



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“LOS ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA DEUDA NACIONAL
MEXICANA: EN EL ESCENARIO DE LA CRISIS DE LA DEUDA 1982 - 2000 “

T E S I S

QUE PARA TENER OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN ECONOMIA

P R E S E N T A:
LIDIA AURORA LÓPEZ CORTÉS.

DIRECTOR DE TESIS:
DR. MAURO RODRÍGUEZ GARCÍA.



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Febrero de 2022.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Dedicatoria

A Dios, porque a pesar de todo escepticismo, eres latente, mostrándome que siempre me estas acompañando.

A mis Padres Marina y Santiago que ante toda adversidad, me regalaran el ejemplo de la pasión para realizar propósitos, ser en esencia un acto de libertad, sin afectar a otros; guía para el viaje de la vida.

A mi amada, querida UNAM, mi alma mater, por lograr y darme el regalo más precioso que anhele desde niña: pertenecer, y tener el orgullo de ser un miembro de esta comunidad universitaria.

A mis Maestros por su contribución, entrega día a día, tener una razón para transmitirme los conocimientos necesarios, despertar la conciencia, y lograr esta meta académica.

Al Dr. Mauro Rodríguez García, mi constante agradecimiento por honrarme dirigiéndome, disposición al perfilar en justa dimensión este trabajo. Asimismo, muestras de paciencia, ante el reto de presentar la complejidad del tema en la área económica; y no dejarme en el abandono académico.

Para al Ser que no llegué a experimentar tenerlo en mis brazos.

Para ti Mitzy Monserrat por las muestra de cariño, afecto; por no perder la inocencia, serenidad, al resistir los desatinos de la conducta humana; sensibilidad para valorar a seres que requieren de nuestros cuidados; ante el desamparo por haber perdido un ambiente que les proporcione llevar una vida con dignidad.

Al Dr. Mario César Sánchez Pérez, por el regalo de tu amistad a través del tiempo y la distancia; así como orientación de vida, ayuda incondicional para realizar este trabajo.

A mis amiga(o)s Mari Carmen Mendoza Celis, Angelina Rosas V., Margarito L. Beltrán Limones, Israel Máximo Gutiérrez, Mario Jiménez L., por haber tenido la oportunidad de conocerles en el rol estudiantil en la disciplina económica; por compartir su amistad, entusiasmo, alentarme en el recorrido de estos años.

Reconocimiento a los hicieron posible este trabajo, Al Dr. Raúl Muñoz Morales y Mtro. Juan José Dávalos L., de la misma forma las atenciones proporcionadas por servidores públicos en la SHCP, Cámara de Diputados, principalmente.

Para estos pequeños seres que ya no se encuentran en esta dimensión, con esta mención honro, admiro, correspondo el tiempo que me compartieron la gracia de su vida, compañía, lealtad, bondad, respeto a la individualidad, a la personalidad. Gracias: Sandary, César, Keyran, Perla, Prisca, Chatran, Chivigon, Pirino, Paulette, Mimoso, Kamy, Bob, Gina, Charlotte, Estrella, Fany, Tikky, Bleu, Samy, Bettina, Anastacia, Sofy, Layoa, Esmeralda, Sandy, Huesos, Nena, y Pastorcitos.

Para ellos que están conmigo en esta etapa de mi vida, espero hacer mi mejor misión, responsabilidad, respeto hacia sus vidas: Oso, Miraza, Tiffany, Jazmin, Maui, Aby y Pantera.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. MARCO DE REFERENCIA.....	16
1.1. La Nación, El Estado y la Soberanía.....	17
1.1.1. La Nación.....	17
1.1.2. El Estado.....	18
1.1.3. La Soberanía.....	19
1.2. La deuda pública y su normatividad en México.....	20
1.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos: el artículo 73, fracción VIII.....	22
1.2.2. Ley de Ingresos, Ley de Egresos o presupuesto de Egresos.....	26
1.2.3. Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo.....	29
1.3. El Estado, la economía y la deuda pública.....	34
1.3.1. Causas de la intervención del Estado en la economía.....	34
1.3.2. Funciones del gobierno.....	37
1.3.3. Aspectos teóricos y Funciones de la deuda pública.....	39
CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA, LAS FINANZAS Y LA DEUDA PÚBLICA MEXICANA	
2.1. La política macroeconómica en el periodo 1982 – 2000.....	46
2.1.1. Antecedentes. Las Últimas administraciones revolucionarias 1970-1982. Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.....	47
2.1.2. Administraciones Neoliberales 1982-2000. Miguel de la Madrid Hurtado.....	52
2.1.3. Administración de Carlos Salinas de Gortari.....	56
2.1.4. Administración de Ernesto Zedillo Ponce y de León.....	59
2.2. Comportamiento de las Finanzas Públicas en el periodo 1982-2000.....	62
2.2.1. La Composición de los Ingresos y la Clasificación de los Gastos Públicos.....	62
2.2.2. El Balance Económico, Totales de Deuda.....	65
2.2.3. Gasto Total Programable e Inversión Total.....	67

2.2.4. El Balance Financiero, Balance Presupuestal y Balance Operacional.....	68
---	----

CAPÍTULO 3. LA CRISIS ECONÓMICA DE 1982 Y LAS POSTERIORES CONTRATACIONES DE DEUDA.

3.1. La Planeación, la Política Fiscal y Crediticia del Gobierno mexicano entre periodo 1982-2000.....	74
3.1.1. Plan Nacional de Desarrollo.....	75
3.1.2. Ingresos y gastos del Gobierno Federal mexicano.....	83
3.1.3. Política de Deuda.....	87
3.2. Contratación de deuda en el periodo.....	93
3.2.1. Ejecución del Gasto.....	94
3.2.2. Beneficiados y perjudicados de la política de gasto.....	96
3.2.3. Diferentes usos de la contratación de deuda.....	97
3.3. Cambios Estructurales.....	100
3.3.1. Cambios en las decisiones de política económica del gobierno mexicano.....	102
3.3.2. Reformas legales después de la crisis económica de 1982.....	102
3.3.3. Reformas legales para establecer las nuevas formas de financiamiento.....	104
3.4. Renegociaciones de la deuda.....	106
3.4.1. Política económica sobre el crédito de Organismos Internacionales.....	107
3.4.2. El Plan Brady.....	109
3.4.3. Repercusiones económicas y sociales en la Nación Mexicana.....	115

CAPÍTULO 4. LA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA CONTRARIA A LA DEUDA NACIONAL (ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII)

4.1. Obligación del Congreso de la Unión (poder Legislativo).....	120
4.1.1. La planeación, Iniciativas de Ley de ingresos y proyecto de Presupuesto de egresos.....	121
4.1.2. El Diario de Debates en la aprobación de empréstitos por el Congreso.....	122
4.1.3. EL artículo 73, fracción VIII y la Ley General de la deuda pública.....	137
4.2. La Intervención extranjera en la política económica.....	141
4.2.1. Cartas de intención.....	142

4.2.2. Planes Baker y Brady hacia el Consenso de Washington.....	146
4.2.3. La soberanía nacional.....	152
4.3. Canje de deuda de corto a largo plazo.....	156
4.3.1. Contratación de créditos sin limitaciones en el periodo.....	156
4.3.2. Canje de deuda por activos.....	159
4.3.3. Bonos.....	164
4.4. Efectos de la contratación de la deuda pública sobre la economía mexicana en el periodo.....	170
4.4.1. Comportamiento de la deuda pública en los años 1982-2000.....	171
4.4.2. Total de Deuda del Sector Público en relación con PIB, Ingresos y Gasto Presupuestal.....	172
4.4.3. Intervención del Estado en la economía y los indicadores macroeconómicos.....	173

CONCLUSIONES

ANEXOS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCION.

La deuda pública entendida económicamente debe cumplir con objetivos específicos: utilizarse en proyectos de inversión (usos productivos), o bien ser compensatoria en procesos de consumo e ingreso. La función más importante es la movilidad de recursos ahorro-préstamos para ser canalizados en el desarrollo del proceso productivo (inversión), gastos destinados al desarrollo de tecnología que harán el cambio en el sistema. Como tal, la deuda ha sido vista como parte de las estadísticas de los indicadores macroeconómicos que indican y sirven para la interpretación del crecimiento, estancamiento o depresión económica.

Sin embargo, la deuda debe reunir criterios para su definición y celebración, mediante un contrato sobre la personalidad del deudor y acreedor (relación bilateral); con ello se reconocen las condiciones y capacidad para contraerla u otorgarla. Las reglas básicas asentadas para contraer un débito son: tiempo para reintegrar la obligación más un premio o precio (tasa de interés); destino, la utilidad que se le da al préstamo ya sea para el consumo o producción; garantías otorgadas, es el aval que respaldará el préstamo en caso de falta de solvencia. Las bases económicas y requisitos para celebrar créditos tienen un sustento legal a ser aplicados. En caso de no cumplir con las disposiciones se inicia un juicio para juzgar y discernir el incumplimiento.

En el caso de las deudas adquiridas por El Estado, pueden ser celebradas con particulares, entre Estados o Instituciones a nivel nacional e internacional. Los recursos obtenidos a través de contratos de deuda son utilizados en diferentes situaciones, entre las que destacan: la conducción de una guerra; la construcción de obras públicas; hacer frente a un déficit presupuestal, para no recurrir a emplear las tasas de gravamen de impuestos para cubrir o satisfacer sus gastos; hacer frente a una emergencia; transferir fondos de un sector a otro de la economía; mantener empleo con estabilidad y combatir la inflación, procurando mantener o expandir la capacidad productiva por medio del financiamiento en todos los sectores económicos e incrementar la oferta monetaria-creación de dinero, fuente del sistema bancario. De esta forma se provee a la economía de necesidades monetarias en la venta-compra de deuda privada y pública. Por lo tanto, el Estado también toma el papel de prestatario en su intervención, efecto que agregará

volumen a los depósitos para proveer a la economía de un apropiado monto de dinero a un nivel dado de precios.

En México ha sido recurrente el problema de la Deuda Pública, la importancia de su estudio denota el impacto sobre otros sectores de la economía; consecuencia de no cumplir con su función principal y objetivos para el establecimiento de su contratación; en las condiciones del pacto hay obligaciones a asumir, teniendo una base jurídica que reconoce las condiciones a cumplir por las partes acreedora y deudora; es decir la capacidad de ejercer derecho u obligación. Para el caso de contratar deudas por el Estado mexicano debe cumplir con un estatuto constitucional, que decreta las condiciones en que el Estado debe obtener empréstitos sobre el crédito de la Nación, que constituye una relación jurídica, ética (costumbre histórica).

Desde la independencia iniciada en 1810; en su integración, el Estado Mexicano ha enfrentado diversos problemas para realizar sus actividades como organización política, y conducir nuestra Nación. Entre ellos destacan: las diferentes estructuras organizativas que ha adoptado ideas inherentes a doctrinas económicas aplicadas en el ejercicio administrativo; que han contrastado con lo que se ha dictado en las diferentes constituciones proclamadas e improcedentes debido a que los Gobiernos no se apegan a nuestra realidad; otro causal del deterioro de los factores que determinan el cariz de una Nación, es la disputa por el poder entre grupos nacionales e internacionales que compiten por sus propios intereses.

En el incumplimiento de guardar el orden constitucional por el Estado Mexicano en su intervención en la economía, se han distinguido diferentes daños; desde presentar constantes déficits en las finanzas públicas en diferentes situaciones de inestabilidad social, económicas, etc., situaciones que motivaron la contratación de empréstitos para resolverlas; en cambio, en diferentes ocasiones originaron crisis de insolvencia de pagos, debido a la falta de garantías; por ello hemos sufrido intervenciones (Francesa), subordinación de la Soberanía, moratorias, crisis de liquidez o insolvencia financiera para el pago de servicio o de vencimiento de contratos de deuda como ocurrió en agosto de 1982, y diciembre de 1994.

El proyecto establecido en la Constitución proclamada en 1917, fue un régimen Nacionalista; al agotarse al inicio de los años 70's, el esquema ejercido mostró a partir de

la administración de Luis Echeverría Álvarez pérdida de vigencia; al igual, la incapacidad para orquestar todos los sectores de la economía nacional, procurar el crecimiento económico y proporcionar bienestar que irradiara a la mayor parte de la población; pero, al romperse el esquema, el Estado continuó siendo el eje central (desde el poder Ejecutivo), en la intervención económica. Las repercusiones que se tuvieron mediante seguir con la estrechez y/o rigidez de políticas fiscal y monetaria fueron: la no expansión de la productividad y empleos en proporción a una población creciente, menor oferta en comparación de la demanda de bienes y servicios.

No obstante, mantuvieron los objetivos de política económica que trajeron resquebrajamiento en otros sectores; para reparar las consecuencias, se planteó aumentar los ingresos estatales y mantener el gasto público. Fue a través de obligaciones tributarias, elevando la tasa general de impuestos sobre ingresos mercantiles e importaciones, y recurrir a créditos internos y externos para asistir al gasto expansionista para completar el financiamiento, solventar los déficits en las finanzas públicas y cuenta corriente, necesidades de divisas de los sectores privado y público y sostener el tipo de cambio que, hasta 1976 fue de 12.50 pesos por dólar. La deuda externa contratada fue a corto plazo, y a tasas de interés creciente, trajo entonces un aumento en el servicio debido a que el peso fue devaluado, por abandono del tipo de cambio fijo incidiendo a un sobreendeudamiento; con la creciente contratación de deuda por los sectores privado y público a corto y largo plazo, con el propósito de hacer frente a la demanda de dólares. Todo lo anterior repercutió en un aumento de precios, ocasionando inflación y adicionalmente, fuga de capitales.

José López Portillo heredó la constante salida de capitales; la producción industrial detenida; decrecimiento de la producción agrícola; aumentos en la deuda e inflación y devaluación del peso; aumento en el nivel de desempleo y falta de satisfacción de necesidades de servicios sociales como: vivienda, educación, salud y seguridad social. Para corregir esos rezagos y desequilibrios macroeconómicos, su administración inició con el decreto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (aprobada por el poder Legislativo). Con esa ley secundaria, detona que el poder Legislativo delega facultades, responsabilidades y obligaciones al poder Ejecutivo en el manejo administrativo de los recursos Estatales e intervención dentro de la sociedad, y actuar sin límites sobre principales rubros como la planeación, ley de ingresos-egresos, y deuda.

En el caso de la contratación de deuda, al observar los estatutos constitucionales se comprueba: al dictar la ley secundaria Ley General de la Deuda Pública (LGDP) desobedece el artículo 73, fracción VIII, (facultad del Congreso de la Unión de dar bases para celebrar, aprobar, mandar pagar los empréstitos garantizando la solvencia de la Nación); no obstante con la LGDP se pretende darle una apariencia de formalidad y legalidad, otorgándole facultades al Ejecutivo para contratación y negociación de empréstitos; incongruente con el texto constitucional; por lo tanto, debiera ser nula. Asimismo, muestra la incapacidad de los poderes estatales para convocar y hacer las necesarias reformas constitucionales, que se apegarán a la nueva realidad socioeconómica que atravesaba el país.

Con este recurso el Ejecutivo encabezado por JLP se propuso a llevar un orden y control sobre el gasto y adquisición de deuda. En cambio no rompió con la aplicación de las mismas políticas públicas del sexenio anterior; supliendo los vacíos de la inversión privada con la pública; por medio de subsidios, gasto público y reforma fiscal (considerando las aportaciones generadas por la producción del petróleo); para ampliar los ingresos y cubrir el presupuesto en expansión, se apostó en la producción del petróleo, aumentando el gasto público en ese rubro; la estrategia de expandir la demanda agregada e impulsar la formación de capital, mediante la monoproducción y/o monoexportador de petróleo, el déficit del sector público aumentó en los años siguientes, para corregir el déficit se financió con creación de dinero y endeudamiento externo; fomentando la inflación.

Los desequilibrios prevalecieron en las finanzas públicas y cuenta corriente; por lo que el Gobierno mexicano para resolver el problema de la colosal deuda, contrata más empréstitos para hacer frente a la ya asentada y cubrir sus servicios de anteriores contrataciones; los recursos obtenidos por ésta vía, fueron transferidos para cubrir desequilibrios del ahorro corriente de las empresas e inversiones en obras públicas (sin corregirlos y ahondando los déficits), por insuficiencia de ahorro interno ante la demanda de inversión; asimismo sirvió para cubrir los déficits tanto del sector público y privado; los recursos obtenidos con deuda en el exterior, se hicieron expansivos por sus servicios y altas tasas de interés, llegando hasta el límite; por consecuente, se llegó a la insolvencia económica-financiera; combinado con deterioros en los intercambios comerciales, debido

a la devaluación e inflación; truncando así la estrategia de crecimiento, causando la crisis de 1982.

