando de una contratación de endeudamiento público inconstitucional, tema que será objeto de estudio en la presente investigación.

En el mismo tenor establece otros motivos por los cuales se podrán celebrar empréstitos, los cuales radican en ser deuda pública contratada *con propósitos de regulación monetaria*, así como para: ... “*operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda las cuales deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.*”

En relación con el artículo que se comenta se considera importante hacer notar donde se incluirán los montos de endeudamiento, situación que enmarca el numeral 2o de la fracción VIII del artículo en estudio, el cual a la letra señala que

⁶⁴ Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal. Disponible en:www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe.../Glosario.doc. 10 septiembre 2018

quedará como facultad a cargo del Congreso *“Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.”* En el mismo numeral se cita la rendición de cuentas en esta materia a cargo del *Ejecutivo Federal y Jefe de Gobierno* al imponerle al primero anualmente la obligación de informar *“al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. Mientras que “El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”*

Por su parte el numeral 3o de la fracción VIII del artículo 73, le otorga como facultad al Congreso *“Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento;”* así como *“los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan;”* continuamente le impone *“la obligación a dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.”*

Del texto anterior se desprende que a partir de la fijación de los límites y modalidades de endeudamiento a cargo de los entes citados éstos deberán cumplir cabalmente con la obligación de transparentar sus empréstitos y obligaciones de pago mediante un registro público que contenga un sistema de alertas sobre los movimientos de la deuda, de igual forma, contempla el establecimiento de sanciones dirigidas a los servidores públicos que contravengan las disposiciones de manejo de la deuda.

Por otro lado el numeral 4o de la fracción VIII del citado artículo establece que: *“El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda, [...]”*

Del párrafo anterior se desprende que el Congreso de la Unión instituirá una comisión bicameral, la cual tendrá como finalidad realizar los análisis pertinentes de ajuste para robustecer las finanzas públicas del Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios, emitiendo recomendaciones oportunas para la celebración de convenios dirigidos a la contratación de deuda.

Finalmente, la fracción XXIX-W del artículo 73 le concede al Congreso la facultad exclusiva para legislar en el tópico hacendario dedicado a la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Federación en sus diferentes órdenes de gobierno, estableciendo a la letra lo siguiente:

“Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;”

Como puede observarse, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, el Congreso de la Unión, como un órgano depositario del Poder Legislativo tiene facultad de legislar en el ramo hacendario cuya orientación de dicho trabajo legislativo debe ir encaminada a la creación de normas que le den un orden y

sostenimiento a las finanzas públicas de los órganos de gobierno que comprenden el Estado en los tres niveles de gobierno.

Dentro del estudio del marco jurídico mexicano aplicable a la deuda pública es importante citar lo manifestado por el artículo 74, fracción IV, dedicado al ciclo presupuestario el cual mantiene una estrecha relación con el endeudamiento público.

“Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I...III

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 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;”

En primer término, es necesario saber que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento de política pública elaborado por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En él se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.⁶⁵

Este documento se encuentra estructurado de manera sistemática por nueve tomos quedando la deuda pública integrada en el Tomo IV correspondiente a Ramos Generales ubicándose en el Ramo 24, el cual detalla el comportamiento que tendrá la deuda en un determinado año fiscal, así como el porcentaje en ingresos que le serán inyectados al concepto de servicio de la deuda pública interna, intereses, comisiones y gastos de la deuda externa.⁶⁶

Pero ¿de dónde provienen los recursos dedicados a solventar los egresos de la federación? Esta interrogante se responde entendiendo la aprobación de la Ley de Ingresos ya que en ella se plasman los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitirán cubrir los gastos de la federación

⁶⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2018
Disponible en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/>. 30 septiembre 2018

⁶⁶ Véase: PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2018 ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA (RESUMEN). p.2 Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/24/r24_epr.pdf. 6 octubre 2018.

durante un ejercicio fiscal, como lo establece en su artículo 1º, para ello es importante entender la siguiente clasificación:

Los ingresos públicos se dividen en dos grandes rubros:

I) LOS INGRESOS ORDINARIOS, que son recaudados en forma regular por el Estado, tales como: los impuestos; los derechos; los ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas paraestatales, entre otros.

II) LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS (objeto de estudio de la presente investigación), que son recursos que no se obtienen de manera regular por parte del Estado, tales como la enajenación de bienes nacionales, contratación de créditos externos e internos (empréstitos) o emisión de moneda por parte del Banco de México.⁶⁷

En esta parte del análisis es conveniente resaltar la importancia que guarda la relación entre la Ley de Ingresos con la deuda pública pues esta radica en que la citada ley en su artículo 2º enumera los montos máximos de deuda pública neta en sus dos modalidades interna y externa que pueden ser obtenidos por el Ejecutivo Federal, así como PEMEX, CFE y Banca de Desarrollo, entre otras medidas que deben ser tomadas en cuenta para darle tratamiento a la deuda pública e incluso también establece los lineamientos de deuda que deberán ser tomados en cuenta por el IPAB, para ejemplificarlo se cita a continuación el artículo 2º de la Ley de Ingresos de 2018:

“Artículo 2o. Se autoriza 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 Federal de Deuda Pública y para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, por un monto de endeudamiento

⁶⁷ Ley de Ingresos concepto.

Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>. 22 octubre 2018.

neto interno hasta por 470 mil millones de pesos. Asimismo, el Ejecutivo Federal podrá contratar obligaciones constitutivas de deuda pública interna adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto externo sea menor al establecido en el presente artículo en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. El Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar y ejercer en el exterior créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, así como para canjear o refinanciar obligaciones del sector público federal, a efecto de obtener un monto de endeudamiento neto externo de hasta 5 mil 500 millones de dólares de los Estados Unidos de América, el cual incluye el monto de endeudamiento neto externo que se ejercería con organismos financieros internacionales. De igual forma, el Ejecutivo Federal y las entidades podrán contratar obligaciones constitutivas de deuda pública externa adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto interno sea menor al establecido en el presente artículo en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. El cómputo de lo anterior se realizará, en una sola ocasión, el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 2018 considerando el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, así como la equivalencia del peso mexicano con otras monedas que dé a conocer el propio Banco de México, en todos los casos en la fecha en que se hubieren realizado las operaciones correspondientes.

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 Federal de Deuda Pública. Asimismo, el Ejecutivo Federal queda autorizado para contratar

créditos o emitir valores en el exterior con el objeto de canjear o refinanciar endeudamiento externo.

Las operaciones a las que se refiere el párrafo anterior no deberán implicar endeudamiento neto adicional al autorizado para el ejercicio fiscal de 2018.

Se autoriza al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a contratar créditos o emitir valores con el único objeto de canjear o refinanciar exclusivamente sus obligaciones financieras, a fin de hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y, en general, mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones financieras. Los recursos obtenidos con esta autorización únicamente se podrán aplicar en los términos establecidos en la Ley de Protección al Ahorro Bancario incluyendo sus artículos transitorios. Sobre estas operaciones de canje y refinanciamiento se deberá informar trimestralmente al Congreso de la Unión.

El Banco de México actuará como agente financiero del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, para la emisión, colocación, compra y venta, en el mercado nacional, de los valores representativos de la deuda del citado Instituto y, en general, para el servicio de dicha deuda. El Banco de México también podrá operar por cuenta propia con los valores referidos.

En el evento de que en las fechas en que corresponda efectuar pagos por principal o intereses de los valores que el Banco de México coloque por cuenta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, éste no tenga recursos suficientes para cubrir dichos pagos en la cuenta que, para tal efecto, le lleve el Banco de México, el propio Banco deberá proceder a emitir y colocar valores a cargo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, por cuenta de éste y por el importe necesario para cubrir los pagos que correspondan. Al determinar las características de la emisión y de la colocación, el citado Banco procurará las mejores condiciones para el mencionado Instituto dentro de lo que el mercado permita.

El Banco de México deberá efectuar la colocación de los valores a que se refiere el párrafo anterior en un plazo no mayor de 15 días hábiles contado a partir de la fecha en que se presente la insuficiencia de fondos en la cuenta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco de México podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se dispone que, en tanto se efectúe la colocación referida en el párrafo anterior, el Banco de México podrá cargar la cuenta corriente que le lleva a la Tesorería de la Federación, sin que se requiera la instrucción del Titular de dicha Tesorería, para atender el servicio de la deuda que emita el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. El Banco de México deberá abonar a la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación el importe de la colocación de valores que efectúe en términos de este artículo.

Se autoriza a la banca de desarrollo, a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, a los fondos de fomento y al Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores un monto conjunto de déficit por intermediación financiera, definida como el Resultado de Operación que considera la Constitución Neta de Reservas Crediticias Preventivas, de cero pesos para el Ejercicio Fiscal de 2018.

El monto autorizado conforme al párrafo anterior podrá ser adecuado previa autorización del órgano de gobierno de la entidad de que se trate y con la opinión favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los montos establecidos en el artículo 1o., numeral 10 “Ingresos derivados de Financiamientos” de esta Ley, así como el monto de endeudamiento neto interno consignado en este artículo, se verán, en su caso, modificados en lo conducente como resultado de la distribución, entre el

Gobierno Federal y los organismos y empresas de control directo, de los montos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

Se autoriza para Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, así como el canje o refinanciamiento de sus obligaciones constitutivas de deuda pública, a efecto de obtener un monto de endeudamiento neto interno de hasta 30 mil millones de pesos, y un monto de endeudamiento neto externo de hasta 6 mil 182.8 millones de dólares de los Estados Unidos de América; asimismo, se podrán contratar obligaciones constitutivas de deuda pública interna o externa adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto externo o interno, respectivamente, sea menor al establecido en este párrafo en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. El uso del endeudamiento anterior deberá cumplir con la meta de balance financiero aprobado.

Se autoriza para la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias la contratación y ejercicio de créditos, empréstitos y otras formas del ejercicio del crédito público, incluso mediante la emisión de valores, así como el canje o refinanciamiento de sus obligaciones constitutivas de deuda pública, a efecto de obtener un monto de endeudamiento neto interno de hasta 3 mil 286 millones de pesos, y un monto de endeudamiento neto externo de 347.5 millones de dólares de los Estados Unidos de América, asimismo se podrán contratar obligaciones constitutivas de deuda pública interna o externa adicionales a lo autorizado, siempre que el endeudamiento neto externo o interno, respectivamente, sea menor al establecido en este párrafo en un monto equivalente al de dichas obligaciones adicionales. El uso del

endeudamiento anterior deberá cumplir con la meta de balance financiero aprobado.

El cómputo de lo establecido en los dos párrafos anteriores se realizará en una sola ocasión, el último día hábil bancario del ejercicio fiscal de 2018 considerando el tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, así como la equivalencia del peso mexicano con otras monedas que dé a conocer el propio Banco de México, en todos los casos en la fecha en que se hubieren realizado las operaciones correspondientes.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará al Congreso de la Unión de manera trimestral sobre el avance del Programa Anual de Financiamiento, destacando el comportamiento de los diversos rubros en el cual se haga referencia al financiamiento del Gasto de Capital y Refinanciamiento.”

Una vez que ya se entendió que son el Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de ingresos se debe regresar al análisis del artículo 74 fracción IV constitucional ya que se considera de gran relevancia pues en él se plasma el ciclo presupuestario donde cada año se fija la forma en que se destinarán los recursos públicos, así como el medio por el cual se captarán los recursos financieros para el funcionamiento del aparato gubernamental.

Como puede observarse el artículo en comento establece, el tratamiento que se le dará a la aprobación del paquete económico que contendrá los proyectos legislativos destinados al funcionamiento y operación de la gestión gubernamental, en él se le otorga de manera exclusiva a la Cámara de Diputados la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre del año que corresponda, derivado de la evaluación legislativa y cambios sobre el Proyecto presentado por el Ejecutivo Federal.

Como consecuencia de lo anterior es importante hacer notar que de igual forma el citado artículo le impone al Ejecutivo Federal la obligación de entregar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación en una fecha máxima de entrega establecida hasta el 8 de septiembre del año en curso compareciendo el secretario de despacho a dar cuenta del acto.

Por otro lado, cuando exista una transición del Poder Ejecutivo se da una excepción al principio de entrega del paquete económico, es decir la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos serán entregados a la Cámara de Diputados en una fecha máxima estipulada hasta el 15 de noviembre.

Dichos plazos se pueden ampliar siempre y cuando se presente una solicitud ampliamente justificada por el Ejecutivo Federal a consideración de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, debiendo presentarse el secretario de despacho a comunicar las razones de la extensión del plazo de entrega de los documentos de política hacendaria.

Posteriormente el artículo estudiado establece como principio constitucional de la normativa presupuestal la imposibilidad de la existencia de partidas secretas distintas de las que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento estatal; este principio legal del texto en comento va ligado al contenido del artículo 126 constitucional, el cual a la letra dice:

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.”

Del texto constitucional anterior, se deduce que todos los pagos realizados no contemplados en la legislación correspondiente tendrán el carácter de inconstitucionales es por lo que las erogaciones generales que efectúe el gobierno deberán ser establecidas en la ley para no adquirir el carácter de ilegítimas.

En el mismo tenor constitucional de la deuda pública, el artículo 79, fracciones I y IV, de nuestra ley fundamental, le otorgan la facultad a la Auditoría Superior de

la Federación de la Cámara de Diputados la potestad de fiscalizar la cantidad monetaria destinada por concepto de deuda a los organismos públicos que conforman el Estado mexicano así como la promoción de responsabilidades impuestas a servidores públicos por faltas a la ley en la materia, preceptos jurídicos que a la letra estipulan lo siguiente :

“Artículo 79.

La Auditoría Superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; 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 realizar auditorías sobre el desempeño en 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.”

II...III...

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.”

La fracción I del artículo en estudio indica que los recursos económicos consignados a la deuda en Estados y municipios la administración y vigilancia de capitales de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, deberán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación para tener conocimiento del progreso que han originado en los diversos destinos a los cuales fueron proporcionados los recursos.

A sabiendas de la medida de vigilancia antes señalada los servidores públicos que se encarguen del manejo de los recursos públicos (en este caso de la deuda pública) deberán cumplir a cabalidad con el manejo adecuado del capital destinado para los programas y proyectos establecidos previamente en ley de lo contrario, la fracción IV del artículo en comento, fundamenta la imposición de sanciones contra los servidores públicos que incurran en actos fuera de la ley en el manejo de recursos federales.

Relacionada con la fracción IV del artículo 79 antes señalada, se encuentra el artículo 108 constitucional, párrafos primero y cuarto los cuales a la letra señalan lo siguiente:

“Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.”

El contenido del precepto citado muestra qué se debe entender por “servidores públicos” los cuales podrán ser acreedores a una sanción en el supuesto del manejo inadecuado de los recursos públicos y, de igual manera, deja abierta la posibilidad de que a través de la normatividad jurídica estatal puedan abrirse

procesos contra servidores públicos que hagan mal uso de los recursos públicos federales destinados a la gestión gubernamental.

En la misma línea de fiscalización de los recursos públicos en materia de deuda pública de los estados y municipios el artículo 116 fracción II párrafo sexto constitucional, enuncia lo siguiente:

“Artículo 116.

I...

II. Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con 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 dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.”

De este modo con el precepto antes señalado se le otorga la potestad a las legislaturas de los estados para tener entidades estatales de fiscalización las cuales gozaran de autonomía técnica para realizarlas funciones de inspección fiscal en los Estados y municipios en cuanto al manejo de los recursos públicos y sobre todo de deuda pública, para lo cual deberán realizar los informes fiscales necesarios cuya finalidad se dirija al cumplimiento de esta obligación.

Por otro lado, en materia de restricciones en la adquisición de deuda pública el artículo 117 constitucional, fracción VIII establece lo siguiente:

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I...VII...

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.”

Con el artículo anterior se le imposibilita a los Estados que conforman al país contraer obligaciones económicas con gobiernos, sociedades o particulares que no sean mexicanos cuando estas deban pagarse en moneda distinta a la nacional fuera de México.

De la misma manera las demarcaciones que conforman a la Ciudad de México cuentan con una rigurosa restricción en materia de adquisición de deuda pública puesto que estas no pueden allegarse de recursos extraordinarios a través de este instrumento económico; limitación que prevé el artículo 122 constitucional, apartado A, fracción VI, inciso (e) que a la letra señala lo siguiente:

“Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

I...V...

VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.

La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.”