Con los antecedentes históricos de aquellos diferentes determinantes, se pretende apreciar, observar y experimentar sí a lo largo del periodo seleccionado 1982-2000 ha sucedido el mismo fenómeno para la contratación de empréstitos. No hayamos darle una ampliación hasta fechas actuales debido que a partir del año 2000 hubo un cambio de partido político, en el gobierno del país a través de un acto democrático. Adicionalmente en los primeros años del periodo, inició la intervención de factores de poder externos, que influyeron para hacer los cambios constitucionales a favor de sus intereses y obtención de privilegios; adicionalmente su influencia y orientación para corregir el déficit de las finanzas públicas, debido a los desequilibrios macroeconómicos generados en la década de los 70's, motivos que llevaron a adquirir compromisos de empréstitos para superar las consecuencias del estado económico del país. Con éstas propuestas se pretendía obtener soluciones y resolver el problema de la deuda excesiva instituida, para ello se tuvo que contratar más compromisos de deuda.

Para darle una salida y alternativa de solución a través de los planes Baker y Brady (antecedentes al Consenso de Washington); se observa que el Ejecutivo en el abuso de sus facultades, permitió la subordinación de la soberanía y crear una dependencia económica y financiera de factores de poder económico externos; haciendo que disminuya la intervención del Estado mexicano en los asuntos socioeconómicos del país (aplicación del proyecto Neoliberal). Se dió paso a la activa participación privada en los sectores productivos y explotación; en especial de la externa e inversiones.

La práctica de esas ideas administrativas sigue haciéndose presente actualmente, repercutiendo en daños y sacrificios de la mayor parte de la población de México. Por lo tanto, a lo largo de los años (antes y después de nuestro periodo seleccionado) se ha mostrado la falta de garantías que demuestren la solvencia de la Nación mexicana; pues, ha mostrado lo contrario. Así, en el caso de la contratación de deuda, es necesario hacer cambios, para que los acreedores tengan la seguridad de recibir el pago a que debieran tener derecho. Pero como se han omitido los requisitos para la aprobación de créditos, y el poder Ejecutivo ha abusado de sus facultades, las repercusiones negativas de esa conducta han creado una dependencia financiera exagerada, reflejándose en un

esmirriado crecimiento y afectando el desarrollo económico, social, cultural; dañando sensiblemente a la sociedad mexicana.

La labor realizada en este trabajo consiste en exponer los recurrentes problemas de deuda. El planteamiento de la hipótesis es: la deuda pública contratada en los años de 1982 a 2000, no cumple con la función de la Deuda Nacional ante fenómenos económicos en el manejo de las finanzas públicas; el objetivo es hacer notar el contraste entre lo dictado en el artículo 73 constitucional, fracción VIII; decreto que faculta al Congreso para fijar las bases, reconocer y pagar la deuda nacional para determinados objetivos o fines. Su aplicación e interpretación y perseverancia de ideas grupales sobre la contratación de deuda, se han omitido mediante el decreto de la ley secundaria “Ley General de la Deuda Pública”, donde es notable el contraste, al valorar la función de la Deuda Nacional y los motivos para contratar empréstitos; con los usos dados a la deuda pública mexicana, durante el período seleccionado. El mencionado artículo constitucional determina los límites de los poderes Legislativo y Ejecutivo; capacidad, solvencia, tamaño del Estado mexicano en su intervención en la vida económica y social de nuestro país.

Los métodos empleados para elaborar este trabajo y explicar el problema de contratación de Deuda para resolver los déficits de las finanzas públicas mexicanas en las administraciones del período 1982 – 2000 fueron la utilización del método analógico, que consiste en observar los diferentes componentes que determinan la contratación de deuda, como son: los aspectos sociales, jurídicos, políticos y económicos; el método sintético con el propósito de analizar el fenómeno de la crisis de la deuda en forma global, así como sintetizar e integrar los conceptos mencionados anteriormente; el método inductivo, cuando partimos de los conceptos esenciales de los semblanzas antes citadas en el método analógico, y cómo se asocian para establecer las condiciones, causa de manejo de las finanzas públicas para celebrar empréstitos; el método deductivo, porque por medio de este determinaremos la explicación y exposición de la diferencia entre la Deuda Nacional y el problema de la deuda pública, cuál es la función financiera que debe cumplir, en el caso de la primera; el método dialéctico, que nos permita analizar en términos de la lucha de intereses de los diversos grupos de poder sociales contradicen a lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que representa los intereses Nacionales; y por lo tanto, esos intereses grupales han determinado la

orientación del Gobierno Mexicano en el manejo de la administración pública en el asunto de deuda.

El enfoque que utilizaremos es el histórico, mediante ello se apreciará o experimentará sí a lo largo del periodo de la contratación de la deuda ha sucedido el mismo fenómeno; enfoque macroeconómico, se evaluara cuáles son los resultados que ha causado el desorden de la contratación de la deuda en la Nación Mexicana. Finalmente la investigación será documental, utilizaremos fuentes de información estadística contable pública especializadas en los datos que se requerirán para la cuantificación de las categorías y conceptos económicos.

La investigación en materia de deuda admitida por parte del Estado Mexicano para su desarrollo será a través de información documental publicadas por las instituciones que tienen el menester de ejercer la administración pública federal, entre ellas contemplamos a la SHCP, Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión e INEGI.

La exposición del primer capítulo procederá de lo general a lo particular, empezando con la definición de Nación, seguida de lo ¿qué es un Estado?, la Soberanía que pertenece a la constitución de la Nación-Estado; así como sus fuentes que dan origen al decreto de una carta magna, que están obligados a seguirla por los integrantes de la Nación para el buen funcionamiento del País. En el caso de México, se establece como una República democrática y laica; asimismo, quienes encabezan el Estado Mexicano en relación a la administración que ejercen; funciones de Gobierno; tocando la particularidad de deuda, aspectos teóricos y funciones, aquí aplicaremos el método analítico y sintético. En el segundo y tercer capítulo se aplicará el método deductivo, porque partiremos de lo general en el análisis de las finanzas públicas a lo particular que determinará el proyecto de contratación de deuda para cubrir los déficits de éstas; igualmente los efectos económicos–sociales que esto provocó. En el último y cuarto capítulo haremos uso del método dialectico que consiste en la identificación de la oposición entre la deuda pública y deuda Nacional; que demuestra anteponer los intereses grupales ante los intereses sociales de México, y sobre las responsabilidades no cubiertas en el ejercicio administrativo por parte del Gobierno Federal, integrado por el poder Ejecutivo y

Legislativo en cuanto a los contratos de deuda. Todo lo anterior se integrará y coordinará para lograr el objetivo de presentar la función de la Deuda Nacional.

CAPITULO 1

MARCO DE REFERENCIA.

Capítulo 1

MARCO DE REFERENCIA

El objetivo del presente capítulo es fundamentar e integrar los elementos cognitivos, en lo social, político, jurídico y económico que deben considerarse en la contratación de la Deuda Nacional adquirida por el Estado Mexicano y su administración. La exposición es a partir de lo general a lo particular; iniciando con los conceptos de la Nación, el Estado, la Soberanía, la Constitución; en particular la función de la Deuda Nacional de acuerdo con el artículo 73, fracción VIII (mostrando su contenido ético, jurídico e histórico), y la relación con otros artículos constitucionales para su manejo financiero. Se integrarán además los aspectos teóricos, sobre la intervención del Estado en la economía: las funciones económicas del Gobierno y de la deuda, así como la aplicación de instrumentos de política fiscal, monetaria y crediticia.

Por consiguiente, con la información reunida, se pretende explicar el problema de la deuda en el periodo 1982-2000; que se caracterizó, en la primera etapa por: incumplimiento de pago, al declararse en moratoria ante los acreedores por falta de liquidez, teniendo así repercusiones en el crecimiento económico nacional; todo lo anterior, debido a que el Gobierno Mexicano no ha respetado y ha trasgredido el orden constitucional en relación a la contratación de la deuda. No obstante, en la Constitución se determina las cualidades, esencias de la organización, en la estructura social, en la administración y la optimización de los recursos con los que se disponen en el territorio; orientación e influencia que debe ejercer el Estado, que representa el estatus quo de las relaciones entre los individuos de la Nación, con otros sistemas u organismos; condición que cambiará debido a la influencia de la búsqueda de una mejor calidad de vida; por lo tanto, las funciones del Gobierno deben resguardar el orden social y las jerarquías constitucionales.

1.1 La Nación, El Estado y la Soberanía.

1.1.1 La Nación.

El fundamento inicial, que abordaremos para determinar la función de la Deuda a nivel constitucional, es el concepto sociológico de Nación: ésta es una entidad organizada formada por grupos o una población asentada en un mismo territorio que tienen en común y/o que comparten rasgos étnicos, lingüísticos, religiosos, económicos en un mayor o menor grado en cada uno de los individuos o que están unidos por lazos históricos¹.

El cariz de una Nación está determinado por los siguientes componentes, que permitirán integrarse y desarrollarse como un conjunto único de individuos, a través del tiempo: la comunidad deduce o distingue que tiene orígenes raciales, intereses sociales e individuales comunes, con un predominio de éstos últimos en el desarrollo de sus actividades económicas y espirituales; la asociación de éstas particularidades les permitirá compartir y poblar un espacio físico (territorio). Asimismo, en el proceso sociológico convendrá establecer limitaciones en el ejercicio de diversas actividades, con la aplicación de normas de conducta unilaterales y bilaterales² que formarán parte de la estructura de justicia, ejecutándose para conservar el orden social; permitiendo así, la convivencia en armonía entre los miembros. Por lo tanto, la historia de cada pueblo, representará la esencia de su desempeño, al ejercer las diferentes actividades: sociales, políticas, económicas, religiosas; y la solución compartida para resolver diferentes incidentes, necesidades u problemas generados; al relacionarse, y decidir permanecer unidos.

Concluimos: La Nación representa la integración de factores sociológicos que determinará el ambiente cultural de la existencia de una comunidad. En su definición denota la abstracción de todas las características, y distinguirá a ese grupo de hombres; pero también, incluye el establecimiento de limitaciones en los criterios, que las personas deben seguir en el ejercicio de sus actividades; para poder vivir en armonía con sus semejantes.

¹ Véase: Eduardo Andrade Sánchez, “*Teoría General del Estado*”, México, editorial Oxford, 1999, pág. 134; Ignacio Burgoa, “*El Estado*”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, pág. 120; *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Vigésima edición, España 2001, tomo II.

² Arturo Puente, “*Principios de Derecho*”, México, Editorial Banca y Comercio, 1952, pág.5

1.1.2. El Estado.

Para integrar el concepto Estado, referiremos una de las principales necesidades de su corporación y organización política como ente superior a la Nación. En la constitución grupal se generan diferencias entre los miembros de la comunidad y para dar arreglo, se destaca en su origen la necesidad de formar una autoridad central, que aplica las normas de conducta acordadas, y toma decisiones para corregir los antagonismos, mediante la conciliación y/o acuerdos entre los miembros de la Nación. Asimismo, arregla la diversidad de relaciones con otras Naciones o de clase (que se designan como: la clase privilegiada y la desposeída).

La lucha de clases es uno de los conflictos más conocidos que se ha dado en gran parte de la historia del hombre. Consiste en la subyugación de una clase hacia la otra; otro determinante para el sometimiento de una de esas clases es la expresión de las ideologías que cada una de ellas emana, son dos grandes tendencias: por el poder y por recuperar los bienes materiales despojados; la lucha de clases ha dado como resultado una división en la sociedad. Con éste antecedente, el Estado es el organismo que debe proteger los derechos de cada individuo y asemejar los intereses generados por la desigualdad de clases en su fundación. “El Estado presupone un poder público particular, separado del conjunto de los respectivos ciudadanos que los componen”³, que se establece por encima de la sociedad que viene a reinstalar el orden y ordenar la vida de los individuos.

Por consecuente, el concepto Estado está asociado y crece paralelamente al concepto de Nación, a quien representa y reconoce. El Estado es el resultado histórico de la existencia de la humanidad, expresa las formas de relacionarse entre los hombres que han debido construir una nueva unidad social organizada a través de un desenvolvimiento continuo, dinámico y constantemente cambiante dependiente de una actividad libre, consciente y racional. El Estado tiene como principal función regular los conflictos entre clases; significa que debe intervenir con el fin de mantener el orden para perseverar los intereses generales de la Nación, desde su posición central de poder.

La unión de los conceptos de Nación y de Estado, tiene tres connotaciones: Primero, es la agrupación o población asentada en un territorio determinado por sus rasgos étnicos

³ F. Engels, “*El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*”, México, Editorial Progreso, 1940, Pág. 101.

y tradiciones peculiares comunes, propias de la gente que se establecen para habitar y dar forma a una Nación. Siendo así, “el Estado se yergue sobre el concepto sociológico de Nación”⁴. Segundo, es la institución o grupo que está por encima de la sociedad civilizada que debe considerar los periodos por los que atraviesa y adoptar modelos para lograr el bienestar social; tercero, consiste en una fuerza pública que necesita de contribuciones para sostenerse y aplicar su autoridad coactiva; a su vez necesita de un Gobierno para realizar sus actividades.

1.1.3. La Soberanía.

La Soberanía es una característica del poder supremo que ejerce el Estado y da forma al concepto de Estado⁵ es un poder absoluto que está por encima de otros poderes sociales, siendo la Nación la titular de la Soberanía; esa característica se delega en los representantes elegidos por la población. El Estado elegido democráticamente se hará saber y hacer respetar tanto dentro como fuera del territorio que ocupa la Nación, en donde toma decisiones políticas, económicas, sociales, etc., determinando así su independencia. La Democracia* es el aspecto concomitante para la determinación de la Soberanía, pues ella demostrará la autenticidad del poder del Estado, entregado por los miembros de la Nación. La democracia expresa la subordinación de una minoría a la mayoría con fines prácticos; su mantenimiento determinará su capacidad de ser o no ser soberano, para enfrentar a otros poderes internos y externos.

Otra circunstancia a considerar sobre la soberanía es que la Nación dota al Estado de independencia en su personalidad. El poder que ejerce es relativo, dependerá del tiempo, capacidad, competitividad para ejercer las funciones del Estado. En el exterior, en cambio, en su relación con otras entidades o estados; al ejercer su poder soberano, también es relativo. Su capacidad soberana se determinará de acuerdo a su dimensión, cantidad o capacidad económica. Pero, a pesar de reconocer estas limitaciones, no permitirá la intervención de otros entes en la toma de decisiones en asuntos internos. En

⁴ Eduardo Andrade Sánchez, “*Teoría General del ...*”. Op.Cit., Pág. 134.

⁵ Francisco Porrúa Pérez, “*Teoría del Estado*”, México, Editorial Porrúa, S.A., 1990. Vigésima octava – edición, Pág. 198.

* Democracia, proviene de los vocablos: Demos-pueblo y Kratos-poder; es decir, el poder del pueblo.

consecuencia, “podrá cumplir con las normas externas establecidas en el orden superior, en la integración de todos los Estados a nivel externo”⁶.

La Soberanía otorga al Estado en su constitución la representación de la personalidad autónoma de una Nación, con poder decisión en el desarrollo de diferentes actividades y relaciones sociales, económicas, políticas, religiosas y culturales sostenidas por los individuos que integran la Nación tanto dentro y como fuera de ella, con otras Naciones y/o Estados.

1.2. La deuda pública y su normatividad en México.

Introducimos aquí los principios básicos que rigen y componen los elementos legales. Su establecimiento e integración permitirán instituir un orden constitucional, que guíara a una Nación; y por ende, para entender la función de la Deuda Nacional.

Las fuentes del Derecho son: 1) la norma moral (Etos, costumbre o conducta, regla unilateral), es la facultad de dirigirse por sí mismo. Cada individuo tiene diferentes reglas morales que le exigen obrar de diferentes maneras en su vida, para convivir con sus semejantes en la sociedad. Como norma moral, el individuo no necesariamente está obligado a llevarlas a cabo, muchas veces se dan por la costumbre -influida por las costumbres del ambiente donde reside- pero, él puede elegir romper con ella. 2) La norma jurídica no necesariamente es un mandato; pero en cambio, busca guiar la conducta de los hombres en sus acciones y actividades externas, hace una relación de la voluntad con la conducta; es decir, para fines de la norma jurídica toma primordialmente el resultado de la actitud que proviene de la conciencia íntima del individuo. Éstas normas son el punto de partida del derecho para señalar lo correcto o incorrecto, lo bueno o malo; y de proceder a señalar las condiciones que la sociedad necesita para establecer acuerdos de voluntades entre los miembros, en su deseo de realizar un determinado propósito.

La importancia de las características de la norma jurídica, reside en establecer las bases para proclamar las reglas (ley) y aplicarlas a los individuos que conforman una Nación. Toma en cuenta las normas morales, de acuerdo a las reglas de lo que debe ser, y lo que no se debe de hacer, de acuerdo a la medida de rectitud que corresponde a la calidad moral de justicia; otra consideración a tomar en cuenta, es la costumbre o ritos que trascienden de generación en generación, ya sean morales, religiosas o por

⁶ Eduardo Andrade Sánchez, “*Teoría General del ...*”. Op. Cit., Pág. 161

conveniencias sociales. Es decir, son las actitudes de conducta humana dentro de una comunidad, y a su vez proporcionan una conducta o costumbre al individuo – norma moral – y son base para establecer la norma jurídica. Por último, para regular la conducta externa, son coercibles, emplea la fuerza para obligar a cumplirla; heterónoma, se aplica y se hace cumplir por un solo organismo; bilateral, al mismo tiempo que concede derechos o facultades, impone obligaciones.

Siguiendo con los principios básicos de Derecho, exponemos la relación Estado-Derecho, para proseguir con las normas establecidas en la Constitución para el manejo de la Deuda. El Derecho busca un equilibrio en la convivencia de los individuos que forman un grupo humano. Su objetivo consiste en establecer un orden para aplicar lo justo, lo que debe ser y hacer; por medio de instituir un conjunto de reglas que se acuerdan, en unánimes decisiones en las reuniones de asambleas o juntas; aquí se engendran normas generales que formarán parte de la conducta de los individuos que viven en la comunidad. Estas reglas deben ser aplicadas por un organismo y todo miembro de la Nación está obligado a respetarlas, cumplirlas, reconocerlas, y son de aplicación coactiva. “La verdad parece ser que la base del Derecho no se encuentra en un mandato unilateral sino en el acuerdo ⁷”.

Al constituir las normas se debe tomar en cuenta una ley natural a considerar: toda causa tiene un efecto, es decir, los individuos al contemplarlas tomarán diferentes actitudes con respecto a las formas de las leyes; por consiguiente, para constituir las se debe comunicarlas oportunamente, distinguiéndose criterios de cómo apreciarlas y valorarlas, para hacer conciencia en los individuos de su aplicación. El fin del Derecho es que entre los miembros de la comunidad haya una armonía de libertad, que sus esfuerzos e intereses no choquen entre sí, para el logro de sus metas u objetivos; regulados jurídicamente para proceder a formar una sociedad organizada.

La relación que existe entre el Estado y el derecho se da de la siguiente manera: el Estado es un poder público que está por encima de la sociedad y es un conciliador, en los intereses antagónicos de clase. El Derecho busca guiar las acciones y actividades de la conducta humana, para conseguir un orden social al establecer y aplicar leyes o normas. Vingradoff dice que no necesariamente el Derecho parte del Estado, sino de una sociedad humana que está obligada a asentar ciertas normas con el propósito de alcanzar el

⁷ Sir Paul Vingradoff S, “*Introducción al Derecho*”, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 3era edición, 1994, Pág. 29.

objetivo propuesto⁸. Pero, para que el derecho aplique las reglas necesita de un organismo que también se haga respetar.

Finalmente, el Derecho y el Estado parten de una sociedad que presenta problemas de una misma especie. Conjuntamente, forman un poder judicial cuyos objetivos están: i) proteger a los ciudadanos que habitan un territorio determinado; ii) mantener el orden en las relaciones que emprenden la sociedad privada o las corporaciones locales; es decir, someterlas a la voluntad organizada –conjunto de normas impuestas y aplicadas por una sociedad con atributos de ejercer el poder sobre personas y cosas-. Las leyes regulan y limitan actividades al reconocer las normas; al mismo tiempo que las aplican. La aplicación de los reglamentos son aprobados previamente por los parlamentos; las leyes en su finalidad por alcanzar el precepto social llegan a ser complejas. Siendo así, el Estado y el Derecho vienen a ordenar la conducta de la vida de los hombres⁹. **Por consiguiente, el Estado es el representante jurídico de una Nación que necesariamente debe seleccionar sus diversas esferas de interés y hacerlas objeto de una vigilancia especial cuya acción de poder en materia de derecho está delimitado¹⁰.**

1.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el artículo 73, fracción VIII.

La Constitución es la cúspide del ordenamiento jurídico, define los principios que rigen el desarrollo de las actividades del Estado–Gobierno; es real cuando los factores reales y efectivos del poder organizado están de parte de la Nación; tiene valor, cuando se interpreta nítidamente por los factores de poder, en la realidad social. Representa entonces la voluntad de las mayorías; para lograrla es menester establecer un intercambio continuo entre los poderes que estructuran el Estado.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 señala constituirse como una república (significa: cosa pública), representativa, democrática federal y laica; formada por la unión de Estados libres y soberanos (con sus municipios) en una federación. El Gobierno Federal, está denominado constitucionalmente como el

⁸ *Ibidem*, Página 39.

⁹ *Ídem*, pág. 43.

¹⁰ El sombreado es nuestro.

* Cita Distrito Federal de acuerdo a la publicación constitucional consultada, dentro de nuestro periodo de estudio.

Poder Supremo de la Unión, integrado por tres poderes: 1) El Poder Legislativo-Congreso de la Unión, que se compone como una asamblea bicameral (Cámara de Diputados o cámara baja y Senadores o cámara alta); 2) El Poder Ejecutivo-Presidente (jefe de Estado o de Gobierno); 3) El Poder Judicial depositado en distintas instituciones (encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación); que residen en el Distrito Federal*.

Para sostener esta fuerza pública y realizar sus actividades, el Gobierno necesita de contribuciones para aplicar su autoridad coactiva, que a veces son insuficientes; por lo que el Estado se ve obligado a adquirir deudas por conducto del Gobierno. En general, “Para mantener un Poder Público especial situado por encima de la sociedad, son necesarios los impuestos y la deuda pública¹¹”. Para llevar a cabo la administración pública, es necesario que los ciudadanos que edifican el Estado contribuyan con los impuestos, que también sirven para pagar las letras que el Estado libra sobre el futuro al contratar empréstitos.

La norma fundamental en materia de Deuda* y que históricamente le otorga al Congreso de la Unión la facultad de contratar deuda, se expone en el artículo 73, fracción VIII (Constitución decretada en 1917), donde se fijan condiciones para contratar empréstitos¹². Antes de abordar el artículo constitucional, que refiere a la contratación de deuda por el Estado Mexicano, citaremos las partes que integran la adquisición de una deuda.

La relación bilateral conmutante¹³, se da entre dos o más personas, llamadas deudor y acreedor; el deudor se obliga a pagar, reintegrar algo material o moral al acreedor. En la práctica mercantil con frecuencia el intercambio es monetario, el trato entre los sujetos son señalados en un documento llamado contrato, donde se establecen las condiciones de dicho pacto y las obligaciones que cada uno debe asumir. Los criterios de crédito tienen una base jurídica, a ella le compete reconocer las condiciones para tener la capacidad de contraer u otorgar una deuda y en caso de no cumplirse la disposición, se iniciará a realizar un juicio, utilizando los elementos legales (normas) para juzgar y

¹¹ Lenin Vladimir, “*El Estado y la Revolución*”, México, D.F, Editorial Grijalbo, 1975, Pág. 21.

*El significado de la palabra deuda representa siempre una obligación; se compone de las raíces etimológicas de obligatio, que es una palabra compuesta del vocablo ob (delante, por causa de, alrededor); ligatio (atar, ligar, amarrar) y la palabra crédito (del latín creditum) que significa reputación de solvencia.

¹² En el anexo al capítulo, reseñaremos el artículo en estudio desde la Constitución Española de Cádiz; para mostrar su contenido ético a partir de una costumbre histórica.

¹³ Ejecutivos de Finanzas, *Solución del problema crediticio*, México, D.F, Ed. Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas. A.C., Año XXVII, No. 8, 1994, Pág. 62.

discernir tal situación. Las reglas del crédito en cuanto al reconocimiento jurídico que se deben de asentar para contraer un débito son las siguientes¹⁴:

1. una vez otorgado el empréstito, el acreedor debe esperar un tiempo determinado para que el deudor reintegre la obligación contraída (una prestación presente por una contraprestación futura), más un premio o precio – tasa de interés-.
2. el destino, es la utilidad que se le da a ese préstamo, puede canalizarse al consumo o a la producción.
3. las garantías otorgadas, es el aval que respaldará el préstamo en caso de falta de solvencia.
4. la personalidad (sinónimo de capacidad), en este caso la capacidad del deudor es significativa para hacerle frente a la obligación, tomando en cuenta que ambas partes deben tener una aptitud jurídica para ejercitar un derecho; es decir, involucra el goce de actuar, con la obligación de conservar la unidad.

Es frecuente notar que el deudor toma una actitud pasiva, debe ejecutar un contrato en beneficio del acreedor (activo) y la coacción con frecuencia recae en el sujeto pasivo o sobre la prestación o en el patrimonio.

Señalados los aspectos a considerar en un contrato de Deuda, nos situaremos en el caso de las deudas que contrae el Estado Mexicano. Es importante mencionar que la personalidad es sinónimo de capacidad y para las Instituciones Mexicanas tienen personalidad jurídica la Nación y el Estado, la primera como persona moral o una categoría personal que eleva el concepto pueblo, es la sociedad humana con características definidas que le da personalidad al Estado. Por lo tanto, “el Estado es sujeto de derecho y obligaciones, es persona jurídica, es una corporación ordenada jurídicamente¹⁵”.

El Estado debe tomar en cuenta que los recursos (impuestos o contribuciones) obtenidos y proporcionados obligatoriamente por los miembros que integran la Nación, “para realizar gastos; a veces o frecuentemente no son suficientes, debido al dinamismo y cambiante movimiento de todos los sectores del país, en lo social, político y económico.

¹⁴ Ibídem, Pág. 63

¹⁵Francisco Porrúa Pérez, “*Teoría del Estado...*”, Op. Cit., Página 197.

Ello provoca la necesidad de recurrir al crédito¹⁶, con la debida capacidad para cubrirlo y hacer frente a determinadas dificultades que se generen para cubrir los gastos. Para realizar tal acto, “es el Congreso de la Unión, quien fijará las bases, las autorizará y aprobará al Poder Ejecutivo para celebrar empréstitos¹⁷. El Poder Legislativo (Congreso de La Unión) y el Ejecutivo tienen facultades precisas, determinadas y reglamentadas en la Constitución para hacer uso de la Deuda. Ese ordenamiento, en su sección III, artículo 73, fracción VIII al pie de la letra dice:

El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente le produzcan un incremento en los ingresos públicos salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen en términos del artículo 29¹⁸. “Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiere el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal, informará igualmente a la Asamblea de Representante del Distrito Federal, al rendir cuenta pública¹⁹.”

¹⁶Benjamín Retchkiman, “*Introducción al estudio de la Economía Pública*”, México, Editorial UNAM, IIEc, Primera Edición, julio de 1972, Pág. 235.

¹⁷Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, “*Mexicano: ésta es tu Constitución*”, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Edición de 1995, Pág. 212.

¹⁸Contiene la reforma realizada el 30 de diciembre de 1946. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, Edición 84ª del año 1988.

¹⁹En la reforma de octubre de 1993 cambió el contenido de la fracción, que faculta al Congreso para expedir el Estatuto del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la Ciudad de México; asimismo la facultad de aprobar los montos de su endeudamiento anual, que debe incluirse en la Ley de Ingresos; a propuesta que haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, y de esta manera, se hace congruente esta disposición con el nuevo artículo 122 fracción II, inciso d. Comentarios de Emilio O Rabasa y Gloria Caballero, “*Mexicano: ésta es tu...*”, Op. Cit., Pág. 212. Se consultaron las ediciones de los años: 1996 y 2005 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, Ediciones 113ª. Y 149ª.

1.2.2. Ley de Ingresos, Ley de Egresos o presupuesto de Egresos.

El Estado en su organización y para su funcionamiento requiere realizar gastos. La parte contable de la actividad financiera del Estado está íntimamente ligada al desarrollo de las funciones públicas. El ejercicio administrativo debe considerar, los siguientes aspectos²⁰:

- a) Ingresos del Estado
- b) Gastos
- c) La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

Existen dos medios por los cuales el Estado obtiene recursos pecuniarios para su subsistencia. 1. Acto voluntario de cooperación por particulares y 2. Acto unilateral del poder público, obligatorio para los particulares. En otros términos, siguiendo con G. Fraga²¹ constituyen los llamados impuestos que el Estado define como contraprestaciones para proveerse de fondos necesarios; estos constituyen los ingresos de Estado. Para disponer de los impuestos, se establecen las siguientes disposiciones, vía económico-coactiva: a) constituyen un crédito-obligación-derecho público; b) se establecen por una ley; c) debe ser proporcional y equitativa; d) se constituyen para cubrir los gastos públicos.

El acto unilateral con que se fija un impuesto tiene disposiciones constitucionales: Los artículos 31 fracción IV (Obligaciones de los mexicanos) y el artículo 73 fracción VII, fracción XXIX-A (Facultades del Congreso). Para ejercer esas disposiciones es necesario iniciar actos sobre contribuciones, en el artículo 72, inciso H, indica que debe discutirse primeramente en la Cámara de Diputados. Para constituir las dimensiones del impuesto se requiere estatuir la Ley de Ingresos. En el artículo 65, señala que el Congreso se ocupará de discutir y aprobar la iniciativa de ley a partir del 1º de septiembre de cada año, en sesión ordinaria. Se concibe así: cada año debe haber cambios en relación a la obtención de ingresos para cubrir las necesidades administrativas del Estado Mexicano²².

El instituir los impuestos y la Ley de Ingresos, no son cuentas excluyentes, sino que es una facultad que pertenece a ambas Cámaras. La expedición de la Ley de Ingresos

²⁰ Gabino Fraga, “*Derecho Administrativo*”, México, Editorial Porrúa, 1998, Primera Edición, Pág. 377

²¹ *Ibidem*. Pág. 378.

²² Véanse en el anexo al capítulo 1, los artículos mencionados.

requiere de realizar estudios de las condiciones económicas actuales del país y las posibilidades de satisfacción. Es frecuente que el Congreso no cuente con los medios técnicamente adecuados para realizar los actos previos; esto da lugar, que el Poder Ejecutivo, quién encabeza la administración pública ejecute el ejercicio. Para dar ejemplo, en la Constitución de 1857 otorgaba al Poder Ejecutivo la iniciativa de ley para formular la ley de Ingresos, él estaba dotado de los medios y elementos para hacer cálculos, evalúo y estimaciones. El congreso sólo lo sometía a discusión y aprobación. Luego, la Constitución de 1917 suprimió ese precepto y otorga al Congreso de la Unión la facultad de iniciar, discutir y aprobar las leyes (artículo 71, fracción II), igualmente es para el presidente de la República (artículo 71, fracción I). Para ejecutar tales actos legislativos, acarrea también la aplicación de fundamentos económicos-administrativos.

Los fondos obtenidos por empréstitos, son obligaciones ofrecidas en venta a particulares que están en libertad de adquirir, las deudas adquiridas por el Estado pueden ser internas o externas. Los montos aprobados por el Congreso de la Unión para adquirir empréstitos (celebrarlos y aprobarlos), deberán incluirse en la ley de Ingresos, lo mismo sucederá con los montos de endeudamiento anual para el Distrito Federal, y del sector público. Para sufragar los gastos a nivel Federación, Estados y Municipios y las amortizaciones de deuda se efectúan bajo control legislativo y en base al presupuesto de egresos, de lo contrario los efectos serán expansivos. En cambio, “los impuestos y empréstitos hay una limitación en su obtención (fijadas por ley), representan una retención de fondos para quienes los aportan y gastos para quienes los obtienen, esto depende del poder adquisitivo de la Nación”²³.

Ley de Egresos o Presupuesto de egresos.

En la distribución de funciones (instrucción constitucional) para fines contables, los gastos deben estar en función de los ingresos. La Ley de ingresos es una acción jurídica que necesita la participación de ambas Cámaras, en cambio la Ley de Egresos, en el artículo 74, IV²⁴ para la aprobación del Presupuesto de Egresos (Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados), hace las siguientes indicaciones: se tomará en consideración la Cuenta Pública del año anterior para examinarlo, para discutirlo y aprobarlo. El Ejecutivo Federal presentará la iniciativa de ley sobre la ley de Ingresos y el Proyecto de

²³ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, “*El régimen financiero del Estado en las Constituciones latinoamericanas*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. Editorial UNAM, 1973. Pág. 27.

²⁴ Véanse en el anexo al capítulo 1.

Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre; para su aprobación se revisará que no haya partidas secretas, que se consideren no necesarias. Adjunto a esos artículos está el artículo 126, que prescribe: "No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". En el caso específico de la contratación de empréstitos es facultad del Congreso, por lo tanto la Constitución precisa las funciones de cada Cámara relativo a la legislación del ejercicio administrativo.

En México, la proclamación de las Leyes de Ingresos y Egresos es un acto legislativo (aprobado por el Congreso), los ingresos se determinarán en función de los gastos; los elementos que constituirán el Presupuesto* son los gastos, empréstitos y la amortización de la deuda. Asimismo, la ley secundaria determina a quién le corresponde la preparación del presupuesto de egresos "se efectuará por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículo 2)"²⁵.

Podemos resumir, la ejecución del presupuesto requiere de un control en los niveles más elevados de la administración pública, en donde deben participar formalmente y con actitudes administrativas los representantes públicos de la Nación; quienes están facultados para programar los gastos y obtener un máximo rendimiento, son los Poderes Ejecutivo y Legislativo; el primero está encargado de presentar la iniciativa del Proyecto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV); el segundo es gestor de aprobarlo, revisarlo a través de la fiscalización superior de la Federación, presentado en la Cuenta Pública. Las jerarquías instituidas para emitir la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se reducen en los siguientes:

- El Congreso fijará los ingresos en función de los gastos, instituyendo un acto legislativo (art. 65 y 126).
- El Ejecutivo debe rendir cuentas al Legislativo (art. 89, fracción1).
- El Legislativo delega responsabilidades al Ejecutivo sobre el control administrativo

*La palabra Presupuesto se compone de dos raíces latinas: Pre = antes de, o delante de y facio = hacer; fictus, factum = hecho, formado significa "antes de lo hecho".