Este artículo establece la manera en que serán manejados los recursos hacendarios de cada una de las alcaldías que conforman a la Ciudad de México la cual al ser una entidad que goza de autonomía técnica interior no podrá contratar deuda pública de ninguna índole a través de las alcaldías que componen su naturaleza jurídica.

3.2 Ley Federal de Deuda Pública

Con el propósito de regular los recursos extraordinarios utilizados por el Estado en 1976 fue creada la Ley Federal de Deuda Pública (antes Ley General de Deuda Pública), la cual tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Misma que busca también, asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país, con lo cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de una doble metodología que se propone:

- a) Normativa: por medio de técnicas jurídicas establecidas en la propia ley.
- b) Programática: mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tengan la responsabilidad de su manejo.⁶⁸

A continuación, se presenta un esquema en el cual se detalla la organización de la Ley Federal de la Deuda Pública:

⁶⁸ Exposición de motivos de la ley de deuda pública, p. 2.

Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/392/6/RCE9.pdf>. 1 noviembre 2018.

LEY FEDERAL DE DEUDA PÚBLICA	
CAPÍTULO	ARTÍCULOS
I Disposiciones Generales	1-3
II De las Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4-8
III De la Programación de la Deuda Pública	9-16
IV De la Contratación de los Financiamientos del Gobierno Federal	17-18
V De la Contratación de Financiamientos Para Entidades Distintas del Gobierno Federal	19-22
VI De la Vigilancia de las Operaciones de Endeudamiento	23-26
VII Del Registro de Obligaciones Financieras	27-29
VIII De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos	30-32

En materia de endeudamiento es importante entender cuáles son las entidades que tienen obligaciones por concepto de deuda, las cuales se detallan en el artículo 1º de la ley Federal de Deuda Pública que a la letra dice lo siguiente:

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

I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

II.- El Gobierno del Distrito Federal;

III.- Los organismos descentralizados.

IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.

V.- Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas;

VI. - Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y

VII.- Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.”

Del texto anterior se desprenden las entidades que pueden ser susceptibles de contratación de deuda pública de las cuales el Ejecutivo Federal y sus dependencias solo podrán contratar financiamientos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros las de fianzas fideicomisos, empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias, podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa de la misma Secretaría y para contratar financiamientos internos bastara con la aprobación de sus órganos de gobierno, en este caso, el Director General de la entidad de que se trate o equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal como lo señala el artículo 6o y 17 de la Ley federal de Deuda Pública.

De igual forma la Ley federal de Deuda Pública contempla medidas de restricción para la contratación de endeudamiento, puesto que se abstendrá de autorizar financiamientos a las entidades comprendidas en la ley, cuando los programas de actividades, apoyados total o parcialmente con dichos financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados, tal como lo expresa el artículo 21 de la ley en estudio, con ello se entiende que todas las erogaciones que se pretendan realizar por medio de contratación de financiamiento interno y externo deberán estar debidamente aprobadas

anteriormente en los documentos legislativos correspondientes como la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

De manera continua la ley en comento enmarca medidas de vigilancia a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, la cual deberá recabar la información necesaria que contemple los registros financieros, provenientes de las entidades acreditadas del Gobierno Federal o del sector paraestatal que participen en contratación de deuda pública y con ello verificar la adecuada aplicación de los recursos provenientes de financiamientos previamente autorizados, tal como lo estipula el artículo 23 de la ley de la materia.

En el mismo tenor de vigilancia a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a esta le corresponderá verificar 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 la Ley Federal de Deuda Pública.

A sí mismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá mantener un registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública a cargo de las entidades, en el cual se deberán plasmar el monto, características y destino de los recursos financieros, estipulación que se detalla en el artículo 27 de la citada ley.

A partir del análisis descrito se concluye que, derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra la Ley Federal de Deuda pública ordenamiento jurídico secundario más importante para la regulación del financiamiento público de la federación en sus dos modalidades interna y externa toda vez que consagra todos los lineamientos jurídicos que deben seguirse para llevar a cabo las operaciones de endeudamiento por cualquiera de las dependencias estipuladas por la misma ley, con el objetivo de optimizar los recursos provenientes de financiamientos.

3.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incorpora a sus lineamientos medidas esenciales para un manejo responsable de la hacienda pública donde se promueve una mayor disciplina fiscal direccionada a reducir el nivel de deuda pública es por lo que a continuación se citan los artículos que se encuentran inmersos en la presente ley y que se relacionan directamente con el endeudamiento público:

“Artículo 17.- Los montos de ingreso previstos en la iniciativa y en la Ley de Ingresos, así como de gasto contenidos en el proyecto y en el Presupuesto de Egresos, y los que se ejerzan en el año fiscal por los ejecutores del gasto, deberán contribuir a alcanzar la meta anual de los requerimientos financieros del sector público. En caso de que, al cierre del ejercicio fiscal, se observe una desviación respecto a la meta de los requerimientos financieros del sector público mayor al equivalente a un 2 por ciento del gasto neto total aprobado, la Secretaría deberá presentar una justificación de tal desviación en el último informe trimestral del ejercicio. Asimismo, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para efectos de este párrafo, se considerará que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos. Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de dichas iniciativas, deberá dar cuenta de los siguientes aspectos:

- I. *El monto específico de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario;*
- II. *Las razones excepcionales que justifican el déficit presupuestario, y*
- III. *El número de ejercicios fiscales y las acciones requeridas para que dicho déficit sea eliminado y se restablezca el equilibrio presupuestario.*

El déficit presupuestario deberá eliminarse durante el plazo que se establezca conforme a lo señalado en la fracción III de este artículo.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, el avance de las acciones, hasta en tanto no se recupere el equilibrio presupuestario.

En caso de que el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos, deberá motivar su decisión sujetándose a las fracciones I y II de este artículo. A partir de la aprobación del déficit a que se refiere este párrafo el Ejecutivo Federal deberá dar cumplimiento a los demás requisitos previstos en este artículo.

El gasto en inversión de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias no se contabilizará para efectos del equilibrio presupuestario previsto en este artículo. Lo anterior, sin perjuicio de que los requerimientos financieros del sector público deberán contribuir a mantener la salud financiera de la Administración Pública Federal y a una evolución ordenada del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público. Asimismo, el balance financiero de las empresas productivas del Estado deberá contribuir a mantener la salud financiera de la Administración Pública Federal y a una evolución ordenada del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público.

El gasto corriente estructural propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de

Diputados y el que se ejerza en el ejercicio fiscal, no podrá ser mayor al límite máximo del gasto corriente estructural. Para efectos de lo establecido en este párrafo, el gasto de las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias no se contabilizará dentro del gasto corriente estructural que se utilice como base para el cálculo de dicho límite máximo, aquél que se incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el ejercicio fiscal.

Excepcionalmente, y debido a condiciones económicas y sociales que priven en el país, se podrá rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural. En estos casos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, al comparecer ante el Congreso de la Unión con motivo de la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, para efectos de su aprobación, deberá dar cuenta de las razones excepcionales que lo justifican, así como las acciones y el número de ejercicios fiscales que sean necesarios para mantener una trayectoria de crecimiento del gasto corriente estructural acorde con el crecimiento del Producto Interno Bruto Potencial.

Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, en la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, así como en la ejecución de sus presupuestos aprobados deberán cumplir con el límite máximo del gasto corriente estructural.”

En este artículo se consagra el principio del equilibrio presupuestario mediante la subordinación de los ingresos públicos a la plena cobertura de los Requerimientos financieros del Sector Público, entendidos como el “conjunto de obligaciones financieras contraídas por el Estado,”⁶⁹ es decir los ingresos federales deberán cubrir como meta principal la deuda y en caso de no alcanzar esa meta se deberán utilizar extraordinariamente más recursos financieros por lo

⁶⁹ La deuda del sector público federal.

Disponible en: <http://ciep.mx/la-deuda-del-sector-publico-federal/>. 15 noviembre 2018.

cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá presentar un informe donde detalle este supuesto.

A su vez enmarca la situación por medio de la cual el Congreso de la Unión modifique el déficit presupuestario en la Ley de Ingresos en la cual deberá motivar su actuar conforme a lo establecido por las fracciones I y II del artículo en análisis.

Cuando se origine el nacimiento de un déficit presupuestario dentro de un año, establece las medidas jurídicas que el Estado deberá tomar en caso de sobrevenir una falta de recursos financieros, continuamente menciona las bases para determinar el número máximo de gasto corriente de las empresas productivas del Estado, así como de las empresas productivas subsidiarias.

Para ello es importante entender que el gasto de inversión en Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, no se contabilizará para efectos del equilibrio presupuestario sin dejar de lado que el balance financiero de las empresas productivas del Estado deberá ir encaminado a mantener una adecuada salud financiera de la Administración Pública Federal.

Por otro lado, establece una medida de legalidad correspondiente a que el gasto corriente estructural propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos que será aprobado por la Cámara de Diputados el cual no podrá ser mayor al gasto ya admitido por la misma Cámara en trabajos legislativos, esto dejando fuera de la fijación del gasto corriente estructural el gasto de las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias.

De igual forma establece una excepción para poder rebasar el límite máximo del gasto corriente estructural, excepción que radica cuando el Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de cuenta de las razones que lo justifican, así como las acciones y el número de ejercicios fiscales que sean necesarios para mantener una trayectoria de crecimiento del gasto corriente estructural acorde con el crecimiento del Producto Interno Bruto

Potencial, ante la Cámara de Diputados en la presentación de las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

Derivado del texto anterior se considera importante citar el contenido del artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el cual manifiesta las razones por las cuales podrá presentarse un déficit presupuestario:

- I. La previsión de un aumento en el costo financiero del sector público, derivado de un incremento en las tasas de interés, que exceda el equivalente al 25 por ciento del costo financiero aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior;*
- II. El costo de la reconstrucción provocada por desastres naturales, una vez agotados los recursos del Fondo de Desastres Naturales del ejercicio fiscal anterior, que exceda el equivalente al 2.0 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior;*
- III. La previsión de un costo mayor al 2 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior que origine la implantación o modificaciones de ordenamientos jurídicos o medidas de política fiscal que en ejercicios fiscales posteriores contribuyan a mejorar ampliamente el déficit presupuestario ya sea porque generen mayores ingresos o menores gastos permanentes; es decir, que el valor presente neto del beneficio fiscal de dicha medida supere ampliamente el costo de la misma en el ejercicio fiscal que se implemente;*
- IV. La previsión del pago de pasivos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que superen el 2 por ciento del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal inmediato anterior, o*

- V. *La previsión de una caída de los ingresos tributarios no petroleros que exceda el 2.5 por ciento real del monto aprobado en la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal inmediato anterior que resulte de una previsión de un débil desempeño de la economía que se refleje en una estimación del Producto Interno Bruto que lo sitúe por debajo del Producto Interno Bruto potencial estimado, así como las previsiones de una caída en el precio del petróleo mayor a 10 por ciento respecto al precio previsto en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal inmediato anterior, o de una caída transitoria de la plataforma de producción de petróleo en el país.*

Es pertinente entender de manera concisa la definición del déficit presupuestario, la cual se detalla de la siguiente manera: “es el monto obtenido al restar de los ingresos, los egresos presupuestarios, siendo estos últimos los de mayor cuantía”⁷⁰ de acuerdo con lo establecido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

De lo anterior se entiende que el déficit se origina por las causales citadas en el texto antecesor, las cuales a manera de resumen, radican en un incremento en las tasas de interés excedente del 25% del costo previamente aprobado en el Presupuesto de Egresos, insolvencia de recursos del Fondo de Desastres Naturales cuando sobrevengan consecuencias provocadas por un desastre natural que excedan el equivalente al 2.0 del gasto programable antes aprobado, la aprobación mayor al 2% del gasto programable aprobado en el Presupuesto de Egresos que ocasione cambios en lineamientos de política fiscal, pago de pasivos que superen el 2% del gasto programable, la previsión en una caída de ingresos tributarios que oscile arriba del 2.5% así como una baja en el precio del petróleo mayor al 10% del monto aprobado en la Ley de Ingresos lo cual reflejara una menor nivel de crecimiento en el Producto Interno Bruto estimado en un determinado ejercicio fiscal.

⁷⁰ GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS USUALES DE FINANZAS PÚBLICAS. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>. 18 noviembre 2018.

3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dentro del estudio del marco jurídico de la pública en México, es preciso citar demás ordenamientos que regulan la materia en comento, por lo cual a continuación se describe la esencia de las disposiciones jurídicas que se relacionan con el objeto de investigación en el presente trabajo.

En este tenor, se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal tal como lo cita su artículo 1o. Dentro de esta ley se encuentra el artículo 31, fracción V, el cual establece:

“Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I...IV...

V.- Manejar la deuda pública de la federación y del Gobierno del Distrito Federal; [...].”

Siendo parte de la administración pública federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como una de sus facultades exclusivas, el manejo del endeudamiento federal, así como de la hoy Ciudad de México.

3.5 Ley General de Contabilidad Gubernamental

Entre las disposiciones que regulan el endeudamiento público se encuentra la Ley de Contabilidad Gubernamental, la cual tiene como objeto el establecimiento de los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los tres órdenes de gobierno, a efecto de lograr su adecuada armonización. Bajo el esquema que propone, facilita el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos con el fin de medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración

de la deuda pública, así como las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado.⁷¹

3.6 Ley del Banco de México

El Banco de México tiene la finalidad de proveer a la economía del país de moneda nacional y su objetivo prioritario es procurar la estabilidad de precios, es decir, mantener la inflación baja, para así preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional. Adicionalmente le corresponde promover el sano desarrollo del sistema financiero y el buen funcionamiento de los sistemas de pago.⁷²

A raíz de las acciones antes señaladas este funge como entidad de crédito en el contexto de deuda pública, a este respecto se encuentra el artículo 7o, fracción II de la Ley del Banco de México

“Artículo 7o.- El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I.- ...

II.- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;” [...]

A partir del contenido del precepto citado el Banco de México solo podrá otorgar crédito al Gobierno Federal mediante el ejercicio de la cuenta corriente que lleve a la Tesorería de la Federación tal como lo estipula el artículo 11 de la ley en comento.

Además de lo anterior el Banco de México actuara como agente financiero del gobierno federal, coadyubando con este en la contratación de deuda pública mediante la emisión de valores gubernamentales:

⁷¹ MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, p.69. Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/PEF2013/exposicion/em002.pdf>. 25 noviembre 2018.

⁷² BANCO DE MÉXICO, SISTEMA FINANCIERO, Autoridades.

Disponible en:

<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistemafinanciero/sistemafinanciero.html#BancodeMexicoBanxico>. 29 noviembre 2018.

“Artículo 10.- La función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda, será privativa del Banco Central.”

Cabe señalar que además de que el Banco de México está facultado para emitir deuda pública interna a través de la emisión de valores gubernamentales y pagar el servicio de la deuda, este también se encuentra autorizado para fungir como asesor financiero y económico del Gobierno Federal por la ley en comento.

3.7 Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

Para un estudio más eficaz del marco jurídico de la deuda pública es bueno citar el ordenamiento jurídico que regula el endeudamiento subnacional el cual se encuentra establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios mismo que tiene como objetivo, promover finanzas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia. Esta ley se encuentra estructurada por cinco ejes principales:

- I. Reglas de disciplina financiera, que promueven el sano desarrollo de las finanzas públicas estatales y municipales.
- II. Contratación de deuda y obligaciones, que garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente.
- III. Sistema de alertas, que permitirá conocer los niveles de endeudamiento de los estados y municipios.
- IV. Deuda estatal garantizada, que al contar con el aval de la Federación se podrá acceder a un financiamiento más barato.

V. Registro Público Único, para inscribir y transparentar la totalidad de las obligaciones de los gobiernos locales.⁷³

Cabe señalar que el tema de investigación en el presente trabajo se centra en el comportamiento constitucional de la deuda pública en el sector federal, sin embargo, con antelación se citó la base constitucional del endeudamiento subnacional por lo cual se comentó lo respectivo a la regulación secundaria del mismo para una amplia comprensión del tema.

⁷³ El ABC de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, p. 1. Disponible en: www5.diputados.gob.mx/.../5.-%20ABC%20DE%20LA%20LEY%20DE%20DISCIP. 29 diciembre 2018.