²⁵Este ejercicio es realizado por la SHCP a partir de 1992. Cabe destacar que la SPP fue creada en 1976 con reforma y adiciones en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1982), en la actualidad tal secretaría ha desaparecido. Decreto Presidencial el 29 de julio de 1991. "Reorientación de la Acción Estatal e Impacto de la Modernización del Estado". Publicado en Mercado de Valores el 16 de agosto de 1991, Numero 16.

a través de las Secretarías de Estado.

- Las Secretarías de Estado tienen que hacer evaluaciones e investigaciones, programación (formular) las leyes de ingresos y egresos, ya que el Congreso está imposibilitado para realizar tales tareas.
- Las Secretarías deben acudir a las sesiones del Congreso para rendir cuentas de sus comisiones con conocimiento del Ejecutivo Federal (art. 93).
- La recaudación será el acto efectuado por la SHCP y Tesorería de la Federación.

1.2.3. Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo.

La rectoría que ejerce el Estado Mexicano en el campo de la planeación económica, está sustentada por fundamentos constitucionales (artículos 25; 26; 73, XXIX-D)²⁶. La Ley secundaria se conoce como Ley de Planeación (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)²⁷. El artículo 25 fija las atribuciones del Estado, a su vez éste debe estimar el Interés general y sus limitaciones trazadas por la Constitución. El artículo 26 enuncia sus facultades para planificar el desarrollo nacional; asimismo encerrará la participación de toda la sociedad en sus propósitos y atribuciones, representando así una democracia, retroalimentando la capacidad del Estado. Junto a los preceptos constitucionales antes mencionados y que establecen las bases sobre las atribuciones del Estado en el ámbito económico, están los artículos 27; 28; 31, fracción IV; 73; 74; 115; 117; 118, fracción I; 123; y 131²⁸.

El Congreso de la Unión tiene participación activa en la formulación de la planeación económico y social (artículo 73, XXIX-D). Siendo una planeación democrática se entenderá que el país ejerce su Soberanía e independencia en lo político, económico, social y cultural; favoreciendo la distribución equitativa de los recursos, en mejoría de las necesidades básicas de la población con calidad de vida. Para lograr el crecimiento intervienen las Secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El artículo 90²⁹ constitucional dicta la competencia de las Secretarías de Estado para la Planeación, la necesidad de la participación del

²⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, Edición 84ª, 113ª y 149ª de los años 1988, 1996 y 2005 respectivamente. En el anexo del capítulo.

²⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Colección Porrúa, México, Edición 33ª del año 1996.

²⁸ Para su consulta, véase en el anexo al capítulo.

²⁹ *Ibidem*.

Ejecutivo Federal, y el orden administrativo de la distribución de los negocios conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, sobre su intervención en la planeación económica y coordinar la inversión pública.

En años recientes se distingue que la Ley de Planeación tiene un alcance Federal y Estatal; es decir, implanta decisiones centrales, contraria y a pesar de promulgar una planeación democrática en la constitución; con la participación del sector público y privado, se entiende la creciente centralización de ideas para el fácil manejo–regulación económica. El Plan Nacional de Desarrollo tiene como principios fundamentales consolidar la independencia nacional; funcionar como un Estado de Derecho que garantice las libertades individuales y colectivas, logrando su crecimiento sostenido. Son propósitos centrales del PND que a su vez constituyen sus objetivos: 1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas; 2. Abatir la crisis; 3. Recuperar el crecimiento; y 4. Iniciar cambios cualitativos requeridos en los factores nacionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática integra instrumentos jerárquicos de la Administración Pública, y son necesarios para desempeñar la actividad económico-administrativo, divididos a corto y mediano plazo, realizando controles y evaluaciones.

1. Corto plazo: Programas anuales, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Convenios de Concertación e instrumentos administrativos.
2. Mediano plazo: PND y programas de mediano plazo, sectoriales, estratégicos (regionales o especiales e institucionales).

En la Ley secundaria de Planeación³⁰ se indica: que el Ejecutivo Federal dará las bases para coordinar las actividades de planeación (artículo 1, fracciones: III, IV, V)³¹; asimismo remitirá el Plan al Congreso de la Unión (artículo 5); además, junto con las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, enviará los proyectos y programas anuales, para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 7), en base al artículo 27 de la Ley de Planeación.

La Planeación Nacional Democrática establece en su sistema cuatro vertientes en la Ley Secundaria de Planeación.

³⁰ En la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ley de Planeación*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996, 33ª edición.

³¹ *Ibidem*. Pág. 265

1. Las facultades - obligaciones, aplicadas por la Administración Pública Federal Central y con las entidades federativas (Capítulo primero y segundo), conducidas por el Ejecutivo Federal.
2. La inducción que se refiere al manejo de instrumentos de políticas económico-sociales y sus impactos en las decisiones de los particulares (Capítulo Tercero)
3. La coordinación que incorpora las acciones de planeación a nivel Federación Estados y Municipios (Capítulo Quinto).
4. La concertación e inducción, comprende las acciones a realizar con la participación pública y privada (Capítulo Sexto).

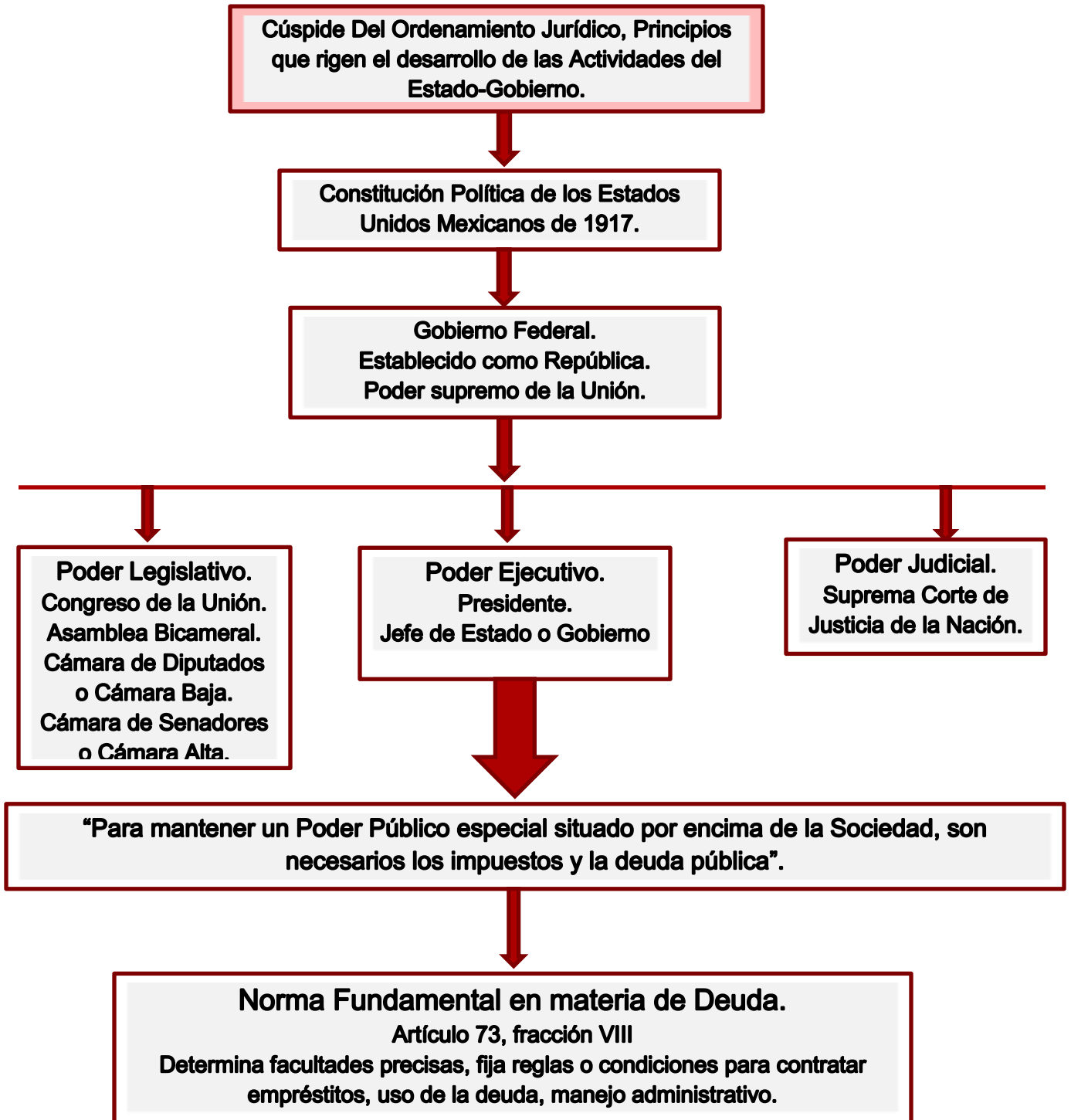
Por consiguiente, la actividad de planeación consiste en diseñar objetivos y metas, implementando procedimientos, métodos para alcanzarlos y resolver los problemas que aquejan a la Nación. Siendo así, la planeación ejercida por el Estado, en forma parcial o total, aplica una coerción gradual; implica limitar la libertad individual y ésta debe coordinarse con lo establecido mediante el acuerdo; lo que se busca es evitar la actividad ociosa en algunos sectores³². Para que el Plan opere es necesario trazarlo. En él destacan los medios (recursos humanos, materiales, financieros), para el logro de los fines (obras y actividades); de él se derivan proyectos y su posible concatenación con proyectos privados, que buscarán asegurar el crecimiento económico y equilibrios interno y externo en el país.

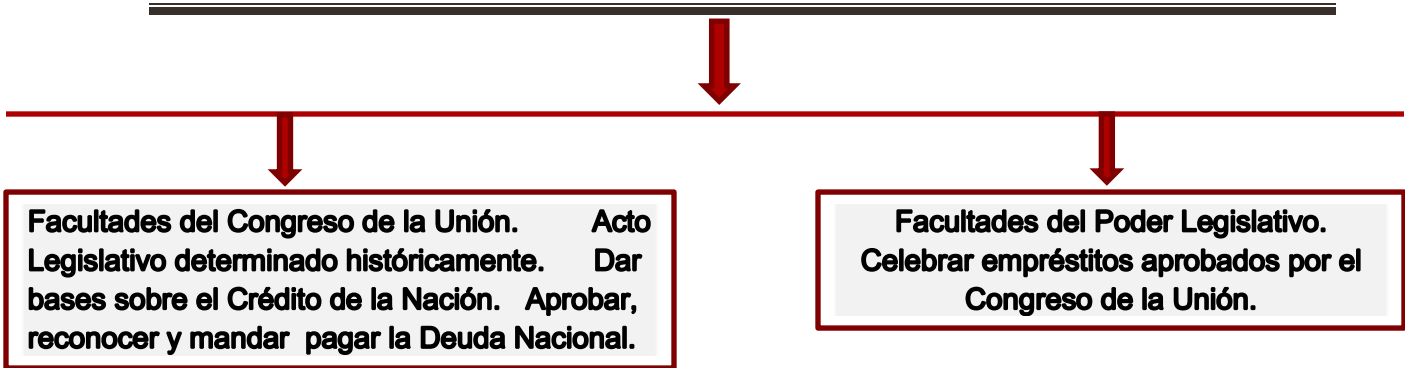
El Plan implica la relación racional costos - ingresos, la elaboración de vías alternas de acción con previsiones hacia los escenarios futuros. Los planes deben ser eficaces, para lograrlo tienen estas características: 1. Constituirse con bases estructurales firmes en el área económico-político; 2. El Estado debe ser autónomo y hacer frente a los intereses de la mayoría de los habitantes que conforman la Nación; 3. Optimización de recursos técnicos y humanos, en función del marco estructural y coyuntural de las estructuras económicas e institucionales; 4. Reformas administrativas; 5. Orientar hacia un desarrollo integral y no sólo económico, enfrentando las repercusiones sociales, culturales, políticas que se deriven. Entre sus atributos sobresalen: la racionalidad (óptimo aprovechamiento de los recursos); la reflexión (conocimiento-diagnóstico, pasado-futuro);

³² Ricardo Torres Gaitán, "La Administración Pública como instrumento para el Desarrollo Económico", Coloquio sobre los Organismos Administrativos para la Planeación, Presentado en la Facultad de Derecho de la UNAM. En el Seminario sobre Planeación socio-económica, Derecho administrativo y Administración pública, celebrado del 15 de julio al 5 de agosto de 1964, en el Aula "Jacinto Pallares" de la propia Facultad, Págs. 22 - 23

amplitud (considerar los factores económicos, políticos, sociales y culturales); unidad (coordinación de los sectores involucrados); precisión (delimitación de acciones); flexibilidad (proclividad a los cambios); y continuidad (propósito de mantener metas a corto, mediano y largo plazo para alcanzar la actualización). La ilustración del subtítulo 1.2, se resume en el siguiente diagrama:

Marco Conceptual y Normativo, para Contratar, Regular La Deuda Nacional.





USOS DE LA DEUDA

Ejecución de obras públicas, regulación monetaria, operaciones de conversión y para enfrentar alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29.

Manejo Administrativo y Financiero

El Congreso de La Unión aprobará anualmente los montos de endeudamiento requeridos por el Gobierno del Distrito Federal y entidades del Sector Público. El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión el ejercicio de dicha deuda; asimismo el Jefe del D. F. informará igualmente a la Asamblea de Representantes del D. F. al rendir la cuenta pública.

Ley de Planeación. Causas que propician la contratación de deuda en relación a los ingresos y gastos para alcanzar diversos objetivos o fines. La rectoría del Estado Mexicano en la Planeación Económica: Artículos 25 (atribuciones del Estado); 26(Facultades para planificar el desarrollo); 73, XXIX-D; 27; 28; 31, fracción IV; 74; 115; 117; 118, I; 123 y 131(Atribuciones del Estado en ámbito económico).

Los montos de endeudamiento deben incluirse en la **Ley de Ingresos.** Artículos 31, fracción IV (Obligaciones de los mexicanos); 65 (aprobación de la Ley de Ingresos por el Congreso); 72, inciso H (discusión en la Cámara de Diputados); 73, fracción VI, fracción XXIX-A (Facultades del Congreso sobre contribuciones).

Ley de Egresos o Presupuesto de Egresos, asignación del Presupuesto para sufragar gastos con la contratación de deuda. Artículo 74, fracción IV (Facultad de la Cámara de Diputados); 65, 126 Fijar ingresos en función de los gastos; 89, fracción 1(El Ejecutivo rendirá cuentas al Legislativo); 93 (Las Secretarías de Estado rendirán cuentas al Congreso).

Las responsabilidades del Estado están determinadas constitucionalmente, su intervención está regida por estas normas; el decreto o reformas en ellas, se acuerdan o están relacionados por los estadios que atraviesa la sociedad; reflejándose en la asignación del presupuesto para la contratación de deuda.

1.3. El Estado, la economía y la deuda pública.

Según indicamos, el Estado tiene como origen la regulación de la pugna de fuerzas sociales, es decir, el antagonismo de clases. Su intervención en estos conflictos está encaminada a buscar la conciliación y/o acuerdos; aunque puede haber inconformidad por desventajas en lo social y en lo económico entre los habitantes que integran la Nación.

1.3.1. Causas de la intervención del Estado en la economía.

Entre las facultades que se le han otorgado al Estado en su intervención en la vida económica del país por la mayoritaria de la población (decisión democrática) tenemos: garantizar el bienestar de la mayoría y fomentar los beneficios económicos a favor de ella, y no para una clase minoritaria y privilegiada. Para lograrlo, debe promover y consolidar el desarrollo económico equilibrado de todos los factores que integran el País.

Uno los motivos básicos de la intervención del Estado en la economía es la regulación de pugnas originadas al realizar las actividades económicas. Con ello busca en la conformar un sistema satisfaga diferentes necesidades de origen social, alimentación, etc. debido a la falta de equidad en el intercambio de los factores para ser utilizados en la producción de bienes necesarios. Otros fenómenos son: la explotación de los recursos requeridos y necesarios por unos cuantos, precios ofrecidos, pesas y medidas; fraudes en el consumo de bienes y productos finales; intermediación para la obtención de recursos; asimismo de los bienes requeridos del exterior.