CAPÍTULO CUARTO

Análisis del problema

4.1 Inconstitucionalidad de la deuda pública contratada en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto

Como se ha establecido a lo largo del presente trabajo de investigación la deuda pública es un instrumento que el gobierno puede utilizar para allegarse de recursos económicos de manera extraordinaria cuando no pueda hacerle frente a sus gastos presupuestarios siempre y cuando estos vayan dirigidos a generar productividad y crecimiento público, por lo cual su adquisición se encuentra regulada a partir de la Constitución para lograr que dicho financiamiento se utilice de manera disciplinada y cumpla con su objetivo.

Es importante resaltar que la administración adecuada de los recursos obtenidos por este medio puede generar crecimiento positivo si se emplea conforme a lo dispuesto por su fundamento constitucional; sin embargo, el derroche y su uso desmedido en gastos que no sean meramente productivos ocasiona mayor endeudamiento para el gobierno.

A partir de la finalidad constitucional de la deuda pública la cual va dirigida a incrementar los ingresos públicos, en este apartado se realizara el análisis de su celebración en el sexenio del Presidente Enrique Peña, con el objetivo de demostrar que su gestión fue inconstitucional, para ello se toma como referencia el fundamento legal del endeudamiento público, el cual se encuentra en el artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...VII...

VIII. En materia de deuda pública, para:

1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías 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 o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.**

2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de

Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.

4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;

Con el objetivo de demostrar que este precepto legal se incumplió se hace un recuento cronológico del destino que tomo la adquisición de deuda pública en México en el periodo de diciembre de 2012 a diciembre de 2018, ya que si bien es cierto que se contrataron niveles de deuda históricos estos debieron reflejarse en mejoras de las finanzas públicas, en relación con el objetivo constitucional de este instrumento económico.

Para empezar se describen las cifras numéricas sobre las cuales el gobierno en comento fue cimentando una histórica deuda pública, por ello se debe recordar que a finales del año 2012 el discurso del Presidente Peña Nieto en materia financiera establecía que la deuda pública formaba parte de la agenda económica a mediano plazo, puesto que a través del uso responsable y adecuado de esa deuda se podía lograr una estabilidad macroeconómica; es decir, que a través del manejo eficaz de los recursos provenientes del endeudamiento público se lograría en parte el crecimiento económico nacional.

Cuando el Presidente Peña inicio su administración a finales del año 2012 recibió como saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal (*la cual incluye la deuda neta del Gobierno Federal, la de los Organismos y Empresas controladas y la de la Banca de Desarrollo*), un total de 3 billones 769 mil 999.1 millones de pesos,⁷⁴ mientras que la deuda externa neta del mismo sector se ubicaba en 121 mil 659.0 millones de dólares.⁷⁵

Por otro lado, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (*el cual agrupa todas las obligaciones financieras contraídas por el Gobierno Federal, más aquéllas de las entidades que actúan por cuenta de éste, a lo largo del tiempo*) se encontraba en 5 billones 890 mil 512.8 millones de pesos.⁷⁶

Posteriormente a doce meses de haber tomado posesión de la Presidencia de la República el gobierno de Enrique Peña ya había elevado el saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal a 4 billones 231 mil 326 millones de pesos, con ello corroboramos que, en un año de gestión este rubro de la deuda aumento 461 mil 326.9 millones de pesos al recibido en el año 2012,⁷⁷ prácticamente más de mil millones de pesos cada día del primer año de gobierno.

En cuanto al saldo de la deuda externa neta del Sector Público Federal este ascendió a 130 mil 949.7 millones de dólares, monto superior en 9 mil 290.7 millones de dólares al recibido en el 2012.⁷⁸

⁷⁴ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Trimestre de 2012. p.82. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2012/ivt/01inf/itindc_201204.pdf. 20 enero 2019.

⁷⁵ Ibidem, p.83

⁷⁶ Ibidem, p. 91.

⁷⁷ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto Trimestre de 2013, p. 65. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2013/4to_trim/docs/inf/infit05.pdf. 29 enero 2019.

⁷⁸ Ibidem, p.66.

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público al cierre del primer año de gobierno, es decir la agrupación de deuda interna y externa, ascendió a 6 billones 497 mil 020.7 millones de pesos.⁷⁹

De manera sucesiva en el 2014 al culminar el segundo año de la administración del Presidente Peña, el saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal se ubicó 4 billones 809 mil 976.9 millones de pesos, monto superior en 579 mil 52 millones de pesos al observado al cierre 2013⁸⁰ y el saldo de la deuda externa neta del Sector Público Federal ascendió a 145 mil 284.7 millones de dólares, monto superior en 14 mil 335 millones de dólares al registrado en el primer año de gestión.⁸¹

Mientras que, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público al cierre del cuarto trimestre de 2014 ascendió a 7 billones 446 mil 929 millones de pesos, equivalente a 41 por ciento del PIB.⁸²

Al término de su tercer año de gobierno en el 2015 las cifras de endeudamiento quedaron de la siguiente manera, el saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal ascendió a 5 billones 379 mil 857.1 millones de pesos, monto superior en 575 mil 606.9 millones de pesos al del año previo⁸³ y el saldo de la deuda externa neta del Sector Público Federal del mismo periodo ascendió a 161 mil 609.5 millones de dólares, monto superior en 15 mil 992.1 millones de dólares al registrado al cierre de 2014 al cierre del segundo año de gestión.⁸⁴

⁷⁹ Ibidem, p.68.

⁸⁰ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2014, p. 74. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/ivt/01inf/itindc_201404.pdf. 14 febrero 2019.

⁸¹ Ibidem, p.75.

⁸² Ibidem, p. 77.

⁸³ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2015, p. 81. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/01inf/itindc_201504.pdf. 25 febrero 2019.

⁸⁴ Ibidem, p. 81.

Ya para ese entonces el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público ascendía a 8 billones 633 mil 480.4 millones de pesos, equivalente a 45.7 por ciento del PIB.⁸⁵

Con las cifras citadas anteriormente se logra observar que el gobierno de Enrique Peña Nieto a mitad de los seis años que duro su gestión ya había elevado en 9.9 puntos porcentuales el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, el cual representa el concepto más amplio de la deuda pública.

Al cierre del cuarto año de gobierno en 2016 las cifras del endeudamiento público quedaron como se puede leer a continuación, el saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal ascendió a 6 billones 9 mil 403.1 millones de pesos⁸⁶ y el saldo de la deuda externa neta del Sector Público Federal ascendió a 177 mil 692.5 millones de dólares.⁸⁷

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público ascendió a 9 billones 797 mil 439.6 millones de pesos, lo cual significo un 48.4% como porcentaje del PIB.⁸⁸

Durante el penúltimo año de su mandato en el 2017 el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, dejo las cifras de endeudamiento público por encima de las antecesoras tal como se lee a continuación, el saldo de la deuda interna neta del Sector Público Federal ascendió a 6 billones 283 mil 58.4 millones de pesos⁸⁹ y el saldo de la deuda externa neta del Sector Público Federal fue de 192 mil 347.5 millones de dólares.⁹⁰

⁸⁵ Ibidem, p. 84.

⁸⁶ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2016, p.91. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/ivt/01inf/itindc_201604.pdf. 7 marzo 2019.

⁸⁷ Ibidem, p. 92.

⁸⁸ Ibidem, p. 94.

⁸⁹ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2017, p.84. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2017/ivt/01inf/itindc_201704.pdf. 25 marzo 2019.

⁹⁰ Ibidem, p. 85.

Por otro lado, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público se ubicó en 10 billones 31 mil 652.7 millones de pesos, lo que significa un 46.2 % del PIB.⁹¹

Ya en el 2018, último año de gobierno de Peña Nieto la deuda interna neta del Sector Público Federal ascendió a 6 billones 867 mil 594.7 millones de pesos, mientras que la de origen externo del mismo rubro ascendió a 201 mil 307.3 millones de dólares.⁹²

Por su parte el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público llegó a 10 billones 550 mil 416.9 millones de pesos, lo que se relaciona en términos del PIB en un 44.8%.⁹³

Cabe destacar que el crecimiento más amplio que tuvo la deuda pública durante la gestión de Enrique Peña Nieto, se dio a cargo de Luis Videgaray Caso como titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, función que desempeñó del 1 de diciembre de 2012 al 7 de febrero de 2016, de manera posterior José Antonio Meade Kuribreña ocupó la titularidad de la Secretaría el 7 febrero de 2017 al 27 noviembre del mismo año y finalmente quien fue designado para el mismo puesto fue José Antonio González Anaya del 27 noviembre 2017 hasta la culminación del sexenio en noviembre de 2018.

Con el objetivo de hacer más fácil la comprensión en la manera en que las cantidades de deuda pública del Sector Público Federal fueron aumentando, se tiene a bien presentar la siguiente tabla.

⁹¹ Ibidem, pp. 87 y 88.

⁹² Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2018, p.84-85. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2018/ivt/01inf/itindc_201804.pdf. 25 abril 2019.

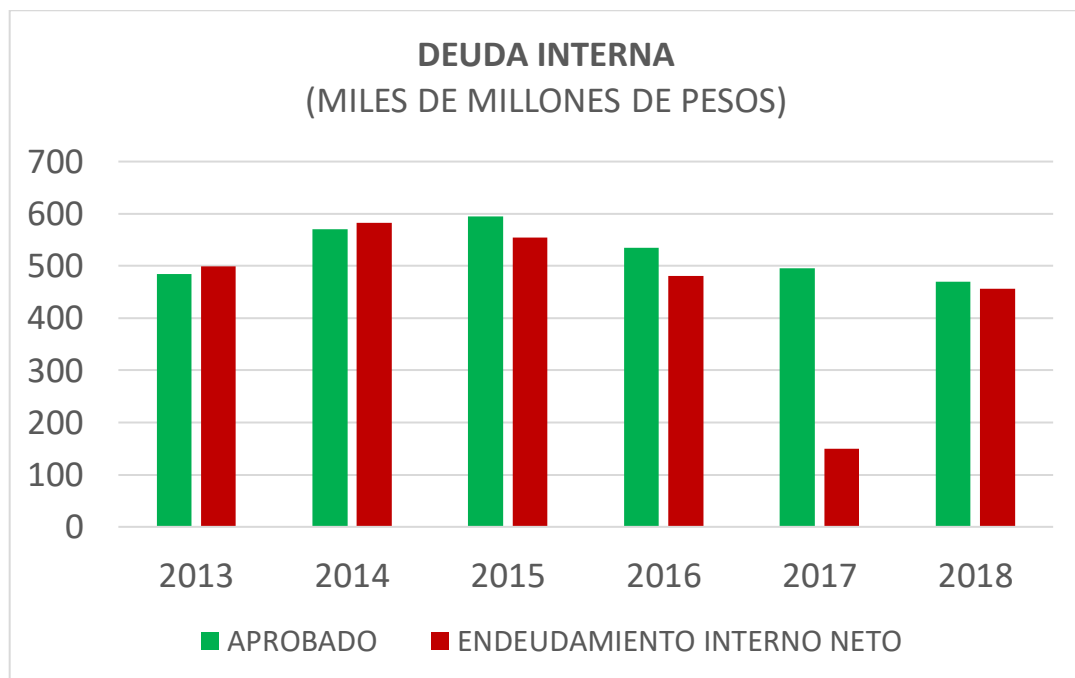
⁹³ Ibidem, p. 87

AÑO	DEUDA INTERNA NETA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL	DEUDA EXTERNA NETA DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL	SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (SHRFSP)	% PIB
2012 (Cifras de Origen)	3,769,999.1 3 billones 769 mil 999.1 millones de pesos	121,659.0 121 mil 659.0 millones de dólares	5,890,512.8 5 billones 890 mil 512.8 millones de pesos	35.8 %
2013	4,231,326 4 billones 231 mil 326 millones de pesos	130,949.7 130 mil 949.7 millones de dólares	6,497,020.7 6 billones 497 mil 020.7 millones de pesos	38.3 %
2014	4,809,976.9 4 billones 809 mil 976.9 millones de pesos	145,284.7 145 mil 284.7 millones de dólares	7,446,929.0 7 billones 446 mil 929.0 millones de pesos	41.0 %
2015	5,379,857.1 5 billones 379 mil 857.1 millones de pesos	161,609.5 161 mil 609.5 millones de dólares	8,633,480.4 8 billones 633 mil 480.4 millones de pesos	45.7 %
2016	6,900,403.1 6 billones 9 mil 403.1 millones de pesos	177,692.5 177 mil 692.5 millones de dólares	9,797,439.6 9 billones 797 mil 439.6 millones de pesos	48.4 %
2017	6,283,58.4 6 billones 283 mil 58.4 millones de pesos	192,347.5 192 mil 347.5 millones de dólares	10,031,652.7 10 billones 31 mil 652.7 millones de pesos	46.2 %
2018	6,867,594.7 6 billones 867 mil 594.7 millones de pesos	201,307.3 201 mil 307.3 millones de dólares.	10,550,416.9 10 billones 550 mil 416.9 millones de pesos.	44.8 %

Tabla realizada con datos obtenidos de:

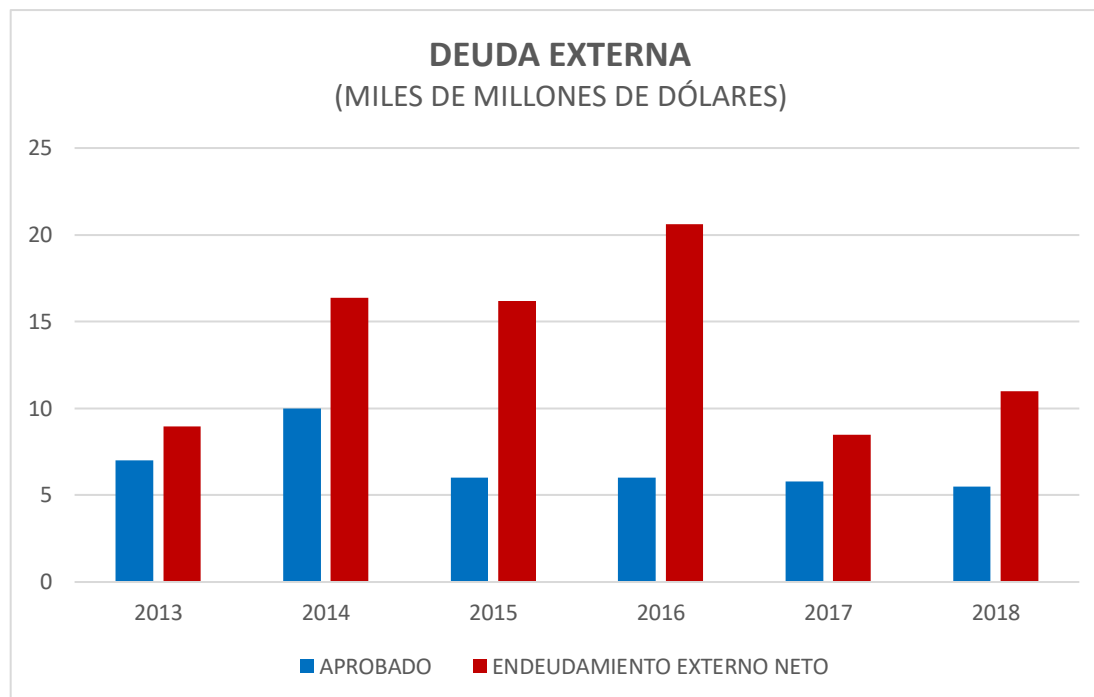
Informes Trimestrales Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de los años 2013,2014,2015,2016,2017 y 2018.

A partir de la tabla anterior se puede observar como los rubros de endeudamiento neto en sus dos modalidades interna y externa fueron aumentando de manera constante, sin embargo, se debe señalar que estos incrementaron a raíz de los financiamientos adquiridos año con año, en el interior como en el exterior del país, motivo por el cual se anexan las siguientes gráficas en las cuales de manera ilustrativa se detallan por un lado el límite de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación y por el otro las cifras que se adquirieron por concepto de deuda anualmente.



Grafica realizada con datos obtenidos de los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Como puede observarse en la grafica presentada el límite de financiamientos componentes de deuda interna se sobrepasaron en los años 2013 y 2014, de manera sucesiva la recurrencia al financiamiento domestico fue bajando ligeramente, sin embargo, la deuda referida en la grafica presentada llego hasta los 6 billones 867 mil 594.7 millones de pesos derivado de un mal ejercicio de los recursos provenientes de ella.