Cabe destacar que el método, el grado de extensión y los fines de la intervención del Estado en las actividades económicas han ido variando de acuerdo a las condiciones históricas. Hacemos mención de otras causas de intervención, que consideran autores como R. Torres Gaitan³³ quién clasifica y hace nota; consiste en dos acciones de intervención del Estado: directa que supone a escala nacional, local o sectorial e indirecta,

³³ Ricardo Torres Gaitan, “*La intervención del Estado en la vida económica*”. Revista de investigación Económica. UNAM. Ed. Solidaridad, número 170, Oct. – dic. 1984. Páginas 363 - 364

en tiempos de inestabilidad económica; sus objetivos son encauzar, orientar o influir en el curso del proceso económico, interviene aplicando una política fiscal, monetaria o crediticia. Asimismo, debe perseguir los siguientes fines, para lograr o estimular el desarrollo económico³⁴:

- participar en aquellos sectores en que la iniciativa privada se ha abstenido por falta de incentivos; es decir, la participación del Estado dentro del sector productivo para producir bienes; adicionalmente fijar precios de garantía en la producción a pequeña escala y controles de precios; libertad de creación de empresas lícitas.
- satisfacer de servicios a la colectividad, protegiendo a la clase desposeída y mayoritaria, mediante servicios de salud para la población.
- precios al trabajo; políticas que sostengan el nivel de empleo para el sustento y desarrollo de la población.
- procurar incentivos a las distintas actividades mediante: exenciones de impuestos, subsidios, aranceles, contratos, etc.
- oponerse al establecimiento de monopolios.

Por otro lado Musgrave³⁵ indica el conjunto de atribuciones de la participación del Estado en la economía:

- a) El Estado debe asegurar las condiciones para el uso eficiente de los recursos, en condiciones de mercados competitivos en los factores y productos, sin obstaculizar la libre entrada de consumidores y productores con el debido conocimiento del mercado.
- b) Su intervención cuando la competencia no es eficiente.
- c) Una estructura legal establecida por el Gobierno que sirva para la protección y reforzar el buen funcionamiento del mercado en los acuerdos e intercambios de contratos.
- d) Sin embargo, aunque exista un marco legal que permita la protección para el buen funcionamiento y eliminación de los obstáculos a la competencia, la producción o consumo de algunos bienes, no pueden ser provistos por el mercado debido a

³⁴ *Ibidem*. Página 361

³⁵ Richard B. Musgrave, A. Peggy Musgrave, “*Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*”. Ed. Mac Graw Hill, 1era edición en Español 1992. Pág. 6

surgimiento de problemas “externalidades³⁶” que conducen al “fallo del mercado” y requiere la corrección pública, por la vía de la provisión presupuestaria, subsidio o de la penalización impositiva.

e) El Estado orientará a la sociedad para hacer cambios en los valores relacionados con la distribución de la renta y de la riqueza resultante del sistema de mercado y de la trasmisión de los derechos de propiedad por herencia.

f) Asegurar el nivel empleo óptimo, estabilidad de precios y tasa de crecimiento económico socialmente deseables cuando la economía de un país está en constante intercambio con el exterior y repercute en su interior.

g) El tipo de descuento a utilizar en la valoración del consumo futuro, son vistos de manera diferente por los ámbitos públicos y privados.

Adicionalmente a las anteriores, Andrade Sánchez, señala que la intervención del Estado en la economía se ha dado por³⁷:

- a) La diferencia en la tasa de beneficio.
- b) La ley de la tendencia a la disminución de dicha tasa, y
- c) El nivel de las fuerzas productivas.

Tomando en consideración lo anterior, el Estado en su intervención en la economía debe perseguir objetivos que tengan como fin la eficiencia en el uso de recursos; la interacción total del sector público y el sector privado, para estimular el desarrollo económico equitativo, juntamente con la distribución justa y equitativa. El plan que aplique el Estado para lograr los fines, hará clasificaciones en su estructura que posteriormente se integrarán y coordinarán para conseguir las metas.

Cabe recordar, la confirmación de las disposiciones sobre la intervención del Estado en la vida económica de un país, se afirma a través de disposiciones de carácter legal. Es decir, debe decretarse obedeciendo los marcos constitucionales, que como ley fundamental determina la composición de una Nación y su estructura para ejercer sus

³⁶ Se considera una externalidad, cuando el efecto indirecto por consumo o producción de algunas actividades afecta a otra actividad, sin afectar directamente en los precios de mercado; es decir, los beneficios o costos de otros, son externos al mercado.

³⁷ Eduardo Andrade Sánchez, " *Teoría General del ...* ". *Op. Cit.*, Pág. 234.

actividades³⁸. La base normativa estará encausada a aplicar una distribución justa de los bienes y la utilización eficiente de los recursos con los que cuenta la Nación. No obstante, se presentarán deficiencias debido a que, cuando se aplican los objetivos de la política económica o en la formulación de tales propósitos, seguirán prevaleciendo las ideologías políticas y sociales; surgidas por las conveniencias de fuerzas económicas internas o externas; por lo que las acciones del Estado deberán reorientarse para mantener el propósito original que propició su intervención en el plano económico. Cuando el bienestar material y económico está resuelto, se asegura la libertad e independencia de una Nación en la integración mundial.

1.3.2. Funciones del gobierno.

Debido a las bases en que se instituyó el Estado, requiere el apoyo de un Gobierno que debe hacerse respetar dentro y fuera de su territorio (poder soberano), para defender a los ciudadanos y sus bienes. Las funciones y/o actividades del gobierno están delimitadas en su actuación por un marco legal; su actividad administrativa tiene una estructura orgánica con los Poderes Públicos.

En el caso de México se ha proclamado como república, con un Gobierno elegido democráticamente, que debe representar la voluntad del pueblo por tiempo limitado; un régimen federal, la unión de los Estados bajo una misma Constitución política; es decir, en cada entidad federativa cuenta con su propio gobierno local y ejerce su Soberanía sobre su propio territorio; entonces al citar una República Representativa, Democrática y Federal estaremos hablando de un país que en su interior está compuesto de Estados Libres y Soberanos³⁹. El poder del Gobierno se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y cada uno de ellos debe realizar sus actividades por separado, pero en conjunto representarán al Estado.

El poder Ejecutivo está encargado de ejercer la administración pública con base en recursos obtenidos de los miembros que integran la Nación, mismos que sirven para realizar sus funciones (no puede disponer del dinero que recaude libremente, sin seguir las normas constitucionales establecidas). Esa administración está integrada por personas o grupos que el gobierno necesita para lograr sus propósitos, individuos que lo

³⁸ Las disposiciones legales constitucionales sobre intervención Estado, los encontramos en los artículos 25, 28 y 73, fracciones XXIX-E y F citados en el anexo al capítulo.

³⁹ Raquel Gutiérrez Aragón, "*Temas de Ciencias sociales, Derecho*", México, Editorial Porrúa, S.A., 2002, Págs. 21-23

auxilian y ejerzan las actividades que se les delegue. El Ejecutivo en su función “puede adoptar diferentes principios o teorías de doctrinas administrativas”⁴⁰. Para ello cuenta con las Secretarías de Estado que dependen directamente de él, pero a su vez hay una relación de éstos con los organismos descentralizados –que no tienen una dependencia directa con el Presidente, pero ayudan a coadyuvar las funciones administrativas que pertenecen a la Administración Pública –, lo mismo sucede con las Empresas de participación Estatal, que trabajan con capital del Estado. Asimismo, sus funciones a realizar, para ejecutar o proponer, estarán sometidas a aprobación del Poder Legislativo, en acuerdo a la planeación e intervención del Estado en la sociedad; y enumerados en el artículo 89 constitucional⁴¹.

Las funciones económicas se aplican con instrumentos de política fiscal⁴² con el objetivo de influir en el comportamiento de la economía, en sus niveles de ingreso y de gasto. Es decir, sobre el nivel de la producción. Por lo tanto, impactan en el empleo e ingreso social; con esta atribución el gobierno busca llevar a cabo alteraciones en la cuantía monetaria o en la composición del presupuesto público. La influencia de las decisiones sobre el comportamiento de la economía, se determinará en un mayor o menor grado sobre el estatus económico en la producción; mediante esta última, se organizará el sistema económico para la satisfacción de las necesidades de los componentes de la Nación, para que crezca, se detenga o inclusive decline. Otro instrumento necesario⁴³ es la política monetaria: encabezada por el Banco Central (Banquero del gobierno). Su objetivo consiste en alterar el comportamiento del sistema económico por medio de la cantidad de dinero en circulación para la realización de pagos; con su influencia se pretende alterar los niveles de producción, ingresos, precios y empleos acorde a las pretensiones de crecimiento o en la situación de estancamiento o depresión.

Para hacer eficiente al Estado por medio del Gobierno, al aplicar su política económica, en sus funciones⁴⁴ debe considerar: 1) La provisión o uso total de bienes sociales está dada por la combinación de bienes privados y públicos; denominada función de asignación de la política presupuestaria, que debe incluir la regulación; 2) Ajustar la

⁴⁰ Pedro Muñoz Armato, “*Introducción a la Administración Pública*”, México-Buenos Aires, Argentina, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1964, Pág. 18.

⁴¹ En el anexo al capítulo 1

⁴² Mauro Rodríguez García, “*Introducción a las Ciencias Sociales y Económicas*”. Ed. Mc Graw Hill, México, D.F. 2005. Pág. 239.

⁴³ *Ibidem*, Pág. 242

⁴⁴ Richard B. Musgrave, A. Peggy Musgrave, “*Hacienda Pública. Teórica...*”. Op .Cit., Pág. 7

distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado “equitativo” o “justo”, determinado por las políticas de impuestos y transferencias. Federalismo fiscal –centralización o descentralización-; 3) la política presupuestaria como un medio para mantener un alto nivel de empleo, un nivel de estabilidad de precios razonables y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos, relacionado con la estabilización.

1.3.3. Aspectos teóricos y Funciones de la deuda pública.

Retomamos a Benjamín Retchkiman, quien refiere las principales funciones del Estado a través del gobierno en su ejercicio administrativo. Para satisfacer y determinar su gasto: debe considerar en primer lugar: con qué recursos y de dónde se tomarán para poder garantizar la ejecución del gasto; en muchas ocasiones las percepciones que por derecho tiene el Estado, por medio de los ciudadanos que lo fundan son insuficientes⁴⁵.

El adquirir deuda por el Estado debe estar controlada por las autoridades hacendarias y determinadas por las condiciones del mercado de capitales, cuando se trata de empréstitos internos; con mayor énfasis cuando se obtienen del exterior, pues podrían afectar gravemente a la balanza de pagos. Asimismo, hace mención de las bases financieras para la existencia de la deuda pública: a) los impuestos como fuente normal de los ingresos gubernamentales; b) sana administración presupuestal; c) control rígido de gastos e ingresos; d) publicidad para los negocios del Estado⁴⁶.

Dicho autor⁴⁷ hace refiere que el Estado recurre a los empréstitos públicos, en tres situaciones diferentes: 1. La conducción de una guerra; 2. La construcción de obras públicas y; 3. Hacer frente a un déficit presupuestal. Sin embargo no son las únicas razones para adquirir deuda y satisfacer las diferentes necesidades gubernamentales, entre esos otros motivos están: a) para hacer frente a una emergencia; b) para transferir fondos de un sector a otro de la economía, y c) para mantener empleo con estabilidad (combatir la inflación) o hacer frente a un déficit presupuestal, debido a que no pueden satisfacer sus gastos por otros medios, sin tener que emplear las tasas de gravamen de los impuestos.

⁴⁵Benjamín Retchkiman, “*Introducción al estudio de la Economía Pública*”, México, Editorial UNAM, IIEc, Primera Edición, julio de 1972, Pág. 235.

⁴⁶Ibidem, pág. 236.

⁴⁷Idem, págs. 248 y 252.

El Estado se ve obligado a obtener otros recursos por medio de deuda para evitar la difícil y poco deseable decisión de obtenerlos por otros medios, aunque se encuentre en pleno empleo; lo que se procura con esta decisión es mantener la estabilidad tributaria debido a la idea que no sería justo que la generación actual de contribuyentes se hiciera cargo de los pagos, en caso de su adquisición para obras públicas que hará aumentar su gasto. Por lo tanto el empréstito público no es más que un medio técnico, basado en el principio de que no hay coincidencia entre la magnitud de la corriente de gastos y la de ingresos, en un tiempo dado.

La deuda pública debe cumplir con objetivos específicos, a continuación hacemos mención de los más importantes para el autor⁴⁸: 1. La deuda debe ser compensatoria en los procesos económicos de consumo e ingreso; 2. Con la deuda se deben canalizar recursos hacia usos productivos, considerando que hay individuos con el deseo de establecer y dirigir empresas; y otras que no tienen ese mismo interés, pero que disponen de fondos para ponerlos a disposición de los primeros, para lograr una utilidad; 3. La deuda da oportunidad a los ahorradores a invertir en valores seguros y de gran liquidez, lo que permite a los empresarios hacer inversiones riesgosas. 4. La función más importante es la movilidad de los recursos de ahorro-préstamos para usarlos en el proceso productivo, realizando gastos en tecnología que harán el cambio en la economía. 5. Expandir la capacidad productiva con la ampliación del financiamiento en todos los sectores económicos. 6. Incrementar la oferta monetaria-creación de dinero, principal fuente del sistema bancario; de esta forma provee a la economía de necesidades monetarias en la venta de deuda privada y pública. El Estado debe ser factor complementario en su intervención como prestatario, su efecto agregará volumen a los depósitos para proveer a la economía de un apropiado monto de dinero a un nivel dado de precios.

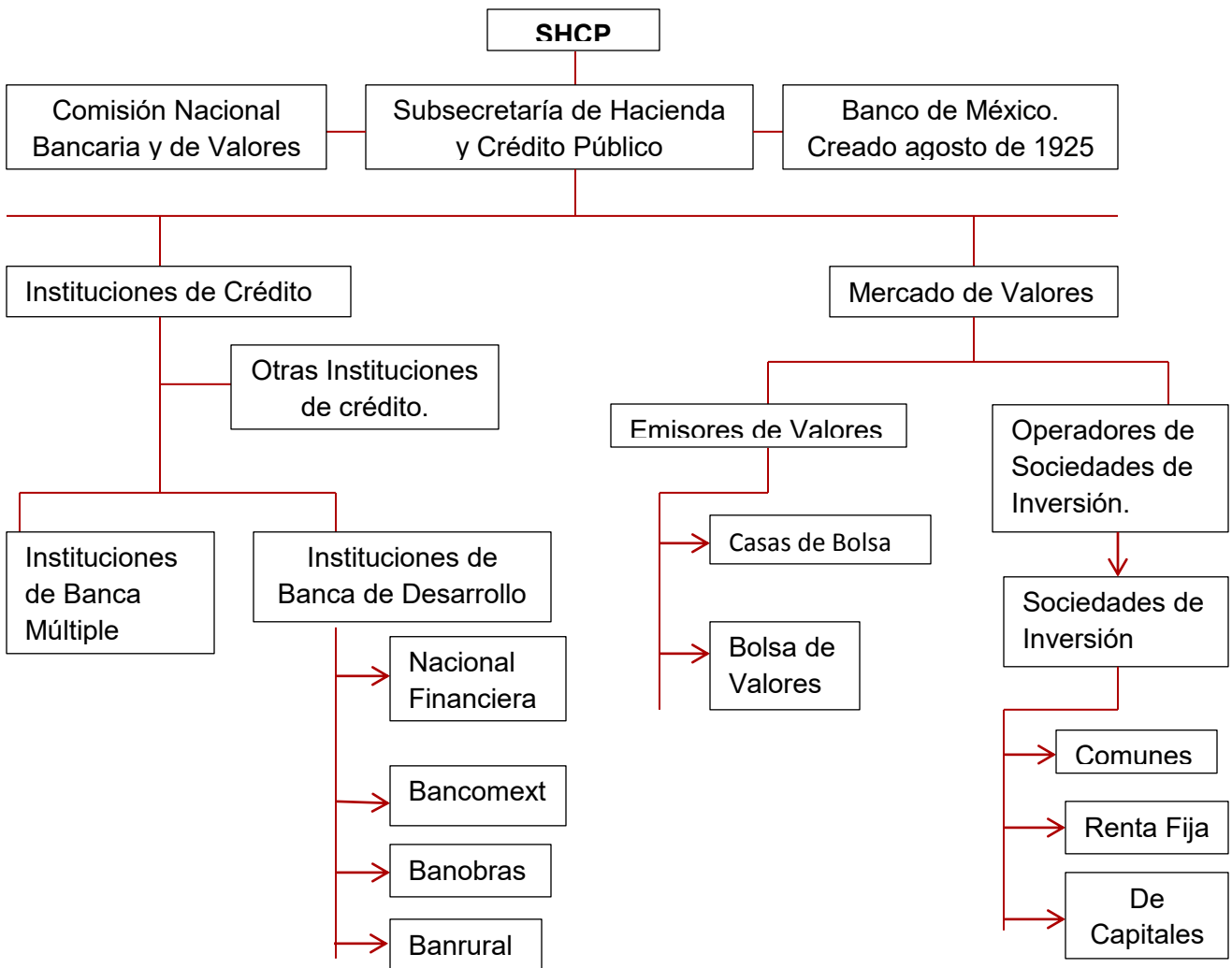
En México, el primer instrumento de valor gubernamental y fuente de recurso financiero del Gobierno Federal, fue emitido en enero de 1978; llamado Certificados de la Tesorería (CETES), con plazo de vencimiento de 90 días; posteriormente se amplió la gama con los Pagafes, Tesobonos, Bondes y Ajustabonos. La creación de valores, requiere de dos condiciones: 1. Las operaciones a realizar deben estar definidas en base a normas jurídicas; 2) ser un instrumento que ofrezca un valor nominal a pagar en un plazo de vencimiento, tasa de rendimiento atractivo, seguridad y liquidez para dar

⁴⁸Idem, Pág. 255.

confianza a los inversionistas. La emisión de estos instrumentos permitió al Banco Central o Banco de México, iniciar operaciones en el mercado abierto, valores o secundario.