Grafica realizada con datos obtenidos de los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

La grafica presentada detalla que el limite de endeudamiento externo se sobrepaso exponencialmente en los años 2015 y 2016, aunque posteriormente la recurrencia al acceso de los créditos fue bajando la deuda externa se ubico al final del sexenio en 201 mil 307.3 millones de dólares, de los cuales “cada 4 de 10 dólares deben ser pagados a Estados Unidos ya que el 37% del total de las obligaciones de deuda se contrajeron con dicho país, mientras que con otros países es menor ya que con Alemania se encuentra el 22% de deuda, un 15% lo ocupan los pasivos con organismos financieros internacionales, 8% Gran Bretaña, 5% Francia, 4% Suiza, 4% Japón, en el rubro de otros se sitúa el 4% y 1% de las obligaciones de deuda se tienen con Canadá.”⁹⁴

Como una familia que se endeuda con la finalidad de realizar un negocio que le genere ganancias o invertir en la educación de sus hijos, así el gobierno tiene la

⁹⁴ Véase: GARCÍA, Ana Karen, Deuda Externa de México: ¿A quién le debe México? ¿Cuánto debe?, El Economista, 26 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/Deuda-Externa-de-Mexico-A-quien-le-debe-Mexico-Cuanto-debe-20181126-0053.html>. 1 mayo 2019.

posibilidad de endeudarse para realizar obras que produzcan más ingresos tal como lo dice su fundamento constitucional, sin embargo, sería importante saber para que se endeudo el gobierno de Enrique Peña Nieto, sabiendo que su sexenio recaudo un mayor número de ingresos tributarios al mismo tiempo que celebraba una deuda que por su número se considera histórica y de igual forma se encuentra el gasto público mismo que se cataloga como el más alto de la historia en nuestro país y pese a que esto fue en grandes cantidades ello no desemboco en una alta inversión por parte del gobierno en proyectos que generaran mayor estabilidad macroeconómica sino que se tuvo la inversión más baja del gobierno en los últimos años.

Con la finalidad de conocer cómo se implementó el gasto público de acuerdo con su clasificación económica integrada por el gasto corriente y el gasto de capital o inversión, se presenta la siguiente tabla, la cual muestra cual fue la estrategia de gasto del sexenio en comento.

Ejercicio Fiscal	Gasto Corriente (aprobado)	<u>Gasto Corriente</u> (ejercido)	Porcentaje representativo en el gasto programable	Gasto de Capital (aprobado)	<u>Gasto de Capital</u> (ejercido)	Porcentaje representativo en el gasto programable
2013	\$2,344,335.5*	\$2,442,318.0***	73.5%***	\$716,440.0*	\$878,733.0***	26.5%***
	\$2 344 335.5**	\$2,461,564.0**		\$716,440.0**	\$881,964.7**	
2014	\$2,648,044.7*	\$2,682,877.2***	74.9%***	\$845,627.3*	\$897,408.2***	25.1%***
	\$2,648,044.7**	\$2,711,961.8**		\$845,627.3**	\$900.092.8**	
2015	\$2,795,285.395*	\$2,889,406.0***	75.5%***	\$874,530.3*	\$936,759.0***	24.5%***

⁹⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Versión Ciudadana, p. 8. Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/Ultimas_Publicaciones/PEF_ciudadano_2015.pdf. 15 mayo 2019.

	\$2,795,285.2**	\$2,905,208**		\$874,530.3**	\$948,773.9**	
2016	\$2,232,787.5*	\$2,219,872***	71.5%***	\$712,349.6*	\$266,110.0***	28.5%***
	\$2,867,836.9**	\$2,997,041.8**		\$738,868.8**	\$1,193,195.8**	
2017	\$2,962,958.3*	\$3,059,487.0***	78.7%***	\$587,429.2*	\$792,843.4***	21.3%***
	\$2,962,958.3**	\$3,092,598.3**		\$587,429.2**	\$838,423.3**	
2018	\$3,159,271.8*	\$3,344,541.1***	82.1***	\$643,892.7*	\$723,173.0***	17.9***
	\$ 2,365,537.4**	\$2,567,429.9**		\$643,892.7**	\$731,226.8**	

Tabla realizada con datos obtenidos de:

*Presupuesto de Egresos de la Federación, versión ciudadana.

**Cuenta Pública

***Informes Trimestrales Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

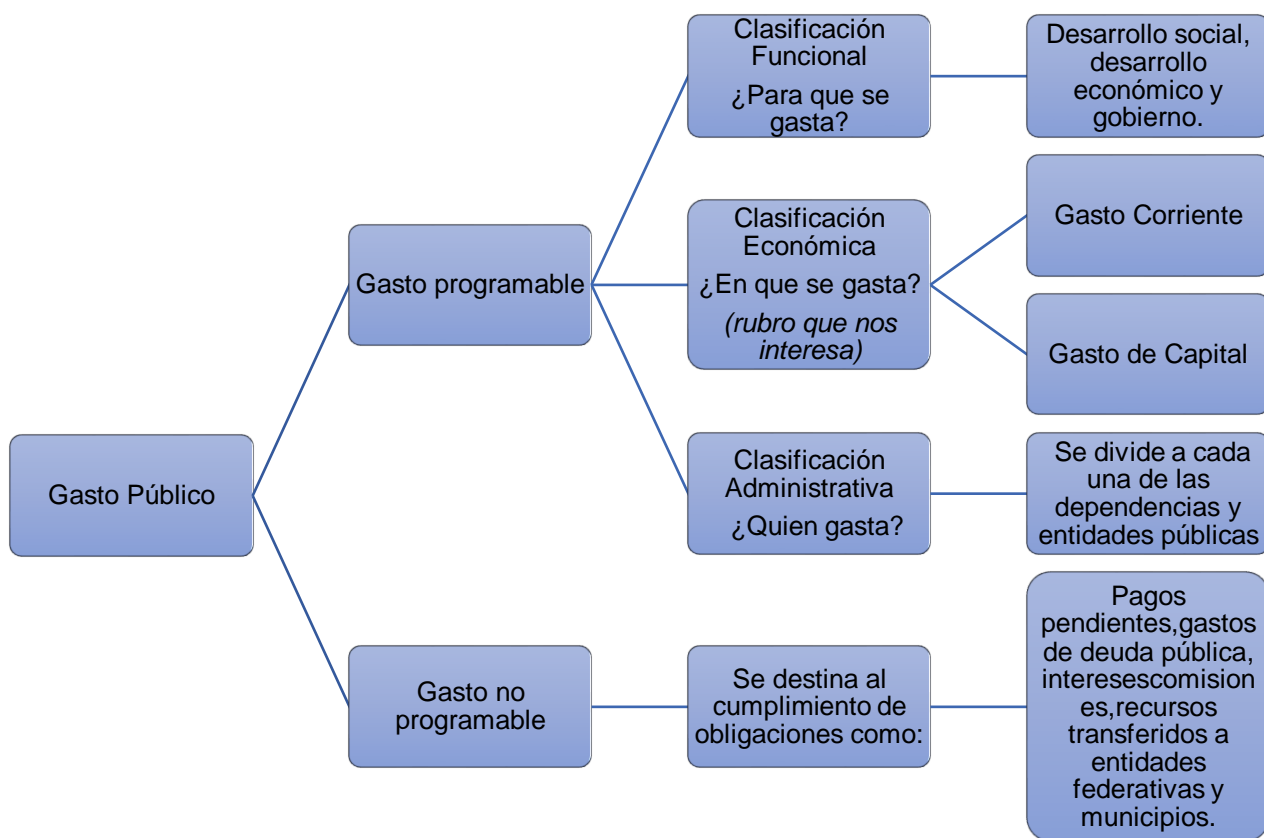
El gasto público más alto en la historia de nuestro país traería aparejadas repercusiones puesto que este tuvo un mayor ejercicio en el rubro de gasto corriente (el cual no produce ingresos públicos) del aparato gubernamental lo cual provoco un déficit que comúnmente habría sido cubierto con dinero proveniente de la celebración de deuda pública con ello estos recursos incumplirían su finalidad constitucional la cual va dirigida a realizar obras que produzcan ingresos públicos, lo que provoco estancamiento de la macroeconomía nacional y un crecimiento acelerado de la deuda pública, pues los recursos se ejercieron en actos que no produjeron más capital.

Como ya se señaló en el gobierno de Enrique Peña se visibilizaron incrementos históricos en el rubro de gasto corriente en contraste con un disminuido porcentaje en recursos destinados a gasto de capital (mismo que se utiliza para producir más ingresos) lo cual trajo consigo la elevación de la adquisición de deuda pública tal como se observa a continuación.

Cuando un particular se endeuda se sabe el motivo por el cual lo hace, sin embargo, habría que preguntarse con qué finalidad se endeudo el gobierno mexicano además de verse vislumbrada la extracción de dinero de la deuda pública para financiar su desmesurado gasto corriente y por el otro lado si el alto crecimiento de la deuda no se vio reflejado en un mayor número de gasto de capital orientado a la inversión por el contrario esta ha sido la más baja de los últimos tiempos; quedando parte de los ingresos derivados de la deuda pública en la opacidad de la información pues comúnmente son ejercidos de manera discrecional.

Para continuar con el análisis de la problemática se debe entender de donde surge el gasto corriente; para ello, primero se tiene que conocer lo que se define como gasto público, el cual se entiende como el total de las erogaciones que el gobierno realiza con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social para cumplir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

A su vez este gasto se clasifica de la siguiente manera:



Del esquema anterior se desprende la clasificación del gasto público, sin embargo, para el estudio que llevamos a cabo solamente nos enfocaremos en la clasificación económica la cual se compone del gasto corriente y gasto de capital, el primero “se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal sin incrementar el patrimonio federal”,⁹⁶ este incluye:

- Los gastos de servicios personales (comprendidos por el sueldo de todas las personas que trabajan para el aparato estatal, los tres poderes

⁹⁶ Clasificación económica del gasto público, apartados Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006, p.37. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expomotivos/em02.pdf>. 1 junio 2019.

federales ya sea personal de base o de confianza, así como el pago doctoras, enfermeras, maestros, policías, entre otros).⁹⁷

- Subsidios y transferencias (son recursos para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias para la sociedad. Se otorgan directamente a distintos sectores de la sociedad o a los estados y municipios, a través de las dependencias federales,⁹⁸ en estos destacan los subsidios que se otorgan por medio del Programa de Inclusión Social Prospera y asignaciones al Seguro Popular).
- Gastos de operación (pago de materiales como medicinas y uniformes. Servicios como energía eléctrica, renta de oficinas y servicios de Internet).⁹⁹
- Pensiones (que se otorgan a los jubilados del Gobierno Federal o sea los del ISSTE y las entidades de control presupuestario directo, así como las aportaciones que debe cubrir el sector público a los asegurados en el IMSS).¹⁰⁰

Por otro lado el gasto de capital o inversión, se refiere a las erogaciones que incrementa el patrimonio público e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, con ello al aplicar los recursos provenientes de financiamientos a este rubro se estaría cumpliendo en parte con el propósito principal de la contratación de endeudamiento; sobre el particular, resulta conveniente comentar que respecto al destino de la deuda que durante el sexenio de Enrique Peña se le dio fue otro distinto al señalado por la ley, como se explica a continuación.

Desde el inicio de su mandato con la firma del polémico “Pacto por México” hasta el año 2018 el periodo de Peña Nieto al frente de la presidencia se vio envuelto por una serie de adquisiciones desmedidas de crédito las cuales tuvieron mayor lugar en el extranjero, como ya se dejó ver en la gráfica de la página 75, en la

⁹⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación, guía rápida, 2018, p.8. Disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/PEF2018/PEF_2018.pdf. 15 junio 2019.

⁹⁸ Ídem

⁹⁹ Ídem

¹⁰⁰ Ibidem, p. 41.

cual se puede vislumbrar el monto total del financiamiento obtenido por año, si bien es cierto que se realizaron contrataciones de deuda históricas, los recursos de éstas no se manejaron adecuadamente y por el contrario rubros que integran al gasto corriente incrementaron y por lo tanto no se vieron reflejados en la calidad de vida de los mexicanos incumpliendo así con lo establecido en la constitución.

La importancia de describir la relación del gasto corriente con el endeudamiento es debido a que durante el sexenio de Enrique Peña se dio la apertura para que los recursos públicos fueran asignados en gran cantidad al citado gasto, sobre todo por lo que hace al rubro de servicios personales mientras que a la par se consolidaba el incremento de la deuda pública, y por su parte los ingresos tributarios tenían su mayor captación, razones que conllevan a decir que el ejercicio de los recursos no se realizó conforme a la ley.

Dentro del gasto corriente destaca el rubro de servicios personales el cual al cierre de 2013 registro un crecimiento anual de 0.2 % que de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue el menor crecimiento en los últimos 9 años,¹⁰¹ los subsidios, transferencias y aportaciones distintos de servicios personales, tuvieron un incremento de 4.9%,¹⁰² mientras que el gasto de operación fue menor en 3.9% respecto de lo registrado en 2012.¹⁰³

Ya para el cierre de 2014 el rubro de servicios personales fue 1.9 por ciento mayor al del periodo anterior,¹⁰⁴ los subsidios, transferencias y aportaciones

¹⁰¹ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2013, p.46. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2013/ivt/01inf/itindc_201304.pdf. 20 junio 2019.

¹⁰² Ídem

¹⁰³ Ibidem, pp. 46 y 47.

¹⁰⁴ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2014, p.52. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/ivt/01inf/itindc_201404.pdf. 27 junio 2019.

corrientes, incrementaron 12.2%,¹⁰⁵ mientras que el gasto de operación, distinto de servicios personales y pensiones, tuvo una disminución anual de 4.1%.¹⁰⁶

Al cierre de su tercer año de gobierno el gasto de servicios personales aumento 2.8%,¹⁰⁷ por su parte los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes distintos de servicios personales durante 2015 tuvieron un incremento de 5.5%,¹⁰⁸ en tanto el gasto de operación distinto de servicios personales aumento 2.9%.¹⁰⁹

Por lo que hace al término de su cuarto año de gobierno en el 2016, las cifras quedaron de la siguiente manera, el rubro de servicios personales fue superior en 0.1% al del año anterior,¹¹⁰ los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes distintos de servicios personales, tuvieron una disminución de 1.2%,¹¹¹ y el gasto de operación distinto de servicios personales tuvo un incremento de 0.6%.¹¹²

De acuerdo a los Informes de la Secretaría de Hacienda durante 2017 el penúltimo año de gobierno del sexenio en estudio el gasto por servicios personales fue menor en 2.6%,¹¹³ de igual forma los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes disminuyeron en 13.3% mientras que el gasto de

¹⁰⁵ Ibidem, p.53

¹⁰⁶ Ibidem, p.52

¹⁰⁷ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2015, p.54. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2015/ivt/01inf/itindc_201504.pdf. 29 junio 2019.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 55

¹⁰⁹ Ídem

¹¹⁰ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2016, p.59. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/ivt/01inf/itindc_201604.pdf. 1 julio 2019.

¹¹¹ Ibidem, p.61

¹¹² Ídem

¹¹³ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2017, p.61. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2017/ivt/01inf/itindc_201704.pdf. 7 julio 2019.

operación aumentó en 0.5%,¹¹⁴ si bien las cifras mostradas por los informes especifican que se disminuyó el gasto corriente de algunos conceptos, es necesario manifestar que ello no se vio reflejado en mayor costo de inversión en el país.

Al finalizar el último año de gobierno en el 2018 las erogaciones se situaron de la siguiente manera, el gasto de operación aumentó 3.5%, los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes fueron menores en 2.3%,¹¹⁵ mientras que servicios personales aumento en 0.8%.¹¹⁶

En los párrafos anteriores únicamente se citó el crecimiento porcentual del gasto corriente en sus rubros año por año, con el propósito de ejemplificar sencillamente su aumento, cabe señalar que, aunque estos se vean como números pequeños su impacto es notable puesto que el gasto corriente en su totalidad por año triplica la suma de recursos destinados a la inversión, ocasionando un gran déficit en el gobierno y trayendo consigo mayor adquisición de deuda pública.

Es importante mencionar que los rubros que componen al gasto corriente fueron ejercidos de manera superior a lo aprobado por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, pese a las medidas de recorte al gasto anunciadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; con ello se corrobora que se gastó más de lo aprobado lo cual naturalmente traería consigo un déficit a gran escala mismo que sería financiado por deuda pública, la cual fue contraída en mayor número en el exterior.

En el gasto corriente hay de todo tipo de erogaciones, por un lado se encuentran las pensiones y jubilaciones las cuales al igual que otros estudiosos del tema se

¹¹⁴ Ibidem, p.57

¹¹⁵ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de 2018, p.55. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2018/ivt/01inf/itindc_201804.pdf. 15 julio 2019.