La emisión de valores del Gobierno Federal como de deuda pública es realizada por la SHCP, su colocación y amortización es a través del Banco de México. El marco de organización institucional financiera para realizar estas operaciones, se presenta a continuación:

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, PARA LA COLOCACIÓN DE VALORES DEL GOBIERNO FEDERAL.



En la compra-venta de deuda pública, negociación de bonos. Es instrumento de la política monetaria muy utilizado por el Banco Central, refiere Rodríguez⁴⁹. Esta actividad impacta a la oferta monetaria en la económica en relación a la reducción de medios de pago; asimismo en los depósitos (reserva de valor) y dinero en efectivo con mayor grado de liquidez que los bonos (medio de cambio) en los bancos comerciales. Otros instrumentos de política monetaria (transacciones con bonos), denominadas operaciones de mercado abierto, las tasas de redescuento; sus alteraciones afectan su manejo en forma inmediata, tienen como objetivo incidir en el comportamiento de la producción, ingreso, empleo y nivel de precios del sistema económico.

Agregando, la deuda pública debe emplearse para financiar bienes de consumo durables que se resarcirán con la creación de beneficios futuros (inversiones en infraestructura, en empresas productoras de bienes y servicios, etc.), o se utilizan para adquirir bienes de consumo no duraderos que solventarán y beneficiarán a individuos o grupos que los recibirán en forma directa e inmediata⁵⁰. Las empresas paraestatales inciden en el funcionamiento de la economía debido a su estatus estratégico donde se ubican, aquí se incluyen las instituciones de crédito. Los bienes y servicios controlados por las corporaciones del Estado están tipificados para la disposición de los consumidores y usuarios. El objetivo es reparar las imperfecciones del mercado; asimismo cubrir el consumo de la mayor parte de la población, y por consiguiente la producción.

Otro principio fundamental a citar es la separación de las finanzas de las empresas públicas del presupuesto nacional para lograr el desarrollo y expansión del sector paraestatal, así como en la asignación de recursos de toda la economía de un país; por lo tanto la economía pública en su totalidad tendrá que descansar sobre la sólida estructura que las empresas otorguen⁵¹. Bajo éste esquema, la clasificación de los gastos públicos (erogaciones) relacionados con las empresas públicas que son parte de sus ingresos y para su amortización de capital debe ser suficiente para cubrir los costos, por lo que la necesidad de endeudamiento disminuye por parte de las empresas. Musgrave⁵² citado por Retchkiman, hace la reflexión: los gastos que realiza el Estado, con los fondos obtenidos mediante deuda pública son para crear o financiar a empresas públicas autónomas,

⁴⁹ Mauro Rodríguez García, “*Introducción a las Ciencias Sociales y ...*”. Op. Cit. Pág. 242

⁵⁰ José Ayala Espino, “*Economía Pública. Una guía para entender el Estado. Diccionario y guía de estudio*”. Facultad de Economía, UNAM. México, D.F., Primera edición, noviembre de 1997. Pág. 165.

⁵¹ K. Benjamín Retchkiman, “*Teoría de las Finanzas públicas. Tomo II*”. México, Ed, UNAM. IIEc. Primera Edición 31 de julio 1987. Pág. 318

⁵² *Ibidem*. Pág. 331

según el autor tiene gran similitud con un préstamo contraído por una firma privada.

La emisión, conversión y amortización por empresas públicas están intrínsecamente unidas, por lo que están obligadas a pagar sus deudas de capital, con la existencia de diferencia con respecto al lapso con una previsión adecuada para la amortización de erogaciones de capital, que como consecuencia incrementan el costo de sus operaciones. Asimismo los autores refieren a Robson: “la duración de los bienes de capital adquiridos con los empréstitos e ir liquidando la deuda en el mismo tiempo, implica una similitud completa de la deuda con la depreciación, pues ambas toman como base el costo de los activos de capital sobre la base de su vida útil estimada. Permite que tanto los fondos para la depreciación como para el pago de la deuda, sean usadas en el interim ya sea para financiar otros gastos de capital o para obtener intereses aplicables a los gastos que realizan las empresas públicas⁵³”.

Entre otras circunstancias en que los ingresos estatales recaudados por decreto constitucional, suelen ser insuficientes, y requerir de allegarse de más recursos. Por razones de aplicación de la política fiscal, no es conveniente establecer nuevos impuestos o elevar las tasas existentes; la recaudación generará los mismos ingresos; por lo que conviene disminuir los montos autorizados por concepto de exención, exclusión y deducción o suprimirlos⁵⁴. El financiamiento del Estado no sólo se da a través de allegarse de impuestos, el empréstito debe ser un medio para incrementar la riqueza, porque proporciona activos que pueden ser convertidos en dinero en cualquier tiempo⁵⁵.

La conclusión: retomado los elementos básicos mencionados a lo largo del capítulo, al reunir los componentes sociales, jurídicos, políticos y económicos; es principalmente con el propósito de buscar una mejor calidad de vida entre los miembros que integran una Nación. El Estado representa el estatus quo de la Nación en sus diferentes etapas a lo largo de su historia, los resultados han sido diferentes para lograr el ansiado bienestar de las mayorías, para conseguirlo se ha tenido que recurrir a desarrollar e implementar diferentes recursos en los diferentes componentes mencionados; desde el establecimiento de la democracia hasta lograr ser gestor, promotor y poder ejercer los derechos de los individuos, y establecer obligaciones sobre todos los habitantes de la

⁵³ Ídem. Pág. 332

⁵⁴ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz, “*El régimen financiero del Estado en las Constituciones latinoamericanas*”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F. Editorial UNAM, 1973. Pág. 17

⁵⁵ *Ibidem*, Pág. 8

Nación; es por medio de otorgarle facultades específicas sobre sus funciones a desarrollar en los diferentes ámbitos, decretados Constitucionalmente; determina respetar un orden, para lograr una autonomía para hacerse respetar, permitiéndole cultivar entre los individuos delimitaciones para resolver y satisfacer sus diferentes necesidades; asimismo, en las relaciones que realice con otros Estados; esto es el sostén de la Soberanía y que determinará sus personalidad jurídica para ejercerla.

Para alcanzar los fines que permitirán lograr el mínimo de bienestar en lo social, económico, etc. entre los habitantes de la Nación; por medio de ejercer su función administrativa es: a través del Gobierno, quiénes hacen uso de los diferentes recursos generados, que debieran ser suficientes para realizar sus actividades; para lograrlo realizará un proceso de preparación; el uso de técnicas e instrumentos que le servirán para la toma de decisiones en forma imparcial, y al ejecutar los programas planeados, debe dirigir, vigilar y controlar el desempeño de esas actividades para alcanzar el o los fines establecidos, constitucionalmente. En el caso necesario de recurrir a adquirir deuda será un recurso útil, principalmente para utilizarlo en realizar inversiones productivas que permitan la creaciones de bienes necesarios en el presente y futuro próximos; en el caso de adquirirla para emergencias es solo para beneficiar temporalmente a un grupo determinado, que resolverá su problema en forma inmediata, como lo menciona el artículo 73, fracción VIII; con el debido reconocimiento, aprobación del Poder Legislativo y contratación por el Ejecutivo; mediante un acuerdo con los acreedores, que beneficie a ambas partes, debido a que siempre habrá diferencia de intereses. Siendo así la deuda no tendría que ser un lastre para la Nación y un problema que afecte la condición de vida de la población.

CAPITULO 2

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA, LAS FINANZAS Y LA DEUDA PÚBLICA MEXICANA.

Capítulo 2

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA, LAS FINANZAS Y LA DEUDA PÚBLICA MEXICANA.

La intención del capítulo es hacer referencia a la política macroeconómica que ha adoptado el Gobierno mexicano quien, mediante su aplicación, ha determinado el estado de las finanzas públicas, desde las dos administraciones anteriores al periodo 1982-2000, que precedieron a la crisis de la deuda del año 1982. Mostraremos así el comportamiento de las finanzas públicas al ejercer la administración pública el Gobierno Federal (constitucionalmente debe ejecutar el Poder Ejecutivo Federal). También veremos los saldos de los principales balances que integran esas finanzas; mismos que expresan el resultado de las actividades estatales proclamadas constitucionalmente. Se observará la dependencia en el manejo de las finanzas públicas a diferentes prácticas administrativas gubernamentales adoptadas, las que para resolver problemas emergentes indujeron la contratación de deuda (que es el objeto de estudio).

2.1. La política macroeconómica en el periodo 1982 – 2000.

En la intervención y administración del Estado en el terreno económico, los objetivos que habitualmente destacan son: administrar, organizar, optimizar, orientar y/o influir sobre los recursos con que se disponen en un territorio, donde se funda una Nación, para satisfacer las diferentes necesidades de los miembros que la conforman. Es mediante la Política Económica que el Estado aplica y debe estar expresamente dictada democráticamente; utilizará mecanismos, instrumentos y acciones para regular-corriger fenómenos y errores económicos, a fin de representar la voluntad de las mayorías; al beneficio de éstas y no de una clase privilegiada. El objetivo principal es lograr el desarrollo socioeconómico del país.

El Estado organizado socialmente e institucionalmente, aplica la política económica para ejercer sus funciones, la cual dividirá en: a) la política fiscal, que consiste influir en la

demanda del mercado de bienes y servicios; y b) la política monetaria que se refiere al mercado de dinero, su renta o la preferencia de la liquidez monetaria en relación con el tipo de interés. La relación conjunta de estas políticas determinará el ahorro nacional, la inversión y el tipo de interés de equilibrio; valoradas por las formas, medidas administrativas ejercidas y efectos sobre la economía; la cuantificación se reflejan en los indicadores macroeconómicos, entre los que destacan: El Producto Interno Bruto, Tasa de inflación, Tasa real de interés, Balanza de Pagos, Balance Fiscal, Base monetaria y Deuda Pública. En éste apartado se describe la política macroeconómica aplicada y su expresión en indicadores, en las diferentes administraciones en el periodo, destacando la contratación de deuda.

2.1.1. Antecedentes. Las Últimas administraciones revolucionarias 1970-1982. Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo.

El periodo 1970-1982, que comprende las administraciones de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo, se caracterizó por poner fin a los ideales posrevolucionarios en congruencia a lo promulgado en la Constitución de 1917 (proyecto Nacionalista), y su maduración en la organización-rectoría del Estado. En el ejercicio administrativo sobre la economía, se destacó la aplicación de la política de sustitución de importaciones; es decir, mayor participación del Estado en la inversión pública con la creación de empresas paraestatales y protección como una estructura monopólica, en los sectores de telecomunicaciones, energía, transporte; aplicación de la política de reparto agrario; articular los mercados segmentados en todas las regiones del país, en conjunto con una estricta disciplina fiscal y monetaria; oportunidad que fue favorecida por la influencia de la estabilidad internacional para obtener el crecimiento económico del país.

No obstante, se llegó a un contexto que el crecimiento económico se estrechó. Es a partir de la administración de LEA que perdió vigencia los ideales para alcanzar el mayor bienestar en la población. Sin embargo, se procuró seguir sosteniendo la dinámica de la rectoría del Estado mediante la protección de monopolios; así como represión financiera que se tradujo en escasos incentivos a la inversión privada; y por ende, los medios para seguir expandiéndose en la productividad y creación de empleos para una población creciente, reemplazándola con mayor gasto público para fomentar al sector agrario y urbano. A la par se mantuvieron los precios, tarifas de bienes y servicios proporcionados por el Estado, así como el otorgamiento de subsidios durante los primeros años para seguir manteniendo el esquema.

Para mantener los objetivos de política económica, se recurrió al primer argumento de aplicar una política fiscal expansiva, consistente en aumentar los ingresos tributarios elevando la tasa general de impuestos sobre ingresos mercantiles e importaciones. El segundo, fue a través de recurrir a créditos internos y externos para seguir asistiendo a los programas con gasto expansionista y complementar el financiamiento. La contratación de deuda externa fue a corto plazo y a tasas de interés creciente; adicionalmente se utilizó para solventar los déficits en las finanzas públicas y cuenta corriente; así como para hacerle frente a las necesidades de divisas, no sólo para el sector público, sino también del sector privado.

La contratación de deuda también sirvió para sostener el tipo de cambio, que hasta el año de 1976 fue de 12.50 pesos por dólar, que posteriormente fue devaluado se abandonó el tipo de cambio fijo respecto al dólar y ello ocasionó un aumento de la deuda externa y un aumento de su servicio. Ello resultó en un sobreendeudamiento, que se entiende como los créditos adicionales que adquirió el sector público para satisfacer la demanda de dólares del sector privado; éste a su vez aprovechó la oportunidad de la política de libre convertibilidad de la moneda para sacar dinero del país; la contratación de deuda sirvió para financiar la fuga de capital durante los años 1975 y 1976. No obstante, con esta práctica la economía se dolarizaba, las personas y las empresas convertían sus cuentas y ahorros de pesos a dólares; por consiguiente, trajo la contracción de los recursos captados por el sistema bancario privado y mixto.

En ese tenor, Carlos Tello¹ hace un repaso de la aplicación de la política económica: entre 1970-1976 hubo un crecimiento del PIB por persona, pero paralelamente fue acompañado por una espiral inflacionaria; consistió en aumentos en el índice nacional de precios al consumidor en 1974, en parte fue reflejo de aumento en los precios de petróleo a nivel internacional en 1973; así como la insuficiente oferta de bienes de consumo necesarios, frente a la demanda, debido a un rezago de inversión productiva, y el afán de las empresas de mantener y/o incrementar la tasa de ganancia por producto vendido; ocasionando un incremento en la oferta monetaria, pero a su vez su disminución por el incremento en la inflación; por esos motivos se redujo la liquidez monetaria en poder del público, lo que representa una falta de asignación eficiente de recursos monetarios en

¹ Carlos Tello, *“La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014”*. UNAM, Facultad de Economía. Cd. Universitaria, D.F. Primera Edición, 8 de agosto de 2014. Págs. 280-319

beneficio de desarrollo económico del país; es a partir de ese año que disminuyó el gasto corriente y la caída de la inversión pública.

Las consecuencias se manifestaron al final de la administración, en el año de 1976. Los resultados fueron la constante salida de capital al exterior; una creciente contratación de deuda por el sector privado-público a corto y largo plazo, para hacer frente a la demanda de dólares; la producción industrial detenida; decrecimiento de la producción agrícola; una creciente inflación y devaluación del peso. Asimismo el nivel de desempleo iba en aumento y la satisfacción de las necesidades de los servicios sociales mostraba un atraso de varios años (educación, vivienda, salud y seguridad social). El sexenio de José López Portillo se caracterizó por heredar esos rezagos, que se propuso arreglar. Además ya se presentaban otras adversidades consistentes en controlar la inflación, fuga de capitales, tipo de cambio y creciente deuda; la administración de JLP se identificó por el inicio a la aplicación de reformas estructurales y ajustes relacionados con la administración pública.

La gestión económica estatal en la administración de JLP; adoptó en sus inicios, prioritariamente, un programa ortodoxo de reducción del gasto, subsidios y aumento de ingresos públicos, para estabilizar la economía. El efecto fue lograr un crecimiento del PIB a finales del año 1977; además el regreso de México a los mercados internacionales (mercado de capital), perdido por la devaluación agosto de 1976; hecho que condujo a una mayor inflación. Entre otros recursos para alcanzar la meta de estabilidad, se decretaron nuevas leyes administrativas secundarias a la constitución, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para ejercer el gasto a través del presupuesto; la Ley General de la Deuda Pública (LGDP) con propósito de limitar los créditos adquiridos en el exterior y servicios, que no rebasaran la capacidad de pago del sector público, y no ser una carga excesiva para la Nación y sí ser un complemento al ahorro interno. La contratación de deuda estaría en función al Plan Global de Desarrollo que se planteó por primera vez, establece ser solo instrumento complementario para financiar el desarrollo, bajo el principio de reducir el financiamiento del gasto, por medio de la contratación de deuda. Por esos motivos se constituyó la ley orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se creó, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1976 y entrando en vigor el 1° de enero de 1977.

La tendencia estructural del Estado como eje de la economía, aplicó las siguientes acciones para corregir los resquebrajamientos económicos. En su estudio, C. Tello² hace mención, como primera medida que se empleó, fue la de “controlar la inflación a través de elevar la producción; y por lo tanto, no reducir la demanda. Se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con objetivo de incrementar la producción de alimentos, mejorar la distribución de los mismos y coordinar todas las fases de la cadena alimentaria: producción-transporte-distribución-consumo; quedando así descartada la idea de impulsar el crecimiento por la vía del déficit presupuestal”. Es decir, antes del año 1977 se restringió el presupuesto público para expandir la demanda agregada e impulsar la formación de capital, en ese contexto de déficit, era perceptible el agotamiento del modelo utilizado para la industrialización del país. Se consideró que los efectos dinamizadores se habían debilitado por el lado de la expansión del producto, y se fortalecieron por el lado al fomento de la inflación. Por lo tanto, se entendió que el Estado debía intervenir para reactivar el sistema. Las otras medidas fueron: no contener los salarios, pero no reducir el gasto en programas, ser incentivo para la inversión; y, sí en gasto corriente para reducir la inflación; fomentar el ahorro interno para destinarlo a la inversión, y así no depender de créditos externos.