¹¹⁶ Ibidem, p.59

considera deberían de colocarse en el rubro de gasto no programable por el sólo hecho de ser una obligación para el gobierno, por otro lado se encuentran los servicios personales los cuales absorben en mayor cantidad el gasto, mismos que se destinan para el pago de sueldos de funcionarios y de igual manera se contempla la partida de recursos públicos para sostener diversidad de programas sociales que no han tenido el resultado para el cual fueron creados, ya que los niveles de pobreza y desigualdad se han acrecentado en el país.

El problema del derroche de los recursos públicos nace debido a que no se tiene un control gubernamental sobre los mismos ya que al gastarse más de lo aprobado por las leyes de la materia se origina un déficit el cual comúnmente es financiado por deuda pública interna o externa.

Evidentemente gastar más de lo aprobado y con ello su derroche en erogaciones que no producen ingresos como el gasto corriente origino que la deuda creciera anualmente, sin embargo, también conduciría a que el costo financiero de la misma (es decir los intereses) se dispararan, para ello se presenta la siguiente tabla con el afán de visibilizar lo erogado en este rubro de forma anual.

COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA		
AÑO	COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA INTERNA (intereses y gastos asociados)	COSTO FINANCIERO DE LA DEUDA EXTERNA (intereses, comisiones y gastos asociados)
2013	242 mil 706.5 millones de pesos.	6 mil 132.1 millones de dólares
2014	268 mil 929.3 millones de pesos.	6 mil 502.6 millones de dólares
2015	294 mil 122.3 millones de pesos	6 mil 842.4 millones de dólares
2016	325 mil 72.5 millones de pesos	7 mil 876.9 millones de dólares
2017	377 mil 701.4 millones de pesos	8 mil 328.4 millones de dólares
2018	425 mil 7 millones de pesos	9 mil 245.2 millones de dólares

Tabla realizada con datos obtenidos de:
 Informes Trimestrales, Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Cabe destacar que si se relacionan la tabla anterior con las gráficas de la paginas 7 y 8 se comprueba que en algunos años se pagó por costo financiero de la deuda casi más del 50% de los financiamientos adquiridos anualmente, lo que deja poco margen para asignar dinero al gasto presupuestario de otros sectores y más aún si no hay una distribución adecuada de los mismos.

La parte medular de este trabajo de investigación ha permanecido en demostrar que no es simple el hecho de que los recursos provenientes de la contratación endeudamiento en su mayoría sean orientados a rubros que no producen ingresos como el caso del gasto corriente pues esto trae consigo graves consecuencias, debido que al no ser utilizados de la forma en que lo ordena su fundamento constitucional, el cual radica en incrementar los recursos públicos (es decir a aumentar la riqueza mediante proyectos productivos) pasa a ser inconstitucional su uso y todo lo que esto conlleva, implicando también que se

incumpla con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto al tipo de inversiones que se pueden realizar con dinero proveniente de la deuda.

Por otro lado, al haber una asignación tan grande de recursos a las erogaciones que no generan ningún incremento económico se limita el gasto en las áreas fundamentales para el desarrollo del país, dejando completamente de lado la calidad de vida de los mexicanos.

Desde una perspectiva comparada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, argumento que la deuda pública mexicana era inferior a la deuda de otros países como Estados Unidos y aunque esto es correcto olvido señalar que las condiciones de endeudamiento de dicho país son distintas por ser la primera potencia económica a nivel mundial, para empezar la administración de su deuda es distinta a la de México ya que la existencia de mercados financieros internos da paso a que el Estado recurra al endeudamiento privado para obtener liquidez, una de las ventajas de dicha medida es que la deuda es adquirida en moneda nacional lo cual le permite tener cierta solidez, en el mismo tenor el Congreso establece un límite de endeudamiento el cual va siendo modificado si es necesario, lo cual deberá ser solicitado por el Secretario del Tesoro quien esta obligado a presentar una declaración anual del ejercicio de la deuda.¹¹⁷

Las actividades de la gestión de la deuda se encuentran ligadas al Secretario del Tesoro en las oficinas ministeriales y debido a que el endeudamiento es un tema crucial a esta actividad se suma la oficina de deuda pública,¹¹⁸ si bien es cierto que la deuda pública de México en relación al PIB es inferior a la de países como Estados Unidos, se debe tomar en cuenta que la capacidad económica de dicha nación difiere de la de México y por ello su capacidad de pago así como de acceso a los créditos es diferente.

¹¹⁷ Véase: Directrices para la gestión de la deuda pública: Documento complementario, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL, noviembre 2002, p. 372. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/esl/112102s.pdf>. 28 julio 2019.

¹¹⁸ Ibidem, p. 373-374.

Cabe señalar que, en el periodo comprendido de diciembre de 2012 a diciembre de 2018, el crecimiento de la deuda acaparo un porcentaje representativo del PIB, lo cual aunado a un mal manejo de los recursos públicos, origino múltiples consecuencias en diferentes rubros, las cuales se detallan a continuación.

A pesar de que se adquirió endeudamiento en grandes cantidades este no se vio reflejado en gastos de rubros prioritarios como salud, medio ambiente, educación e infraestructura pues la calidad del gasto público en estas áreas fue en detrimento año con año.

4.1.2 Consecuencias de índole socioeconómico

Es importante señalar que la naturaleza de la contratación de créditos no se puede estigmatizar como una medida inapropiada para las finanzas públicas de un país, pero esta si puede tornarse dañina para las mismas cuando es contratada para fines que no produzcan más ingresos públicos ocasionando déficits que se vuelven constantes, ya que si los ingresos del estado no son suficientes para pagar las amortizaciones y los intereses de la deuda, el gobierno hace uso de más créditos con la finalidad de usarlos para cubrir, por un lado el servicio de la deuda y por el otro para solventar algunos de los gastos presupuestales.

A raíz de lo anterior el gobierno de Peña Nieto se vio marcado por el crecimiento acelerado de la deuda pública y una baja de mejoras públicas, al inicio de la administración el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como el indicador más amplio de la deuda pública, se ubicó en 5 billones 890 mil 512.8 millones de pesos, sin embargo, al finalizar su administración en diciembre del año 2018, el mismo indicador se ubicó en 10 billones 550 mil 416.9 millones de pesos equivalente al 44.8% del Producto Interno Bruto (PIB), colocándose como la administración con la deuda pública más alta en la historia del Estado Mexicano.

Con el objetivo de reducir el índice de la deuda pública el gobierno en estudio estableció una política de refinanciamiento de la deuda, que, aunque es uno de

los motivos constitucionales para celebrar deuda pública, este se tradujo en la emisión de nueva deuda para pagar la ya existente, lo cual lejos de bajar los niveles de endeudamiento ocasionó que no se pudiera contener el crecimiento del costo financiero de la deuda, mismo que se colocó como el tercer gasto más grande del gobierno.¹¹⁹

El crecimiento acelerado de la deuda pública alcanzó su techo más alto en 2016 donde representó un 48.4% del PIB, y pese a que la contratación de créditos se volvió una constante, esta no generó una mayor cantidad en los ingresos del país sin embargo el rubro que registró un mayor crecimiento a la holgura del aumento de la deuda pública fue el gasto corriente del gobierno federal.

Una de las medidas que causó el bajo nivel de erogaciones en rubros que generaran más ingresos públicos se debió a que durante el gobierno de Peña se estableció el proceso de consolidación fiscal, cuya meta estuvo orientada a reestablecer el equilibrio presupuestario, el cual implicaba la contención del gasto, no obstante, esta reducción recayó en el gasto de inversión, dándose prioridad al gasto corriente sacrificando el de inversión.¹²⁰

Con este modelo de política económica se limitó la intervención del Estado en inversión pública dando paso a la inversión privada para ser motor de crecimiento nacional, sin embargo, los resultados obtenidos hasta 2018 en cuanto a crecimiento económico, empleo y el ingreso nacional obtenidos a través de esta medida se han puesto en cuestión pues demostraron baja efectividad, ya que si bien es cierto es que este tipo de inversión aumentó su impacto no fue del todo favorable pues el crecimiento del PIB fue lento.¹²¹

¹¹⁹ Véase: GÓMEZ, John, F., y GALINDO, Camila, A., La Deuda Pública en México y su papel en la construcción de un estado autoritario al servicio del capital, Comité para la abolición de las deudas ilegítimas, 15 abril 2018. Disponible en: <http://www.cadtm.org/La-Deuda-Publica-en-Mexico-y-su>. 19 julio 2019.

¹²⁰ Véase: Evolución del Gasto de Inversión Pública en México 2010-2019, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, 31 mayo 2019, p. 10. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0192019.pdf>. 22 julio 2019.

¹²¹ Idem

Debido a la adopción de esta estrategia en el sexenio en estudio se originaron los niveles más bajos de inversión en el país durante los últimos 80 años, llegando a invertirse apenas el 3% PIB durante el 2017,¹²² por lo cual a pesar de que hubo contratación de créditos en grandes cantidades esto no sirvió para ver un crecimiento económico notable.

Si bien es cierto que el crecimiento económico no es un fin en sí mismo, es una de las herramientas para combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población,¹²³ la administración de Peña Nieto no logró ello, ya que el nivel de crecimiento económico anual se ubicó en 2.4%¹²⁴ en comparación con lo citado en su propio Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, el cual proyectaba que el crecimiento económico se posicionaría desde 3.5% en su nivel inercial a 5.3% hacia el 2018 a partir de la ejecución de las reformas estructurales.¹²⁵

Durante el sexenio peñista, el gasto en inversión pública cayó un 24.5%, según datos del Presupuesto de Egresos aprobado. En 2012 este gasto represento 672 mil 632 millones de pesos, y en 2018 bajo a un nivel de 643 mil 893 millones de pesos. La inversión física fue el rubro más afectado con recortes en obras de infraestructura, construcción y relativos a la expansión de Petróleos Mexicanos.

¹²² ALBARRAN, Elizabeth, Peña Nieto será recordado por el alto endeudamiento que dejó al país, El Economista, Finanzas Públicas, 29 agosto 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/economia/Peña-Nieto-sera-recordado-por-el-alto--endeudamiento-que-dejo-al-pais-201808290087.html>. 28 julio 2019.

¹²³ PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2013-2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.20. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf. 1 agosto 2019.

¹²⁴ VALDELAMAR, Jassiel, El sexenio de Peña quedó a deber en crecimiento del PIB: expertos, El Financiero, Economía, 11 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-sexenio-de-pena-queda-a-deber-en-crecimiento-del-pib-expertos>. 5 agosto 2019.

¹²⁵ PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2013-2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p.24. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf. 9 agosto 2019.

El gasto en infraestructura representó el 2.7 del PIB mexicano, el nivel más bajo desde 1940.¹²⁶

La menor canalización de recursos para infraestructura o bienes de capital desinfló la inversión pública en el gasto total, al reducirse de 23.4% al inicio del sexenio de Peña Nieto a sólo 16.9% en el 2018.¹²⁷ Con una menor asignación de recursos a este rubro fue muy difícil consolidar un crecimiento económico apto para nuestro país, puesto que el elemento principal de crecimiento fue debilitado.

A pesar de que las proyecciones de crecimiento económico alrededor del 5% establecidas en el PONAFAIDE parecían dar un aspecto positivo, la inversión física en creación de caminos, puentes, puertos, presas, conducción de energía eléctrica, entre otros, como parte de la infraestructura no fueron parte de la política de inversión pública de la administración de Peña Nieto, ocasionando la debilitación de las finanzas públicas ya que se dio preferencia al refinanciamiento de la deuda y engrosamiento del gasto corriente, sobre proyectos de inversión que elevaran el crecimiento de recursos públicos.

Derivado de lo anterior en la tercera entrega de la Cuenta Pública de 2017 la Auditoría Superior de la Federación, emitió que el gasto que se destinó a la creación y mantenimiento de infraestructura y obra pública paso de 3.6% a 2.6% del PIB entre 2016 y 2017, lo cual confirma que las medias de consolidación fiscal se concentraron en la reducción de la inversión física, aunque ello implicó afectar la actividad económica y la competitividad.¹²⁸

¹²⁶ JÓZEFOWICZ, Anna, Balance de la economía mexicana en el sexenio de Enrique Peña Nieto, Universidad de Belgrano, Argentina, enero 2019, p.20. Disponible en: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/BALANCE%20DE%20LA%20ECONOMIA%20MEXICANA%20EN%20E%20L%20SEXENIO%20DE%20ENRIQUE%20PE%C3%91A%20NIETO.pdf>. 14 agosto 2019

¹²⁷ MIGUELES, Rubén, Gasto en inversión pública cayó 24% en sexenio de Peña Nieto, El Universal, Finanzas, 8 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/finanzas/gasto-en-inversion-publica-cayo-24-en-sexenio-de-pena-nieto>. 15 agosto 2019

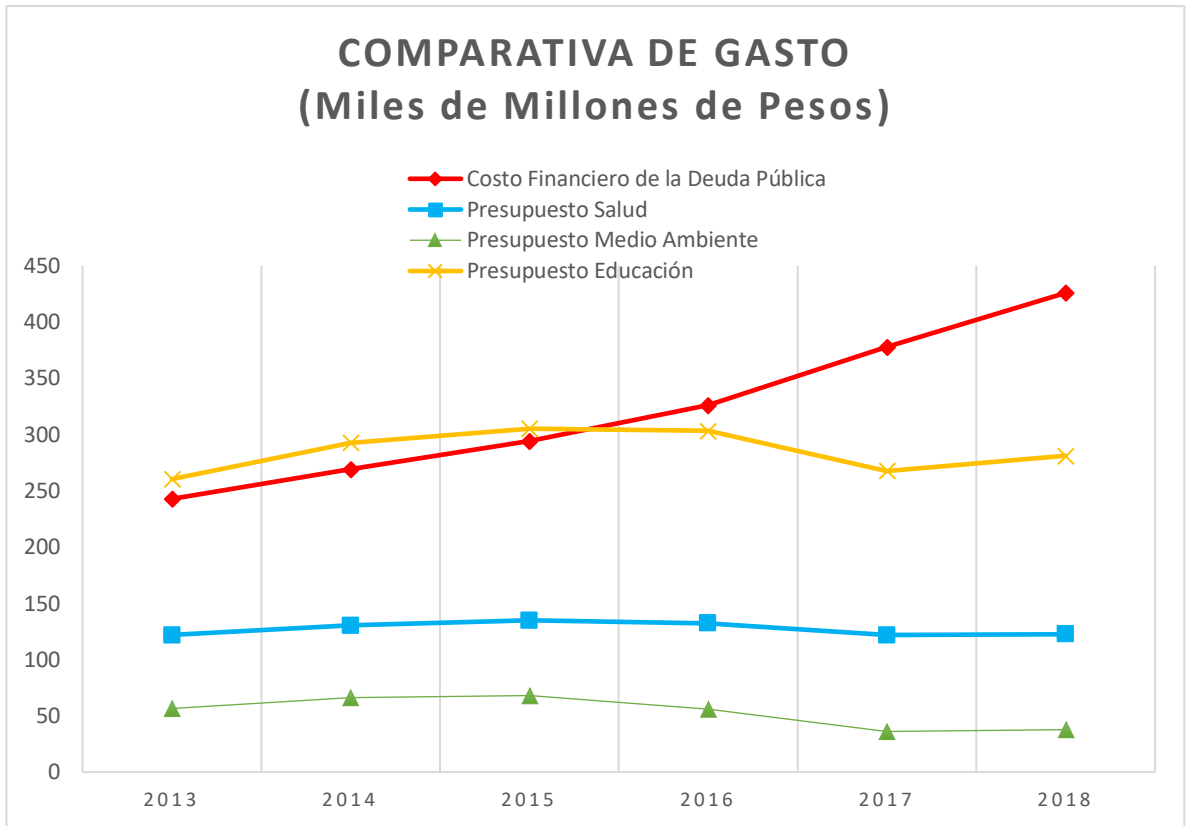
¹²⁸ ALBARRÁN, Elizabeth, Meta de consolidación fiscal afecto la inversión pública en 2017: ASF, El Economista, Inversión, 20 febrero 2017. Disponible: <https://www.economista.com.mx/economia/Meta-de-consolidacion-fiscal-afecto-a-la-inversion-publica-en-2017-ASF-20190220-0128.html>. 19 agosto 2019.