En el trayecto, a pesar de la proclamación de nuevas leyes, para llevar un orden y control sobre el gasto y adquisición de deuda, la administración de JLP no rompió con la aplicación de las mismas políticas públicas del sexenio anterior. Respecto a la responsabilidad de suplir los vacíos de inversión privada, por medio de propiciar los subsidios y el gasto público; al mismo tiempo se buscó dinero sano por medios fiscales para ampliar los ingresos, expansión del gasto y sanear el déficit de las finanzas públicas del Estado. Entre las propuestas para aumentar los ingresos, se tuvo una reforma fiscal para gravar la acumulación de la riqueza individual, los ingresos totales, los gastos y consumos de la población más rica e introducir el Impuesto al Valor Agregado; otro recurso fue la aportación generada por la producción de petróleo, estas equivaldrían a más de una tercera parte de los ingresos públicos totales, tanto en ingresos fiscales (expansión fiscal), como por divisas.

En los años posteriores, en la búsqueda de ampliar los ingresos y cubrir el presupuesto en expansión, se apostó a favor de la producción del petróleo. Por lo tanto, el gasto y la inversión en ese rubro aumentó entre 1977 a 1981. Se esperaba que en su

²Carlos Tello, “*La economía política de las finanzas públicas...*”. Op. Cit. Págs. 315- 323

función de producción, los ingresos por petróleo cubriera la expansión presupuestal, y cubriera su financiamiento; el instrumento que se empleó fue la emisión de petrobonos, llamados refaccionarios, que no permitirían aumentar la inflación. Sin embargo, con la estrategia de expandir la demanda agregada e impulsar la formación de capital, mediante la monoproducción de petróleo, el déficit del sector público aumentó en esos años, para corregir el déficit se financió con creación de dinero y endeudamiento externo; esto fomentó la inflación.

Los desequilibrios siguieron prevaleciendo en las finanzas públicas, en la cuenta corriente y con una creciente deuda para cubrir el servicio de anteriores contrataciones; adicionalmente los recursos obtenidos por ésta vía eran transferidos a cubrir los desequilibrios del ahorro corriente de las empresas e inversiones en obras públicas, repercutiendo así, en ahondar los déficits. Como consecuencia de la insuficiencia del ahorro interno ante la demanda de inversión y de cubrir los déficits del sector público y privado; repercutió en recurrir a obtener recursos por deuda en el exterior y su expansión por su servicios por las altas tasas de interés, llegando hasta el límite y por consecuencia la insolvencia económica-financiera; combinado con deterioros en los intercambios comerciales, debido a la devaluación; obstaculizando así la estrategia de crecimiento y acompañándose de inflación, causando la crisis de 1982.

Resumen: la coyuntura del país requería de prioridades de crecimiento, por efectos internos y externos, por consecuente la estructura legislativa de administración no era paralela para alcanzar estos objetivos, en relación a sus facultades y aplicación. Estos dos sexenios su trabajo administrativo se realizó a través del gasto público en inversión que se utilizó para fomentar el crecimiento económico en la producción de energéticos, alimentos y promoción de programas sociales, para combatir la pobreza. Pero para sufragar estos objetivos se recurrió a la expansión fiscal, aplicado a los particulares en descontento; asimismo, recurrió al endeudamiento externo e interno a pesar de su pretensión de poner límites legislativos a través de la ley secundaria (LGDP) para su contratación.

Por consiguiente, en los sexenios de los presidentes Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo se revalidó el papel rector del Estado (promotor de inversión, paternalista y a su vez impositivo, autoritario) para enfrentar las adversidades. Pero da la impresión de incongruencia, por la falta de capacidad para incluir a los particulares en la formación de capital e inversión en su proyecto Nacionalista, así como considerar sus limitaciones en

su intervención en la economía, legalmente otorgada por la constitución, para orquestar a todos los sectores que permitiera asistir las necesidades primarias de una población creciente y en fomento de su desarrollo; solo apostó en mayor dimensión a la inversión de la producción de petróleo, en generación de divisas (monoexportador) insuficientes para los diferentes requerimientos de moneda extranjera para cubrir las diferentes necesidades de intercambio con el exterior; pero al mismo tiempo se aprecia el desconocimiento que se tiene respecto a los recursos con los que cuenta la Nación Mexicana y/o falta de ellos para sustentar las diferentes necesidades de la población de las diferentes regiones que conforman el país; así como los medios para conseguirlos, por consecuencia: falló en determinar un plan bien definido de financiamiento o cómo financiarse mediante el desarrollo del sistema financiero para desempeñar las actividades del Estado que involucrará a otros sectores de la economía mexicana, como eje del desarrollo económico.

2.1.2. Administraciones Neoliberales 1982-2000. Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988.

El proceso de solución a la crisis de la deuda mexicana del año 1982 provocó un problema de consecuencias multisectoriales; es decir, no sólo en el manejo de las finanzas públicas; su génesis la ubicamos en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez y para enderezar los efectos, abarcaron cuatro sexenios presidenciales. En el periodo 1982-2000, la política macroeconómica se distinguió por instaurar reformas en el orden económico, a fin de reducir la intervención estatal, debido a que el sector público no solo producía bienes y servicios, sino que su contribución en la generación de valor agregado era exclusiva en varios sectores, que fluctuaba alrededor del 30% de la actividad económica. Asimismo, el ingreso público se caracterizó por depender de la venta de petróleo. Adicionalmente la política monetaria estaba diseñada para financiar al sector público a través de un sistema bancario sobreprotegido, y con una cartera de crédito limitada, porque la captación de recursos financieros y el otorgamiento de créditos, entre otras características, sólo se asignaba a sectores productivos prioritarios.

Con la política económica aplicada en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado se inicia la etapa de estabilización, conservando la rectoría del Estado y estructura del proyecto de economía mixta. Para hacerle frente a la crisis de 1982, la estrategia fue hacer cambios estructurales; como tales, se puso en marcha la política de

ajuste en 1983 con el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) cuyo propósito era corregir los problemas a partir del saneamiento de las finanzas públicas, controlar la inflación, restablecer la estabilidad financiera, y en consecuencia, la recuperación económica a mediano plazo. De la misma forma, plantearon un programa de ajuste ortodoxo que incluyó los precios, tarifas de bienes y servicios del sector público, así como los subsidios, inversión y gasto social; el establecimiento de un tipo de cambio real, mediante devaluaciones nominales y represión salarial, empleo y crecimiento económico; con ello se pretendía lograr un excedente comercial que permitiera servir a la deuda pública y privada³.

En el manejo de la política monetaria, las medidas consistieron en: disminuir el déficit con el sector externo, como el control de la inflación; para ello se contrató crédito interno con el Banco Central a falta de financiamiento externo; por lo tanto, la política monetaria estaba en función del déficit fiscal; es decir, sobre los requerimientos del sector público. Adicionalmente, se instauraron otras alternativas de financiamiento gubernamental a través de la emisión de nuevos instrumentos de deuda pública, como los PAGAFES y BONDES y la liberalización de las subastas de CETES cuya tasa de interés del rendimiento se convirtió en la tasa de referencia en el mercado interno. Por consiguiente, las autoridades monetarias no tenían la libertad de maniobrar respecto a la base monetaria; el anteponer la política fiscal sobre la monetaria con la aplicación del PIRE, presentó dificultades para el control monetario de la inflación, ocasionando que las tasas de interés reales fueran negativas, por la alta inflación; lo que contrajo la intermediación bancaria, acompañado con restricción crediticia al sector privado, y con el desbalance financiero del sector público. Ante los efectos presentados se diseñó un nuevo programa de ajuste de orden monetarista⁴ para controlar la inflación.

Además del PIRE para estabilizar la economía, se diseñó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con la reunión encabezada con el Presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial. Los planteamientos consistieron en la primera fase en seguir corrigiendo permanentemente las finanzas

³ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. *“Reformas Estructurales y política macroeconómica: El caso de México 1982-1999”*. Mayo de 2000. Pág. 41

⁴ Recomendaciones por el FMI que consiste en: medidas drásticas de austeridad, corregir el gasto público que ocasiona el aumento de la cantidad de dinero en circulación y en consecuencia crea inflación; libertad de precios de los bienes y servicios (en contra de la política de control de precios); rechazar la intervención directa del Estado en la economía que provoca distorsiones en el aparato productivo, provocando desajustes más graves.

públicas, por medio de reducir el tamaño del sector público con la privatización del empresas públicas no estratégicas; eliminación de subsidios con excepción de la agricultura; ajustes de tarifas y precios del sector público; política cambiaria en apoyo a contener el alza de precios sin sacrificar competitividad; reducción de aranceles y eliminación de permisos; aumento en el salario mínimo, con revisión mensual anticipándose a la inflación; mantener los precios de garantías en productos agrícolas; y acuerdo de precios sobre los productos básicos.

Pedro Aspe Armella⁵ hace una cronología (diciembre de 1987 a diciembre de 1988) de los efectos posteriores, a la aplicación de otras medidas del PSE: precios y tarifas constantes de los bienes del sector público; tipo de cambio fijo; las tarifas y los precios de bienes controlados permanecieron sin alzas; aumento de los salarios mínimos y contractuales en 3%; ajustes a precios de garantía; congelar los precios líderes, todo lo anterior en la fase dos del pacto. En la fase tres, los únicos cambios que se presentaron en las medidas fueron con respecto a fijar el salario mínimo; en la fase cuatro, se fijó los precios y tarifas del sector público, igualmente los precios registrados y controlados; fase cinco, reducción del IVA sobre alimentos procesados y medicinas, y del ISR en 30%, los empresarios firman un acuerdo para bajar los precios en 3%. La meta alcanzada con la aplicación del PSE, fue reducir la inflación al inicio de 1988 en 51%, pero con la pérdida de 10 millones de empleos en el sexenio, y recuperar el crecimiento en cifras mínimas positivas.

En cambio, el programa de estabilización dentro del entorno de las finanzas públicas se centró en tres objetivos: primero, el gasto del Gobierno Federal estaría bajo estricto control: los gastos corrientes se recortaron y orientaron hacia las necesidades más urgentes; segundo, en la política de ingresos se aplicó una reforma fiscal para realinear los precios y tarifas públicas de acuerdo a los niveles internacionales; reducir la inflación para no afectar la recaudación de impuestos entre el tiempo en se causan y el momento en que se reciben; y tercero, la desincorporación de empresas no estratégicas manejadas por el Estado. El proceso de privatización de empresas públicas por venta se realizó en dos etapas: (1983-1984) primera y (1985-1988) segunda en el sexenio, por liquidación o cierre para integrarse a los ingresos públicos; con ello se lograría la reducción de transferencias a empresas inviables y su eliminación permanente para operar; así como

⁵ Pedro Aspe Armella, *“El camino mexicano de la transformación económica”*. Textos de economía, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1993. Págs. 31 y 32

recortes presupuestales de emergencias en otras áreas; para procurar que las inversiones por vacíos estatales se cubrirían por los particulares nacionales o extranjeros.

Entre los pasos para el proceso de estabilización se renegoció la deuda externa para disminuir la inflación por transferencias netas de recursos hacia el exterior: esta fue la prioridad al inicio del sexenio. Las medidas emergentes que se aplicaron para enfrentar y resolver el problema de incumplir con los vencimientos de los plazos para el pago de la deuda externa (insolvencia), se orientaron a obtener recursos de emergencia con acreedores extranjeros públicos y privados; debido a que la generación de ahorro interno que se requería no cumplía con esa función; por la aplicación de programas de ajuste de restricción crediticia y tasas de interés negativas; contrariamente en 1983 el gobierno asumió el riesgo cambiario de la deuda externa privada, a través de Operación del Fideicomiso de Riesgo cambiario (FICORCA), a cambio de ampliación de los plazos por parte de los acreedores externos, el fideicomiso aseguró el servicio de la deuda al tipo de cambio controlado, en promedio se mantuvo entre 10 y 25% por debajo del tipo de cambio libre.

La administración de MMH, se centró en superar la crisis de la deuda, fue con el Plan Baker (1986), y con la aceptación de la comunidad financiera internacional, que se acordó en retomar el crecimiento de los países deudores para servir a la deuda, por medio de conceder créditos frescos por 12,000 millones de dólares y hacer “quitas” o descuentos no significativos, porque no estaban dispuestos asumir las pérdidas que generó la crisis; esto fue posible ya que la banca estadounidense logró generar reservas y provisiones suficientes para conceder los recursos. Éstos logros tuvieron lugar dentro del Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, que permitió suscribir un acuerdo swap de deuda capital en el que fueron retirados 3,400 millones de deuda con un descuento promedio del 15%.

El crédito externo neto⁶ en el sexenio entre 1983 y 1986 no creció, por la decisión de mantener el tipo de cambio real relativamente constante. Sin embargo, por la caída del producto y el gobierno al asumir las pérdidas cambiarias del sector privado provocó un aumento del 42% en 1983 a 58% en 1987 del PIB; en cambio la deuda interna se redujo al principio por la aplicación del programa de estabilización y por tasas de interés

⁶La Deuda externa neta, representa: La Deuda Externa Bruta, que comprende la suma total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos en moneda extranjera que incluye las variaciones cambiarias y ajustes menos los activos financieros del Gobierno Federal que tiene en el exterior.

negativas; pero también aumentó como resultado del déficit financiero del sector público entre 1985-1987, alcanzando el 27% del PIB, casi al finalizar el sexenio⁷.

2.1.3. Administración de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994.

La administración de Carlos Salinas de Gortari continuó con la política de ajustes iniciada en el sexenio anterior para solucionar los efectos de la crisis, mediante acuerdos y sacrificios por parte de la sociedad mexicana.

El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico en el sexenio representó la continuación de la política estabilizadora, aplicando medidas en las políticas monetaria, fiscal, comercial y de precios para reducir la inflación, activar la producción, y los resultados se representarán con la creación de empleos. Para lograrlo se emprende la reforma estructural: fijar el gasto público en función de disponibilidad de los ingresos; reestructuración de la red de carreteras; del mismo modo, no se omitiría la función de proporcionar servicios básicos (agua, electricidad, banquetas) a la población rural por medio del Programa Nacional de Solidaridad; cambios en los artículos 27 y 123 constitucionales; con las reformas económicas en el orden constitucional se procuraba romper con distorsiones que generaba la presencia de múltiples regulaciones, exclusiones, normas que no permitían y no proporcionaban mecanismos para ser eficientes al mercado, al sector privado –pequeñas y medianas empresas- e inversión extranjera; por consiguiente se redujo la gestión pública del Estado para la liberación del comercio y sector financiero; también continuó con la privatización de paraestatales para amortizar la deuda interna y externa, y renegociación.

Retomamos la cronología elaborado por Aspe Armella con la aplicación del PECE (enero de 1989 a diciembre de 1992). Para lograr que el presupuesto fiscal fuera congruente con la inflación, los precios del sector público permanecieron constantes e incidieron en el INPC; el aumento de precios y su impacto fueron absorbidos por los empresarios; el deslizamiento del tipo de cambio fue de un peso diario; reducción de tarifas a la importación; revisión de precios controlados y precios de garantía con el fin de mantener sus niveles reales, los precios de fertilizantes permanecieron constantes; las empresas mantuvieron los niveles de precios para sostener el abasto; revisión de los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo a la inflación

⁷ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. “*Reformas Estructurales y política macroeconómica...*”, Op. cit., pág.44

esperada; posteriormente, el deslizamiento del peso descendió en 80, 40 y 20 centavos diarios; ajuste de precios del sector público para lograr un superávit primario en 1990; reducción del IVA del 15% a 10%⁸.

Entre las estrategias y medidas para retomar la recuperación económica, se redujo la deuda externa, debido a que la carga fiscal en el pago de su servicio eran excesivos e insostenibles. Junto con la deuda interna, absorbían la mitad del presupuesto federal. Por lo que se inició la renegociación de la deuda externa para disminuir su saldo en el año de 1989, con el Plan Brady y su aprobación en marzo de 1990 se logró una reducción del 26%; para disminuir la deuda interna se vendieron paraestatales y sanearon de las finanzas públicas, presentando un superávit. Los resultados fueron la baja de la tasa de interés y la repatriación de capitales.

El estatus de la deuda a partir de 1988, fue la de cambiar la deuda pendiente por pagar, por bonos mexicanos a 20 años respaldados por el Tesoro estadounidenses. Ésta operación dió inicio a un programa para reducir la deuda y su servicio, sobre el 47.8% de la deuda externa total de 48,000 millones de dólares. La propuesta del Plan Brady tenía opciones voluntarias a escoger por los acreedores:

- Hacer un descuento del 35% de la deuda existente por bonos a una tasa de interés equivalente a la Libor más 13/16% y liquidación en un solo pago después de 30 años (42.8%).

- Cambio de la deuda existente a la par por bonos a una tasa fija el 6.25%, con una liquidación mediante un solo pago después de 30 años (46.6%).