En la presente investigación se coincide con lo citado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en que “la reducción de la inversión constituye un área de riesgo y puede ocasionar un rezago en la constitución de activos físicos para la cobertura y calidad de los servicios básicos de educación, salud y apoyo a la actividad productiva.”¹²⁹ Situación que como ya de dejo ver se vio reflejada en el sexenio de Peña ya que se debilitó el rubro de la inversión pública dejando severamente afectados en cuanto a la asignación presupuestal a otros rubros prioritarios.

Las implicaciones de haber reducido las erogaciones en algunos de los componentes de la inversión pública dieron como resultado que el objetivo constitucional de la deuda pública no se cumpliera, ya que si bien es cierto de forma anual el gobierno aumentaba sus adquisiciones de pasivos esto no se vio reflejado en proyectos que generaran más ingresos públicos, razón por la cual cada año iba en aumento la celebración de empréstitos.

El aumento en la adquisición de deuda pública en conjunto con el mal manejo de los recursos provenientes de ella, causaron que el costo financiero de la misma se disparara, y por lo mismo cada año se destinaran más ingresos a este rubro que a sectores prioritarios como se muestra a continuación.

¹²⁹ Ídem



Grafica realizada con datos obtenidos de:
 Presupuesto de Egresos de la Federación
 Notas sobre el presupuesto destinado al Ramo 12 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.
 Informes Trimestrales Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuarto trimestre de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

En la gráfica presentada se puede apreciar como anualmente le fueron destinados más recursos al pago del costo financiero de la deuda pública interna en comparativa con otros ramos presupuestales importantes para el desarrollo económico del país, aunque es importante señalar que, por lo que hace al costo financiero de la deuda únicamente tomamos en cuenta las erogaciones del origen interno, motivo por el cual en algunos años el presupuesto del sector educativo parece sobrepasar al del pago de intereses, sin embargo, si adjuntáramos el costo financiero de la deuda pública externa, este rubro aumentaría de forma exponencial debido a que los créditos adquiridos bajo esta modalidad se

celebraron en moneda extranjera lo cual sobrepasaría las erogaciones del mismo en comparación con los otros ramos citados.

El crecimiento en las erogaciones dirigidas al pago de intereses y amortizaciones de la deuda dieron como resultado que el gobierno tuviera poco margen de operación en otros ramos presupuestarios como la salud donde la cobertura se mostró insuficiente debido a la falta de materiales, médicos e incluso medicamentos, provocando que la gente con enfermedades crónicas destinara más presupuesto de su bolsillo para cubrir necesidades de salud; la materia educativa estuvo plagada desde la represión a los maestros hasta la falta de aulas en las zonas más alejadas de las áreas urbanas, donde la falta de materiales educativos y docentes se hizo palpable, acrecentando con ello la brecha de la pobreza y la desigualdad toda vez que de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) hasta el 2018 había un total de 55.3 millones de personas en pobreza, casi 100 mil más que al inicio del sexenio,¹³⁰ en cuanto al medio ambiente podemos decir que fue un área que careció de importancia en el gobierno en estudio pues los derrames tóxicos en ríos, el deterioro de manglares así como la muerte de especies en peligro de extinción fueron catástrofes que durante todo el sexenio estuvieron presentes.

Como se puede observar el debilitar la inversión pública en México a razón de coadyubar con el equilibrio presupuestario no fue una medida eficaz ya que con ella consecuentemente se transgredió por un lado el fundamento constitucional de la deuda pública y por el otro no hubo un crecimiento económico capaz de equipararse al proyectado en el PRONAFIDE de la administración de Peña Nieto, además de que el equilibrio presupuestario no se cumplió a cabalidad, debido a que cada año el aparato gubernamental gastaba más de lo aprobado en la ley de la materia, llegando a “ejercer un presupuesto mayor hasta del 9% sobre lo

¹³⁰ Redacción Animal Político, Políticas públicas de EPN fracasaron; hay 55 millones de pobres, 100 mil más que hace 6 años, *Animal Político*, México, 24 octubre 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/10/politicas-epn-fracaso-aumento-pobreza/>. 26 agosto 2019.

establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación mientras que de acuerdo a las buenas prácticas internacionales, una variación aceptable en el gasto es de más/menos 5%.”¹³¹

Pese a que las erogaciones siempre fueron mayores a las aprobadas, el Ejecutivo Federal solo gasto 149,000 mdp en inversión pública, 25% menor a lo aprobado,¹³² dejando entre ver que el contrapeso en la Cámara de Diputados sobre los asuntos presupuestarios es nulo, debido a que las discusiones para aprobar el gasto presupuestario no se apegaron a las necesidades de erogaciones del aparato gubernamental dejando a un lado los verdaderos requerimientos del país, aunado a las omisiones en las observaciones de sobre ejercicio de gasto del gobierno.

Una mala administración en los recursos provenientes de la deuda pública aunado a una planeación ineficaz de los recursos públicos dio como resultado que durante el sexenio en estudio el endeudamiento tocara su techo más alto, lo cual significaría que cada mexicano económicamente activo tuviera que aportar aproximadamente ciento ochenta mil pesos para poder saldar las obligaciones contraídas por la deuda, cifra en un 64.9% mayor que al término del mandato de Felipe Calderón, donde la misma población hubiera tenido que aportar un monto de ciento ocho mil novecientos veinticuatro pesos para liquidar la deuda.¹³³

4.1.3 Consecuencias de índole político

Durante la administración de Peña Nieto no sólo se acrecentó la desigualdad y el hambre en el país a costa del sacrificio de los recursos públicos destinados a proyectos productivos y rubros prioritarios sino también en este periodo surgieron

¹³¹ Véase: IMCO Staff, Las cuentas del sexenio pasado, Cuentas Públicas Federales 2013-2018, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., México, 2019.

Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/las-cuentas-del-sexenio-pasado/>. 27 agosto 2019.

¹³² Ídem

¹³³ VILLEGAS, Daniel, Selección 2018, EPN deja una deuda de 180,000 pesos a cada mexicano, *Forbes*, México, Economía y finanzas, 24 diciembre 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/sextoinforme-epn-deja-una-deuda-de-180000-pesos-a-cada-mexicano/>, 27 agosto 2019.

diversidad de señalamientos de presunta corrupción por ello se tiene a bien citar brevemente algunas de las problemáticas relacionadas con este tópico con la única finalidad de profundizar el análisis que versa sobre la relación que guarda la corrupción con la deuda pública así como sus consecuencias.

Durante el arranque de gobierno de Peña Nieto, su esposa y el Canciller Luis Videgaray fueron vinculados con severos casos donde presuntamente hubo un conflicto de intereses en torno a la propiedad de unos inmuebles. De manera posterior nuevos casos giraron en torno a la corrupción, pues durante el citado periodo once mandatarios estatales enfrentaron cargos por peculado, lavado de dinero, desvió de fondos, entre los cuales se encuentran Rodrigo Medina Mora, Andrés Granier, Cesar Duarte, Javier Duarte, Mario Anguiano, Egidio Torres Cantú, Eugenio Hernández, Tomas Yarrington, José de Jesús Reyna, Guillermo Padres y Ángel Aguirre.

Asimismo, al encontrarse al descubierto los desfalcos realizados por los gobernadores mencionados alrededor de once dependencias del gobierno federal en conjunto con ocho universidades fueron señaladas como responsables de triangular recursos públicos, de los cuales no se sabe con certeza su destino, al mismo tiempo otros funcionarios federales fueron vinculados a presuntos actos de corrupción donde tendrían participación empresas como OHL, ODEBRECHT, Hewlett-Packard HP y WALTMAR.

Por otro lado, derivado de los sismos que impactaron en nuestro país, el gobierno implemento un programa de ayuda económica para los afectados con la destrucción de sus hogares, el cual de acuerdo con diversos medios se vio plagado de corrupción en su ejercicio, situación que se relaciona con la no entrega de recursos públicos a los damnificados, así como un padrón de beneficiarios con variedad de inconsistencias.

Otra singularidad presentada en los señalamientos que implicaban el ejercicio de malas prácticas orientadas al camino de la corrupción, fue la realización de obras a un elevado costo, las cuales dejaron ver diversidad de errores técnicos en su construcción y planeación, lo que traería consigo diversas consecuencias, tal es

el caso del “Paso Express de Cuernavaca”, el cual fue abierto sin aun estar terminado por completo y cuyos errores en su creación costaron la vida de cuatro personas, a raíz del primer siniestro la Secretaría de la Función Pública realizó auditorias en las direcciones correspondientes de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en las cuales descubrió un conglomerado de irregularidades en el proceso de licitación, pagos en exceso sin fundamento, inadecuada planeación y programación en la obra, lo que para algunos se tradujo en una obra donde la corrupción impero a gran escala.

Es así como los casos de presunta corrupción orillaron a México a quedar en la posición 138 de 180 países evaluados en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional durante 2018, ubicándose entre los países que de acuerdo con la evaluación resultan ser los más corruptos,¹³⁴ lo cual género que esta mala práctica se convirtiera en la segunda mayor preocupación de la población mexicana sólo por debajo de la inseguridad y delincuencia.¹³⁵

En particular “la corrupción es un fenómeno que afecta de manera negativa a las finanzas públicas, tanto porque reduce los ingresos como que provoca la desviación del gasto público, todo lo cual redundando en un déficit de las finanzas públicas que da lugar al endeudamiento y con lo cual se distorsiona la actividad financiera del Estado.”¹³⁶

Durante el sexenio en estudio la lucha contra la corrupción se fue en picada pues además de colocar a México entre los países peor evaluados en este tema a nivel internacional, las agencias calificadoras como Moody's, Standard & Poor's y Fitch durante el 2016 y 2017, estuvieron señalando a la corrupción como uno de los

¹³⁴ Véase: IMCO Staff, Índice de Percepción de la Corrupción 2018 vía Transparencia Internacional, 2018. Disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/. 28 agosto 2019.

¹³⁵ CASAR, María Amparo, *Anatomía de la Corrupción 2a. edición, corregida y aumentada*, CIDE, IMCO México, 2016, p.26. Disponible en: https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/. 29 agosto 2019.

¹³⁶ ASTUDILLO, Marcela y PORRAS, Raúl, Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México, *Revista Problemas del Desarrollo*, 194 (49), julio-septiembre 2018, p.34. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v49n194/0301-7036-prode-49-194-31.pdf>. 29 agosto 2019.

factores que limita a nuestro país de la obtención de mejores condiciones de financiamiento,¹³⁷ en suma la corrupción no solamente orilla a un mayor endeudamiento para cubrir el déficit naciente por el mal manejo de recursos públicos sino que a la par mantiene al país en una situación financiera vulnerable ya que el acceso a los créditos no es el mejor.

La existencia de la corrupción es un problema que daña a las finanzas públicas, pues reduce los ingresos y a su vez provoca la desviación del gasto público, todo ello reflejándose en un déficit de los recursos públicos que da lugar al endeudamiento público cuyas condiciones crediticias no suelen ser las mejores, además del deterioro en el gasto público, los señalamientos por casos de corrupción menoscaban la calidad de México en el mundo para atraer la inversión extranjera¹³⁸ disminuyendo con ello el crecimiento económico, al mismo tiempo el desprestigio de diversos actores del gobierno tiende a demostrar una debilidad institucional del gobierno ante los ciudadanos.

Siendo la corrupción un problema que da lugar al nivel de endeudamiento de un país, es necesario que requiera de medidas para contrarrestarla, por eso el Fondo Monetario Internacional considera a la transparencia como una precondition para la sostenibilidad fiscal macroeconómica, pues se ha demostrado que mientras más alto sea el nivel de transparencia, la deuda pública y el déficit serán menores.¹³⁹

En relación a ello nuestra ley fundamental establece en su artículo 134 que los recursos públicos deberán entre otras cosas manejarse con “transparencia,” en el mismo tenor el artículo 6º constitucional establece los fundamentos respecto a la transparencia y acceso a la información, además de que el Plan Nacional de

¹³⁷ Véase: MORALES, Yolanda, Desde 2007, calificadoras señalaron la corrupción y baja institucionalidad de México, *El Financiero*, 1 febrero 2019. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Desde-2007-calificadoras-senalaron-la-corrupcion-y-baja-institucionalidad-de-Mexico-20190201-0084.html>. 29 agosto 2019.

¹³⁸ Véase: LUNA, Carmen, La corrupción aleja inversión extranjera en México: estudio, *EXPANSIÓN*, Economía, 11 noviembre 2015. Disponible en: <https://expansion.mx/economia/2015/11/11/corrupcion-frena-inversion-extranjera-en-mexico-estudio>. 30 agosto 2019.

¹³⁹ ASTUDILLO, Marcela y PORRAS, Raúl, op cit., p.33.

Desarrollo 2013-2018 contempló a la transparencia como elemento dentro de la estrategia de Gobierno Cercano y Moderno, al mismo tiempo en el documento mencionado esta fue considerada como herramienta para prevenir y combatir la corrupción.

A la regulación jurídica antes señalada se suma la creación del Sistema Nacional Anticorrupción mediante el cual la administración de Peña Nieto avaló la lucha contra la corrupción; sin embargo, los resultados obtenidos fueron muy disminuidos ya que además de los malos resultados en evaluaciones internacionales el impacto económico atribuido a este problema osciló entre 5 y 10% del PIB hasta el 2018, lo cual implica que los recursos se pierdan y no vayan a áreas de interés para el bienestar y el desarrollo,¹⁴⁰ situación que altera las finanzas públicas ocasionando que los recursos no alcancen en su totalidad lo cual orilla al endeudamiento.

El crecimiento de la deuda pública a la par del conglomerado de señalamientos de presunta corrupción fueron algunos de los temas que debilitaron el carácter institucional y democrático del gobierno de Peña Nieto ante los mexicanos, colocándolo como el presidente con la más baja aceptación en los últimos 24 años pues dos días antes del término de su mandato el 68% de los ciudadanos consideraron que su trabajo no alcanzaba una calificación aprobatoria, en este panorama los encuestados también consideraron que no hubo avances en materia de corrupción en un 88% y 84% en economía,¹⁴¹ tópicos que posiblemente fueron tomados en cuenta por algún segmento de los votantes para dar paso a la alternancia política, pues el crecimiento constante de la deuda pública y la lucha contra la corrupción fueron dos pendientes en la administración en comento.

¹⁴⁰ Véase: Forbes Staff, Corrupción le cuesta a México hasta 10% del PIB: OCDE, *Forbes México*, Economía y Finanzas, 23 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/pib-mexico-corrupcion-ocde/>. 30 agosto 2019.

¹⁴¹ Véase: Redacción Animal Político, Enrique Peña Nieto, el presidente menos aprobado de los últimos 24 años, *Animal Político*, 29 noviembre 2018. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/enrique-pena-nieto-presidente-reprobado/>. 30 agosto 2019.

La relación de la corrupción como problema que aqueja al país con la deuda pública versa en que mientras exista opacidad en la manera en que funcionan los recursos públicos y estos no sean manejados con eficiencia y al margen de lo que establecen los ordenamientos legales para su función se originara un déficit que al paso del tiempo se va acrecentando y desemboca en un mayor endeudamiento; de ahí que se observe que el sexenio en comento estuvo lleno de señalamientos de corrupción a la par de un acelerado crecimiento de la deuda pública.

4.1.4 Consecuencias de índole jurídico

La deuda pública celebrada en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto se ejerció sin apearse a las disposiciones legales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por lo mismo, se llegó a la conclusión que esta es inconstitucional, de conformidad con el siguiente razonamiento.

El fundamento legal del endeudamiento público se encuentra en el artículo 73, fracción VIII, numeral 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I...VII

VIII. En materia de deuda pública, para:

*1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías 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 o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante***

alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. [...]

En este fragmento del precepto constitucional se establecen los motivos exclusivos para los cuales debe ser obtenido el financiamiento, el primero de ellos hace referencia a ***“obras que directamente produzcan un incremento en los recursos públicos,”*** en cuanto a ello durante los años 2013 y 2014 el gobierno de Peña Nieto mantuvo una postura creciente en los recursos destinados a inversión pública, sin embargo, esta tendencia se fue a la baja desde el año 2015 a 2018, ocasionando que las cifras de 2017 fueran significativas por ser las más bajas ya que durante este año la inversión pública apenas alcanzó el 2.7% del PIB, en tanto la inversión física sólo logró el 1.8% del PIB.¹⁴²

Todo eso pese a que los montos de adquisición de créditos resultaron ser históricos por su cuantía, lo cual debía ser reflejado positivamente en la inversión pública, situación que de acuerdo a las cifras antes citadas no se cumplió, ya que al destinarse los recursos provenientes de la deuda a rubros que no generan más ingresos, lo único que se produjo fue un déficit en las finanzas públicas, orillando a un creciente endeudamiento, lo que dio como resultado que el Costo Financiero de la Deuda Pública se disparara, colocándose como el tercer gasto más grande del Gobierno Federal,¹⁴³ por lo que es incuestionable que los recursos derivados de financiamientos, no fueron destinados a cumplir con lo establecido en la constitución.

Otra de las finalidades constitucionales de la celebración de empréstitos radica en ***“las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado,”*** ante esto

¹⁴² Evolución del Gasto en Inversión Pública en México 2010-2019, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 31 mayo 2019, p.7. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0192019.pdf>. 30 agosto 2019.

¹⁴³ ALBARRAN, Elizabeth, Peña Nieto será recordado por el alto endeudamiento que dejó al país, El Economista, Finanzas Públicas, 29 agosto 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Pena-Nieto-sera-recordado-por-el-alto--endeudamiento-que-dejo-al-pais-20180829-0087.html>. 31 agosto 2019.

cabe decir que si bien el gobierno de Peña Nieto dio paso al refinanciamiento de la deuda, no menos cierto es que lo hizo a través de la “emisión de nueva deuda pública para pagar la ya existente que lejos de bajar los niveles de endeudamiento ocasionó que no se pudiera contener el crecimiento del Costo Financiero de la Deuda,”¹⁴⁴ pues gran parte de los recursos obtenidos por esta vía son utilizados para pagar los intereses generados por la deuda y no son dirigidos al pago de amortizaciones de la misma.

En el mismo tenor, otra de las irregularidades observadas en la celebración de empréstitos consiste en que la Ley de Ingresos de la Federación aprobada cada año en su artículo 2º establece el total del techo de endeudamiento en sus modalidades interna y externa, y al mismo tiempo otorga una especie de permiso al Ejecutivo Federal para contratar obligaciones constitutivas de deuda adicionales, siempre y cuando, ésta sea por un monto menor al autorizado, situación que durante los años 2015 y 2016 no fue observada como lo marca la ley, ya que en ambos ejercicios el monto de los financiamientos extras adquiridos en el exterior fue superior a la cantidad aprobada hasta por 14 mil millones de dólares, tal como se puede ver en la gráfica correspondiente a la celebración anual de empréstitos de origen externo ubicada en la página 75 de la presente investigación, lo cual se contrapone con lo establecido en la estrategia del PRONAFIDE donde se encuentra establecido que los créditos adquiridos en el extranjero se manejarían con mesura para no dejar la economía mexicana al borde de los riesgos de agentes extranjeros, como el alza de las tasas de interés.

Consecuentemente se incumplió con lo establecido en la fracción IV del artículo 4º de la Ley Federal de Deuda Pública, que a la letra establece:

“Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

¹⁴⁴ GÓMEZ, John, F., y GALINDO, Camila, A., La Deuda Pública en México y su papel en la construcción de un estado autoritario al servicio del capital, Comité para la abolición de las deudas ilegítimas, 15 abril 2018. Disponible en: <http://www.cadtm.org/La-Deuda-Publica-en-Mexico-y-su>. 31 agosto 2019.

I-III...

IV.- Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de la 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.”

Al respecto se puede decir que esto no se llevó a cabo como lo marca la ley, toda vez que si bien de manera anual el gobierno contrajo deuda pública a niveles históricos, ello no se vio reflejado en un mayor nivel de inversión productiva que generara desarrollo económico y social, debido a que como se ha destacado en párrafos anteriores, el gasto en rubros prioritarios como inversión, salud y educación no se mantuvieron crecientes como el ritmo de la deuda, acrecentando con ello la brecha de la pobreza y la desigualdad, mientras que gastos que no generaron más recursos públicos se fueron a la alza, como se observa en la gráfica de la página 92.

Otro de los preceptos constitucionales que se vio transgredido en función de la administración de la deuda pública fue el artículo 134 constitucional, primer párrafo, el cual a la letra dice:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Partiendo de que la eficiencia citada en este artículo reside en la “aplicación del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de las disposiciones

legales y normativas aplicables”,¹⁴⁵ se aclara que parte de la administración de los recursos provenientes de la deuda pública así como demás ingresos del gobierno no se apegaron a los términos de este lineamiento, situación que es visible debido a que el ejercicio de los recursos públicos fue superior a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación hasta en 9%.

Por lo que hace a la eficacia la cual radica en el “cumplimiento correcto de los objetivos y metas programadas para el ejercicio fiscal en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables”,¹⁴⁶ se debe recordar que las reglas de consolidación fiscal estuvieron orientadas a cumplir con el equilibrio presupuestario de la citada ley, lo cual tampoco se llevó a cabo, debido al sobre ejercicio de los recursos públicos provenientes tanto de la deuda como de otras fuentes de ingresos, detonando con ello diversidad de déficits que fueron cubiertos con deuda.

En este contexto se entiende que la transparencia a que se refiere el citado artículo no se cumplió de manera contundente, ya que si bien es cierto que los datos contables sobre el estatus que guarda la deuda pública, se pueden consultar tanto en la Cuenta Pública como en los informes trimestrales enviados al Congreso de la Unión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estos tienen algunas deficiencias en la información presentada, esto se manifiesta con base en el artículo 2 de la Ley Federal de deuda Pública, que a la letra dice:

“Para los efectos de esta ley se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

¹⁴⁵ Glosario de términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, abril 2018, p. 25. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>. 31 agosto 2019.

¹⁴⁶ Ídem

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

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

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

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

De lo anterior únicamente los datos que se pueden observar en la Cuenta Pública y en los Informes Trimestrales de la Secretaría de Hacienda son los referentes a la fracción I, del artículo citado, por lo que hace a los datos de las fracciones II a la IV, no son visibles en estos documentos, lo cual se traduce en un manejo de los recursos públicos donde la opacidad en ciertos datos es imperante mismo que lo hace de carácter inconstitucional.

Por último, la honradez, la cual mediante los claro oscuros en la información pública sobre la deuda aunado a la diversidad de casos de presunta corrupción donde hubo obras públicas inconclusas o terminadas a un costo superior al inicialmente proyectado, así como las irregularidades de varias de esas obras, que involucraron al sexenio de Peña Nieto y que implicaban el desconocimiento del destino de los recursos públicos del gobierno, es necesario decir que no se cumplió a cabalidad, dando como resultado un mal manejo de los recursos públicos.

Como se puede observar las acciones imperantes en la gestión de la deuda pública no solo fueron transgresoras del precepto constitucional fundamento de la materia y de manera colateral otras leyes que regulan el endeudamiento, sino su alcance también violentó otros preceptos constitucionales que regulan el uso de los recursos públicos y lo cual da muestra que la ejecución de los recursos no estuvo sujeta a una planeación a la medida de las necesidades de crecimiento para el país, además de que vislumbra la omisión en la participación de la

Cámara de Diputados en materia presupuestaria dejando claro que las discusiones del Presupuesto de Egresos de la Federación carecen de fondo y se ve obsoleto su contrapeso en esta materia.

4.2 Propuesta de Solución

El ritmo acelerado con el que ha crecido la deuda pública en México ha sido un factor determinante para que diversos organismos hayan expuesto sugerencias para que esta pueda reducirse; en primer lugar se encuentra la propuesta conjunta de economistas del Banco de Inglaterra, Fondo Monetario Internacional y Robert Shiller, la cual consiste en que los gobiernos de los países modifiquen su forma de emitir deuda, ligándola a los recursos de los que dispondrá, sustituyendo las emisiones actuales, es decir una emisión de bonos ligados al PIB para que los gobiernos obtengan financiamiento.¹⁴⁷

En el mismo tenor el Fondo Monetario Internacional le ha reiterado a México bajar más la deuda pública, realizando esfuerzos para no endeudarse más sólo para pagar los intereses de la deuda, todo ello con el objetivo de reducir los riesgos que se pudieran presentar más adelante,¹⁴⁸ al mismo tiempo ha recomendado a México la creación de un Consejo Fiscal sin ningún carácter partidario para así lograr que la asignación de recursos públicos no esté viciada por decisiones políticas, todo ello con el afán de coadyuvar a que el diseño y la implementación de la normatividad presupuestaria se corrija durante su ejecución, en el mismo sentido el Banco Mundial ha hecho pública su postura donde coincide con la

¹⁴⁷ Véase: DELGADO, Orlando, Deuda pública: una propuesta novedosa, *La Jornada*, Economía, 22 marzo 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/03/22/economia/027a1eco>. 17 junio 2019.

¹⁴⁸ Véase: FLORES, Leonor, FMI le recomienda a México bajar más su deuda pública, *EL UNIVERSAL*, Economía, 18 abril 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/fmi-le-recomienda-mexico-bajar-mas-su-deuda-publica>. 1 septiembre 2019.

creación de un Consejo Fiscal o una oficina de presupuesto en el Congreso retomando el modelo que opera en Estados Unidos.¹⁴⁹

El estatus endeble que guardó la disciplina financiera y sus consecuencias en el sexenio en estudio causó que organizaciones no gubernamentales tomaran en cuenta la recomendación de los organismos internacionales y en conjunto se organizaran para detallar un modelo de Consejo Fiscal que se pudiera adaptar en nuestro país.

Lo anterior dio lugar a la organización del Colectivo Peso integrado por:

- México Evalúa
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
- Gestión Social y Cooperación, A.C.
- El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo
- Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas
- Acción ciudadana Frente a la Pobreza

La iniciativa planteada por el colectivo detallado consiste en la creación del Consejo Fiscal como un órgano técnico bicameral resultado de la fusión del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados y la Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, esto con la finalidad de no crear más burocracia y con ello minimizar la erogación de recursos, debido a que se le plantea como parte del Poder Legislativo con autonomía técnica y de gestión similar a la de la Auditoría Superior de la Federación.¹⁵⁰

El establecimiento de un Consejo Fiscal en nuestro país obedece a un programa de trabajo que por lo menos debe estar sujeto a las siguientes acciones:

¹⁴⁹ Véase: FLORES, Leonor, Banco Mundial: México debe tener consejo fiscal independiente, EL UNIVERSAL, Negocios, 16 julio 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/carera/negocios/banco-mundial-mexico-debe-tener-consejo-fiscal-independiente>. 2 septiembre 2019.

¹⁵⁰ Ídem

- Emitir una opinión del paquete económico (Ley de Ingresos, Criterios Generales de Política Económica y Presupuesto de Egresos).
- En materia de presupuesto, emitir una opinión sobre las asignaciones presupuestarias en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, tomando en cuenta el Sistema de Evaluación de Desempeño, así como los informes de fiscalización de la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación, y las asignaciones presupuestarias de años anteriores.
- Elaborar o evaluar las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias que produce el Ejecutivo.
- Seguimiento de las adecuaciones presupuestarias que se llevan a cabo durante el ejercicio.
- Evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales.
- Continuar realizando análisis del impacto económico y presupuestario de las iniciativas presentadas por los legisladores, pero con un horizonte más amplio.
- Emitir recomendaciones de mejora sin que estas tengan carácter vinculante.
- Evaluar las políticas y desempeño fiscales a corto plazo.
- Evaluar y analizar la sostenibilidad y salud de las finanzas públicas en el mediano y largo plazos.
- Elaborar un reporte post-electoral que incluya el costeo y promesas de campaña seleccionados (especialmente de aquellas que impliquen mayores recursos públicos), entre otras acciones. ¹⁵¹

El proyecto sobre la adopción de una figura como el Consejo Fiscal fue presentado a las autoridades hacendarias del periodo en que Enrique Peña Nieto fungió como presidente, sin embargo, la actitud de las mismas siempre fue renuente, toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público argumentó

¹⁵¹ Ídem

que no era necesaria la instauración de un Consejo Fiscal, argumentando la existencia de la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en la Cámara de Diputados y la actividad de las calificadoras como contrapeso.¹⁵²

Después de la negativa por parte de las autoridades hacendarias del gobierno de Peña Nieto sobre la adopción de un Consejo Fiscal durante el periodo 2013-2018, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), tuvo a bien entregar a “la Cámara de Diputados y al Senado de la República de la presente legislatura, la iniciativa: Consejo Fiscal Independiente. Estudio Técnico, en la que refrenda la necesidad de contar con un órgano consultivo bicameral, conformado por especialistas en temas hacendarios y financieros, que cuente con autonomía técnica, funcional y presupuestal y provea a los diputados y senadores de análisis, asesoramiento, evaluación y monitoreo tanto de la Política Fiscal como de la Política Presupuestal.”¹⁵³

A esta propuesta se suma la iniciativa presentada por la Diputada priista Soraya Pérez Munguía, el día 4 de diciembre de 2018, sobre la Ley que crea el Consejo Hacendario de la Federación, misma que radica en el “establecimiento de una entidad dotada de autonomía, con carácter consultivo, adscrita al Poder Legislativo, que velara por la estabilidad de las finanzas públicas para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo, así como establecer las bases para cooperar con los gobiernos de las entidades federativas en la misma materia[...]”,¹⁵⁴ sin embargo, aunque pareciera que la adopción de un Consejo Fiscal estaría presente en la legislatura actual, los hechos dicen lo contrario pues la iniciativa presentada por dicha legisladora fue retirada a solo dos meses de haberse presentado.

¹⁵² El Consejo Fiscal ya es promesa... ¿y ahora?, México Evalúa, 10 agosto 2018. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2018/08/10/consejo-fiscal-ya-promesa-ahora/.23>. 6 septiembre 2019.

¹⁵³ Entrega Coparmex al congreso de la Unión propuesta técnica para crear un Consejo Fiscal, Coparmex, 14 noviembre 2018. Disponible en: <https://coparmex.org.mx/entrega-coparmex-al-congreso-de-la-union-propuesta-tecnica-para-crear-un-consejo-fiscal/>. 8 septiembre 2019.

¹⁵⁴ Iniciativa consultada en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/curricula.php?dipt=394. 10 septiembre 2019.

Por su parte el legislador panista Carlos Alberto Valenzuela González, presentó el día 11 de octubre de 2018, una iniciativa orientada a “reformular diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria, con objeto de transformar el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en el Consejo Fiscal de la Federación de la Cámara de Diputados,”¹⁵⁵ pero esta no tuvo resultados positivos debido a que fue retirada a siete meses de su presentación.

Actualmente el mismo legislador ha presentado una iniciativa con la cual pretende “reformular el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 18, 41, 42, 106 y 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objetivo de facultar a la Cámara de Diputados para tener atribuciones de investigación académica, formación y capacitación, estudio, análisis, opinión, supervisión, evaluación y recomendación sobre la política fiscal, presupuestal y ejercicio del gasto público de las dependencias de la administración pública federal, los poderes de la Unión, las entidades y Órganos Constitucionalmente Autónomos, a través del Consejo Fiscal de la Federación”.¹⁵⁶

A raíz del análisis que ha realizado hasta el momento se considera acertada la adopción de un Consejo Fiscal Autónomo derivado del proyecto realizado por el Colectivo Peso y de la misma forma se reitera que la aprobación del mismo debe ser pronta, pues las maniobras al presupuesto por parte de la actual administración podrían considerarse reducidas de no hacerlo, toda vez que como lo se dijo con anterioridad el Costo Financiero de la Deuda Pública ya es considerado como el tercer gasto más grande del gobierno, por lo cual es necesario implementar medidas para reducir los riesgos derivados de la contratación excesiva de créditos.

¹⁵⁵ Iniciativa consultada en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/curricula.php?dipt=382.
11 septiembre 2019.

¹⁵⁶ Ídem

Hasta el momento la adopción de un Consejo Fiscal se considera la alternativa más viable para enfrentar la problemática que vive México en materia de deuda pública, sin embargo, se tiene a bien proponer los siguientes puntos con la finalidad de complementar el marco jurídico de la deuda pública para evitar que esta siga creciendo de manera acelerada e incluso para que el consejo citado pueda tener una mejor funcionalidad

En los últimos años el objetivo constitucional de la adquisición de deuda pública ha sido transgredido indebidamente, ya que la estrategia de gasto implementada en el sexenio de Enrique Peña fue dirigida a recortar el área de inversión pública pese a que la contratación de deuda cada año era más expansiva y su celebración se encuentra restringida para los objetivos constitucionales que marca nuestra ley fundamental, como ya se analizó a lo largo del presente trabajo de investigación.

A raíz de lo ocurrido con la caída de los ingresos derivados por el petróleo durante el sexenio en comento, el crecimiento de los créditos tendría una tendencia elevada; sin embargo, la política de gasto del gobierno no fue razonable con el panorama financiero que guardaba el país, ya que si bien es cierto que el aparato gubernamental necesitaba más ingresos para cubrir sus requerimientos, no menos cierto es que a la par de un constante crecimiento de la deuda pública se observó un alza en el gasto corriente del gobierno, el cual no tiene como finalidad la producción de más ingresos públicos.

El uso indebido de los ingresos derivados de la deuda pública se hizo notorio pues el Costo Financiero de la Deuda tomó gran relevancia en el área presupuestal del país, ya que como se estableció en líneas anteriores, éste paso a ser el tercer gasto más grande del gobierno, el gran margen de recursos destinados al pago de intereses y comisiones de la deuda aunado a una falta de compromiso por cumplir con los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo ocasionó que áreas fundamentales para el crecimiento del país sufrieran año con año un detrimento en los recursos que les fueron asignados.

Ante este panorama es sabido que la gestión de la deuda la cual conlleva toda la administración de la misma se encuentra regulada en primer término por el artículo 73 Constitucional, fracción VIII y derivado de este precepto emana la Ley Federal de Deuda Pública que desde su implementación en el año 1976, ha establecido las disposiciones legales del endeudamiento, sin embargo, ante la existencia de estos ordenamientos jurídicos la deuda ha tenido un crecimiento constante, motivo que da lugar a reflexionar acerca de la creación de otro elemento de derecho positivo tendiente a ser más restrictiva la materia de estudio.

Las razones descritas previamente relacionadas con lo manifestado por el exprocurador fiscal de la federación Gabriel Reyes Orona en una entrevista,¹⁵⁷ donde dejó ver la crisis del crecimiento acelerado de la deuda pública a la par de la falta de adecuaciones jurídicas sobre la materia, llevan a pensar sobre la necesidad de la creación del Reglamento de la Ley Federal de Deuda Pública, en atención de que la naturaleza jurídica del mismo se basa en “facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”¹⁵⁸

El tratadista Gabino Fraga resalta que la importancia de la creación de un reglamento radica en que por ser expedido de forma unilateral por el Poder Ejecutivo éste es de rápida aplicación a diferencia de su expedición por el Poder Legislativo cuya metodología de creación es más larga. Por eso en la presente investigación con base en el artículo 89, fracción I y el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se plantea que el titular del ejecutivo haga uso de las facultades que la Constitución le otorga con el objetivo de expedir el Reglamento de la Ley Federal de Deuda Pública, el cual coadyuvara a la exacta aplicación de la ley.

¹⁵⁷ Véase: Carmen Aristegui, entrevista con Gabriel Reyes Orona, 20 septiembre 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=R_F4ACoj9zE. 12 septiembre 2019.

¹⁵⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 33ª edición, México, p. 104.

Con la creación del reglamento señalado se complementará el marco jurídico que regula el endeudamiento el cual va orientado a un óptimo ejercicio de los recursos derivados por dicha vía además con ello será más fácil que las acciones de trabajo del Consejo Fiscal estén mejor orientadas, pues el ejercicio de la deuda pública deberá de sujetarse estrictamente a las disposiciones jurídicas de la materia las cuales serán más claras.

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Históricamente el acceso a los créditos por parte de México ha estado sujeto a una serie de condiciones transgresoras de la soberanía nacional, referentes a tasas de interés flotantes, el embargo del petróleo mexicano e incluso la imposición de un modelo económico obedeciendo la ideología establecida por organismos internacionales.

SEGUNDA. – La reforma para adicionar al artículo 73 constitucional, fracción VIII, el texto del numeral 1º, referente a condicionar que los ingresos obtenidos vía endeudamiento fueran destinados a producir más ingresos públicos, con el objetivo de hacer rentable el acceso a los créditos, sin embargo, pese a la existencia del referido texto legal, la deuda pública a lo largo del tiempo no ha tenido un destino redituable, pues lejos de incrementar los recursos públicos, el gobierno ha tenido que recurrir a los créditos para cubrir el servicio de la misma.

TERCERA. – Los ingresos provenientes de la deuda pública fueron manejados de manera inadecuada y con ello se desató una de las crisis económicas que más han afectado a nuestro país, por lo cual en 1976 surgió la Ley Federal de Deuda Pública, con el objetivo de regular los ingresos derivados de esta vía, los cuales deben ser orientados a incrementar los recursos públicos, sin embargo, el marco jurídico de la materia ha sido endeble ya que el manejo de dichos recursos no ha sido apegado a la ley.

CUARTA. – Las decisiones en torno a la política de endeudamiento han tenido consecuencias negativas hasta nuestros días, ya que parte de la deuda que se considera pública está compuesta por obligaciones que en un momento eran de particulares fueron transferidas al Estado como es en el caso del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, mismo que entre otras entidades susceptibles de obtener pasivos, no tiene un límite máximo de endeudamiento fijado por la ley para ser obtenido anualmente.

QUINTA. – La obtención de créditos durante el sexenio de Peña Nieto no se vio fundamentada, ya que a partir de la reforma fiscal el gobierno federal recaudo una suma de ingresos tributarios mayor a lo recaudado en proporción al PIB en años anteriores, pasando de 8.3% en 2012 a 12.9% en 2018, por lo cual se entendería que la necesidad de financiamiento no debía ser en gran cuantía; sin embargo, la deuda creció exponencialmente a raíz de una falta de reorganización del gasto, ya que el gasto público de la administración en comento se ha colocado como el más grande de la historia, resaltando en este el gasto corriente por su cuantía.

SEXTA. – La participación del Congreso no se vio reflejada como un verdadero contrapeso en materia de endeudamiento, aunque la Constitución fija como obligación al Ejecutivo Federal informar anualmente al mismo sobre el ejercicio de la deuda, siempre se sobrepasó el tope máximo de la deuda permitida en la Ley de Ingresos, aunado a que el crecimiento económico no fue el más óptimo pese a que los recursos obtenidos por dicha vía debían ser orientados a ese fin, de acuerdo a los lineamientos de su marco jurídico, no obstante de lo anterior, las discusiones en torno a la aprobación de la Ley de Ingresos no se apegaron a la verdadera necesidad de financiamiento requerido para el país.

SÉPTIMA. – El ejercicio del dinero proveniente de los financiamientos no correspondió a mayor inversión en proyectos productivos que desembocaran en el incremento de recursos públicos, pues la inversión pública que es motor para ello se vio severamente debilitada a raíz de la implementación de las reglas de consolidación fiscal, llegando a erogarse en este rubro apenas el 3% en relación con PIB, mientras que el gasto corriente se elevó exponencialmente.

OCTAVA. – El mal manejo de los recursos públicos fue fundamentado por el gobierno mediante las reglas de consolidación fiscal, las cuales sacrificaron la inversión pública y engrosaron gastos no productivos.

NOVENA. - Existe un vacío en la información pública respecto a la deuda soberana, pues no se sabe a detalle cual es el destino que se le da a los recursos

derivados de financiamientos y que los informes trimestrales sólo hacen alusión a algunos movimientos financieros de la deuda tales como pagos y nuevos créditos.

DÉCIMA. – A partir de la investigación presentada se puede observar como a la holgura de una creciente deuda pública se daba paso a un exponencial gasto corriente, mientras que la inversión en proyectos productivos iba a la baja, lo cual deja claro que el ejercicio de la deuda pública fue inconstitucional, ya que no debió haber financiamientos tan grandes a la par de un mínimo promedio en inversión para generar más recursos públicos.

DÉCIMAPRIMERA. – El gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto no solamente dejó una creciente deuda pública sin precedentes, sino que se fue con una deuda social con los mexicanos, ya que sus políticas en el ejercicio de los recursos derivados de financiamientos no fue la mejor, llegándose a contratar créditos para pagar los intereses de la deuda existente, aunado a gastos en rubros que no produjeron más ingresos, provocaron que los recursos destinados a ramos como salud, educación y medio ambiente fueran insuficientes para una adecuada prestación de servicios, ocasionando con ello que la brecha de la desigualdad y la pobreza de los mexicanos se encontrara presente durante el periodo 2013-2018.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ASTUDILLO MOYA, Marcela y FONSECA CORONA Francisco J., FINANZAS PÚBLICAS PARA TODOS UNA INTRODUCCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA MEXICANA, Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Trillas, Primera Edición, México, 2017.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 33º edición, México.

IBAÑEZ AGUIRRE, José (coord.) México, ciclos de deuda y crisis del sector externo, Universidad Iberoamericana, primera edición, Plaza y Valdés Editores, México, 1997.

JARACH, Dino, FINANZAS PÚBLICAS Y DERECHO TRIBUTARIO, Editorial Abeledo-Perrot, Tercera Edición, Buenos Aires, 1996.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Deuda externa pública mexicana, primera edición, Fondo de cultura económica, México, 1988.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

CASAR, María Amparo, Anatomía de la Corrupción 2a. edición, corregida y aumentada, CIDE, IMCO México, 2016.

Disponible en:

https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/anatomia-de-la-corrupcion-2a-edicion-corregida-y-aumentada/. 15 mayo 2019

Clasificación económica del gasto público, apartados Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2006.

Disponible en:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2006/temas/expo_motivos/em02.pdf. enero 2019

DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Primera Edición, México, 1997.

Disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

El ABC de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

Disponible en:

www5.diputados.gob.mx/.../5.%20ABC%20DE%20LA%20LEY%20DE%20DISCIP. Octubre 2018

Evolución del Gasto en Inversión Pública en México 2010-2019, Centro de Estudios de las finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Ciudad de México, 31 mayo 2019.

Disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2019/cefp0192019>

Directrices para la gestión de la deuda pública: Documento complementario, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, BANCO MUNDIAL.

Disponible en:

<https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/esl/112102s.pdf>

GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS USUALES DE FINANZAS PÚBLICAS

Disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>

Glosario de términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, abril 2018.

Disponible en:

<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

JÓZEFOWICZ, Anna, Balance de la economía mexicana en el sexenio de Enrique Peña Nieto, Universidad de Belgrano, Argentina, enero 2019.

Disponible en:

<https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/BALANCE%20DE%20LA%20ECONOMIA%20MEXICANA%20EN%20E%20L%20SEXENIO%20DE%20ENRIQUE%20PE%C3%91A%20NIETO.pdf>. 14 marzo 2019

LA DEUDA PÚBLICA, GENERALIDADES Y DEFINICIONES.

Disponible en:

<https://bibdigital.epn.edu.ec/bitstream/15000/8214/1/CD-0291.pdf>

LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos, Un siglo de deuda pública en México, Instituto Mora, Colmex, UNAM, Colmich, México, 1998.

Disponible en:

<https://carlosmarichal.colmex.mx/deuda/UN%20SIGLO%20DE%20DEUDA%20PUBLICA.pdf>

MEDIDAS PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO Y LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL.

Disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/PEF2013/exposicion/em002.pdf>

MORALES MENDOZA, Héctor, La deuda pública en México. Panorama histórico y perspectiva actual, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Disponible en:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3984/35.pdf>.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 2013-2018, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Disponible en:

http://www.shcp.gob.mx/RDC/prog_plan_nacional/pronafide_2013_2018.pdf. 13 marzo 2019

Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 Versión Ciudadana.

Disponible en:

https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/Ultimas_Publicaciones/PEF_ciudadano_2015.pdf. octubre 2018

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2018 ESTRATEGIA PROGRAMÁTICA (RESUMEN).

Disponible en:

https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/docs/24/r24_epr.pdf. septiembre 2018

Ley de Ingresos.

Disponible en:

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>.

Septiembre 2018

HEMEROGRAFÍA

ASTUDILLO, Marcela y PORRAS, Raúl, Rendición de cuentas y destino de la deuda pública del Gobierno de la Ciudad de México, Revista Problemas del Desarrollo, 194 (49), julio-septiembre 2018, p.4.

Disponible en:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v49n194/0301-7036-prode-49-194-31.pdf>. 15 mayo 2019

ALBARRAN, Elizabeth, Peña Nieto será recordado por el alto endeudamiento que dejó al país, El Economista, Finanzas Públicas, 29 agosto 2018.

Disponible en:

<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Pena-Nieto-sera-recordado-por-el-alto--endeudamiento-que-dejo-al-pais-20180829-0087.html>. 11 de junio de 2019

ALBARRÁN, Elizabeth, Meta de consolidación fiscal afecto la inversión pública en 2017: ASF, El Economista, Inversión, 20 febrero 2017.

Disponible en:

<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Meta-de-consolidacion-fiscal-afecto-a-la-inversion-publica-en-2017-ASF-20190220-0128.html>. 16 marzo 2019

CONCHA, Elizabeth, Reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext, economía unam, número 356, enero-febrero 2009, p.61.

Disponible en:

<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/356/04Elizabeth.pdf>. 17 agosto 2019

Carmen Aristegui, entrevista con Gabriel Reyes Orona, 20 septiembre 2018.

Disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=R_F4ACoj9zE

DELGADO, Orlando, Deuda pública: una propuesta novedosa, La Jornada, Economía, 22 marzo 2018.

Disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2018/03/22/economia/027a1eco>

Forbes Staff, Corrupción le cuesta a México hasta 10% del PIB: OCDE, Forbes México, Economía y Finanzas, 23 noviembre 2018.

Disponible en:

<https://www.forbes.com.mx/pib-mexico-corrupcion-ocde/>

FLORES, Leonor, FMI le recomienda a México bajar más su deuda pública, EL UNIVERSAL, Economía, 18 abril 2018.

Disponible en:

<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/fmi-le-recomienda-mexico-bajar-mas-su-deuda-publica>. 19 junio 2019

FLORES, Leonor, Banco Mundial: México debe tener consejo fiscal independiente, EL UNIVERSAL, Negocios, 16 julio 2018.

Disponible en:

<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/negocios/banco-mundial-mexico-debe-tener-consejo-fiscal-independiente>. 1 julio 2019

GARDUÑO, Roberto y MENDEZ, Enrique, Con Fox, la deuda pública llegó ya a \$3.2 billones; 40% del PIB, La Jornada, política, 20 abril 2006.

Disponible en:

<https://www.jornada.com.mx/2006/04/20/index.php?section=politica&articulo=003n1pol>

LUNA, Carmen, La corrupción aleja inversión extranjera en México: estudio, EXPANSIÓN, Economía, 11 noviembre 2015.

Disponible en:

<https://expansion.mx/economia/2015/11/11/corrupcion-frena-inversion-extranjera-en-mexico-estudio>

MIGUELES, Rubén, Gasto en inversión pública cayó 24% en sexenio de Peña Nieto, El Universal, Finanzas, 8 de agosto de 2018.

Disponible en:

<https://www.eluniversal.com.mx/cartera/finanzas/gasto-en-inversion-publica-cayo-24-en-sexenio-de-pena-nieto>

MORALES, Yolanda, Desde 2007, calificadoras señalaron la corrupción y baja institucionalidad de México, El Financiero, 1 febrero 2019.

Disponible:

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Desde-2007-calificadoras-senalaron-la-corrupcion-y-baja-institucionalidad-de-Mexico-20190201-0084.html>

Redacción Animal Político, Políticas públicas de EPN fracasaron; hay 55 millones de pobres, 100 mil más que hace 6 años, Animal Político, México, 24 octubre 2018.

Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/10/politicas-eqn-fracaso-aumento-pobreza/>

Redacción Animal Político, Enrique Peña Nieto, el presidente menos aprobado de los últimos 24 años, Animal Político, 29 noviembre 2018.

Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/11/enrique-pena-nieto-presidente-reprobado/>

VALDELAMAR, Jassiel, El sexenio de Peña quedó a deber en crecimiento del PIB: expertos, El Financiero, Economía, 11 de noviembre de 2018.

Disponible en:

<https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-sexenio-de-pena-quedo-a-deber-en-crecimiento-del-pib-expertos>

VILLEGAS, Daniel, Selección 2018, EPN deja una deuda de 180,000 pesos a cada mexicano, Forbes, México, Economía y finanzas, 24 diciembre 2018.

Disponible en:

<https://www.forbes.com.mx/sexta-informe-epn-deja-una-deuda-de-180000-pesos-a-cada-mexicano/>