- Otorgamiento de nuevos créditos durante un periodo de 4 años hasta por un monto equivalente al 25% de la cartera a una tasa Libor más 13/16% y a 15 años, con un periodo de gracia de 7 años (9.1%).

Las dos primeras opciones estarían garantizadas y respaldas al 100% sobre el principal, bajo la forma del cupón-cero* que otorgaron varios gobiernos que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁹, más una garantía renovable de 18 meses de intereses. Para comprar los instrumentos de garantía, que consistió en un monto de 7,100 millones de dólares; el gobierno mexicano utilizó 1,400

⁸ Pedro Aspe Armella, *“El camino mexicano de la transformación...”*, Op. Cit., págs. 31 y 32

⁹ Fundada en 1961, su objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

millones de sus propios recursos; 1,700 millones del FMI; 2,000 millones del Banco Mundial y 2,100 millones del Eximbank de Japón. El intercambio consistió en descontar el valor presente del total de la deuda, para aliviar su carga, con la aplicación del paquete se derivaría un descuento estimado en 14,000 millones de dólares; es decir, cerca del 36% del valor de mercado de la deuda externa pública de 40.5 centavos por dólar a esa fecha, o el 15% del valor a la vista de la deuda externa bruta.

Con el Plan Brady se logró un cambio de expectativas, tanto en la comunidad financiera internacional y nacional, que permitió una baja en las tasas internas de interés de más de 30 puntos, durante el año que precedió a la conclusión del convenio en marzo de 1990; dando lugar a que se recuperara el valor de la deuda mexicana en el mercado secundario. Con las estipulaciones de los paquetes financieros de 1989-1992, el gobierno puso en marcha un programa de conversión de deuda para reducirla; los programas permitieron una cancelación de 3,500 millones de dólares de deuda a la vista a cambio de derechos de conversión, y 7,200 millones de dólares a partir de mayo de 1992, más el reembolso de 20 billones de pesos (6,600 millones de dólares) de la deuda interna en septiembre de 1991 (ingresos de la privatización de los bancos y otras empresas públicas), la deuda total fue del 30% del PIB a la mitad del año 1992¹⁰.

El siguiente paso, además de negociar la deuda, fue adoptar medidas para recuperar el acceso a los mercados de capitales, para alentar la inversión extranjera por medio de la desregulación iniciada en 1984; que permitió la recuperación a partir de 1987. El Plan Brady permitió que los bonos mexicanos a vencimiento muy corto (dos y medio años) redujera su tasa de 8.2% en 1989; en la emisión de Bancomext de 8% a menos de 3% a principios de 1991; además que ya no estaban sujetos a garantías u opciones de amortización acelerada a los acreedores públicos o privados nacionales. La otra estrategia para recuperar el crecimiento fue a través abrir la economía (modelo de economía de mercado), con el principal objetivo de reducir la inflación a un dígito; empleando los mismos instrumentos y medidas de la política de estabilización, desde 1988; por medio de los pactos, anclas cambiarias, así como otorgar la autonomía del Banco Central, y fomentar un ambiente de confianza para firmar el Tratado de Libre

*Son instrumentos de inversión a largo plazo cuyos rendimientos se reinvierten continuamente. La tasa es fijada al momento de su compra y son emitidos por las tesorerías de los gobiernos.

¹⁰ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. “*Reformas Estructurales y política macroeconómica...*”, Op. cit., pág. 51

comercio entre Canadá, Estados Unidos y México; para integrarse como nuevo miembro de la OCDE.

La acelerada apertura comercial de la economía y la desustitución de importaciones tuvo sus consecuencias: provocaron la apreciación cambiaria que aceleró la demanda de importaciones, motivado por los ingresos, riqueza generados por el crecimiento y por los cambios estructurales y de estabilización aplicados; pero también, el ensanchamiento de la brecha comercial proveniente de la actividad privada, tal evento no creó preocupación debido a que las finanzas públicas se encontraban equilibradas. No obstante, estos flujos de capital provocaron una rápida apreciación de activos e indujeron a una fuerte aceleración del consumo, pero inhibieron el crecimiento interno. Con la apertura se requería un tipo de cambio real elevado para estimular al sector exportador en los primeros años; como para una transición ordenada del periodo de sustitución de importaciones a uno de libre mercado y sin protección arancelaria¹¹.

2.1.4. Administración de Ernesto Zedillo Ponce y de León, 1994-2000.

Al inicio de su administración tuvo que asumir el error de la política económica de aplazamiento de devaluación del tipo de cambio, por sobrevaluación del peso; por la acelerada apertura comercial, como medida para controlar la inflación; al llamado “error de diciembre” se le agregó la pérdida de confianza que generó los problemas políticos de 1994, lo que propició la fuga de capitales; insolvencia financiera; repunte de la inflación; caída de las importaciones; a cambio se detuvo la caída del producto por el aumento de exportaciones; el deterioro de la estabilidad económica, y la depresión de 1995.

Para lograr nuevamente la recuperación y estabilidad financiera, fue necesario reforzar la política de estabilización, así como proseguir con las medidas de reforma estructural; para ello se hizo ajustes a la estrategia política económica salinista; que consistió en el control del gasto público, crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios, restricción monetaria y flexibilidad del tipo de cambio; en ella se dio prioridad a fomentar el ahorro interno sobre el externo; combatir la pobreza extrema por desnutrición, enfermedades, baja escolaridad por falta de recursos; para tal, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que se aplicó en las regiones marginadas del país; así como el fomento de la inversión y formación de capital. Otro instrumento de la política que se aplicó, fue la descentralización, que consistió en

¹¹ *Ibidem*, págs. 52-54

transferir facultades, responsabilidades y recursos, del gobierno federal a los gobiernos estatales y a los ayuntamientos; de tal manera que administrarán directamente sus recursos, procurando la redistribución del poder en lo económico, político entre los tres poderes de los gobiernos, promoviendo así la participación social y la democrática.

La prioridad al inicio del sexenio era retomar el crecimiento después de la depresión del año 1995; el gobierno de Ernesto Zedillo obtiene un préstamo de contingencia con Estados Unidos por 50 mil millones de dólares, refinanciado con las exportaciones petroleras, en el transcurso del sexenio se reprogramó el pago y su servicio, para reducir su participación con respecto al PIB; a pesar de ésta medida, el endeudamiento interno crece; para aliviar su peso, se hace una conversión de los TESOBONOS a deuda externa a lo largo de 1995. No obstante, los pasivos acumulados por la banca comercial estallan en la crisis de 1998, por lo que se crea un blindaje financiero, que consiste en enfrentar los pasivos internos con los fondos de pensiones y préstamos de contingencia, y el gobierno federal asumió la responsabilidad de estos pasivos a través del programa Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)¹², posteriormente constituido como el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB); con aplazamiento de la insolvencia hacia los años 2004 y 2005.

A partir de 1996, empieza la reposición gradual, que se aceleró en 1997 debido a la baja de la inflación y la menor volatilidad externa de las tasas de interés. En contraste a este avance, en 1998, la política monetaria retiró liquidez para hacer ajustes fiscales necesarios, por la caída del petróleo con reducción del gasto público; por lo que afectó a las tasas de interés, aumentándolas, debilitando al sistema bancario, cayendo el crédito bancario y por consiguiente; menores flujos de capital. Para finales de 1999 el escenario cambió por la recuperación de los precios del petróleo e ingresos de capitales.

La política macroeconómica mexicana a partir de 1995, su recuperación y expansión dependieron de su principal socio comercial en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, adicionalmente de un tipo de cambio competitivo, permitiendo la recuperación del sector externo y a favor de los consumidores de ambos países, y empleo. En ese año la conversión de la deuda interna por externa representó el 7% del PIB, por 29,000 millones de dólares; para el año 1999, las finanzas públicas se encuentran dentro de los límites establecidos en el presupuesto, y se cumplió con la meta de un déficit a 1.25 por

¹² Fondo a ser utilizado en caso de crisis financiera o poner en riesgo la liquidez (capacidad de tener dinero disponible) en los bancos de México.

ciento del PIB; para ese mismo año el gasto del Gobierno Federal fue de un peso, en los gobiernos estatales y ayuntamientos están gastando 1.48 pesos, al ejercer el poder de administrar directamente sus recursos¹³.

Para cuantificar el apartado sobre la política macroeconómica en nuestro periodo de estudio, mostramos los principales indicadores macroeconómicos, elaborados por Clavijo y Valdivieso¹⁴, en el cuadro se resume los orígenes del cambio que dio la estructura económica de nuestro país, por desequilibrios en las principales variables a principio de los años 70's; recae entonces, en realizar ajustes a la inversión pública, dar incentivos a la inversión privada y sus variaciones en esta, debido a factores externos; incluye el plan de disminuir la deuda, el plan de estabilización y apertura comercial, con fin de controlar la inflación; sin considerar los efectos sobre la apreciación del tipo de cambio real que afectaría en la base monetaria y al mercado interno.

INDICADORES MACROECONÓMICOS									
(Promedios anuales)									
	1979-1981	1982-1983	1986-1987	1988	1991	1992	1993	1994	1995-1999
Crecimiento del PIB	9.2	-2.4	-1.0	1.3	4.2	3.6	2.0	4.4	2.8
Tasa de Inflación	24.2	80.4	109.0	114.2	22.7	28.1	10.9	5.8	24.6
Tasa real de interés(*)	-3.3	-14.8	-5.7	-38.5	-6.5	0.5	5.2	7.2	4.5
Balanza en cuenta corriente/PIB	-5.3	0.0	1.0	-1.3	-4.7	-6.7	-5.8	-7.0	-2.0
Balanza fiscal/PIB	-9.7	-12.6	-16.0	-11.7	-0.4	1.4	0.7	-0.3	-0.7
Deuda Pública/PIB	35.5	73.2	106.1	64.1	41.6	31.3	35.4	34.1	29.4
M2/PIB	29.0	31.4	32.0	21.0	28.3	28.8	29.2	31.3	30.9
M1/PIB	11.2	9.2	7.5	5.4	11.6	11.24	11.85	10.88	9.3
Base monetaria/PIB	16.6	18.9	9.2	4.2	4.1	3.91	3.76	4.0	3.6

Fuente: Banco de México, INEGI, SHCP

(*) Se refiere a Cetes a 91 días

Dentro del cuadro de los indicadores macroeconómicos se puede apreciar la relación entre el PIB y deuda, que es nuestro punto de interés. En los años 1982 a 1988 el PIB muestra signos negativos, en tanto que la deuda pública alcanza sus niveles más altos en los años 1986-1987 y las tasas de interés e inflación lo hacen en el año 1988. A partir de este año se inicia la aplicación de estrategias y medidas para recuperar el crecimiento económico; se reducen las transferencias al exterior por pago excesivos del servicio de la deuda. Fue con el inicio de la renegociación de la deuda externa a través del Plan Brady.

¹³Ibidem, págs. 58-62

¹⁴ Ibidem, págs. 14,47,53,57,62

La venta de paraestatales y el saneamiento de las finanzas públicas, como se logró la reducción del saldo la deuda externa y de la interna, por medio de la baja de la tasa de interés.

2.2. Comportamiento de las Finanzas Públicas en el periodo 1982-2000.

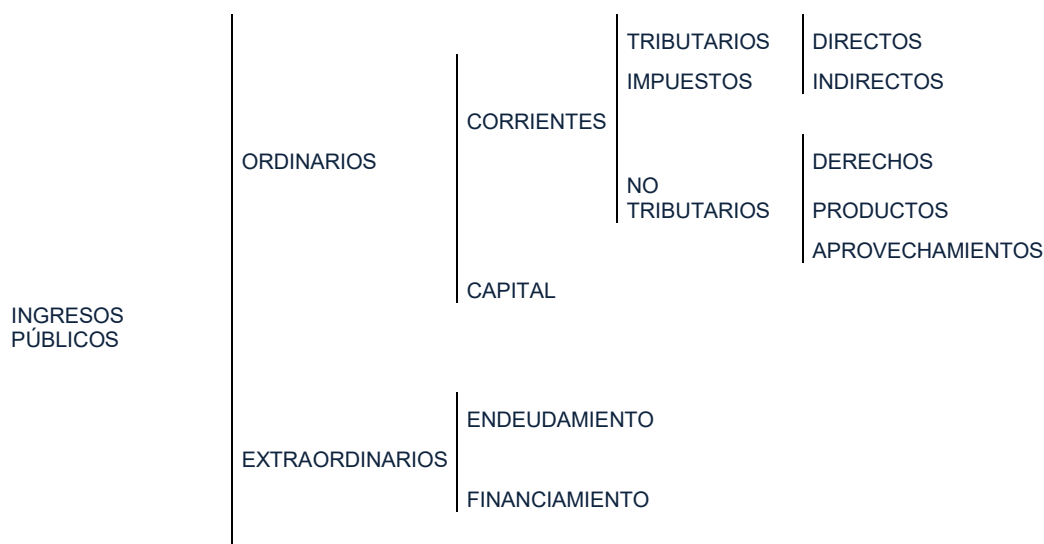
El Estado, para desarrollar sus actividades en la sociedad, debe allegarse de recursos suficientes y administrarlos como instrumentos de política fiscal para el logro de la estabilidad económica y social del país. En México, el Estado ha intervenido para orquestar a una sociedad compleja y con carencias, para resolver problemas de desigualdad económica y para la satisfacción de necesidades de bienes y servicios.

2.2.1. La Composición de los Ingresos y la Clasificación de los Gastos Públicos.

Las finanzas públicas constituyen el manejo de operaciones de ingresos (recaudación, recursos de orden paraestatal y extraordinarios) y de gastos (asignación del dinero recaudado), cuya relación determinará el déficit o superávit presupuestal. La obtención y uso de recursos por el Estado estará presidida por la Ley de Ingresos, su revisión y aprobación cada fin de año ocurre en el poder legislativo; cuyo fundamento constitucional se recoge en los artículos 31, fracción IV; 65; 72 inciso H; y 73 fracción VII y XXIX-A. Tales fuentes de recursos financian el presupuesto de egresos conforme establece la Ley Orgánica de la Administración Pública. La Ley General de Deuda Pública y el reglamento Interior de la SHCP, a través de la Cuenta de la Hacienda pública, que informa sobre el ejercicio de los ingresos, los gastos realizados anualmente y sus resultados, los que son presentados por el Poder Ejecutivo y el Departamento del Distrito Federal a la Cámara de Diputados.

El manejo de las finanzas públicas en México se integra por las operaciones financieras del gobierno federal central, el sector paraestatal controlado; además de las entidades bajo control indirecto presupuestal (fuera de control presupuestal). Entre ellas se encuentran el Departamento del Distrito Federal y el metro (en relación a la reforma de 1993 y el artículo 122 fracción II, inciso d); de su administración se ocupa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Brevemente mencionaremos como están constituidos los ingresos, por la recaudación del Gobierno central y los recursos procedentes del sector paraestatal, a su vez su clasificación constituye los ordinarios y

extraordinarios, en estos últimos se encuentran el endeudamiento o los empréstitos, como enseguida se ilustra¹⁵:



Las fuentes de los ingresos ordinarios públicos corrientes provienen de la actividad estatal y se clasifican en tributarios (coercitivos), que son los impuestos directos al ingreso e indirectos al consumo; y no tributarios (no coercitivos, contraprestaciones), que son los derechos (aportaciones a seguridad social); productos (prestaciones de servicios del Estado) y aprovechamientos (ingresos provenientes de multas, indemnizaciones, electrificación, aportaciones para el sistema escolar federal, etc.).

Los ingresos de capital son las percepciones por la realización de operaciones por venta de algunos bienes patrimoniales (remate de activos fijos) del sector público. Los ingresos extraordinarios se perciben en forma irregular y son utilizados por el Gobierno Federal para complementar el financiamiento o para financiar el déficit presupuestal, es por medio de contraer deuda en los mercados de capitales, ésta a su vez puede contratarse con particulares nacionales (deuda interna), con instrumentos de deuda conocidos como CETES; y con acreedores externos (deuda externa), con organismos financieros internacionales como son el Banco Mundial, FMI o bancos privados transnacionales.

La contraparte a los ingresos son los gastos. Las erogaciones más comunes que realiza el Estado son destinadas al: a) gasto corriente, recursos utilizados y administrados

¹⁵El ABC de las Finanzas Públicas. INEGI, 1994.

por las entidades públicas para realizar las funciones de regulación de las unidades de productoras de bienes y servicios, transferencias de consumo hacia otros sectores; se destaca que estas erogaciones no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal; b) el gasto de capital que se asigna para incrementar el stock de bienes de capital y conservar los existentes; y c) Las erogaciones sujeta a un programa preestablecido que son parte del gasto programable, los recursos son dirigidos a metas y objetivos específicos, son aplicados a dependencias centrales y al sector paraestatal, para influir en la actividad económica y social. Esos tres tipos de gasto forman parte del gasto programable.

Dentro de la clasificación del gasto, encontramos a la inversión pública, que se destina a la construcción, ampliación, mantenimiento de las dependencias, organismos descentralizados y empresas del sector público, así como conservación de obras públicas. La Inversión Financiera se realiza para adquirir bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, el objetivo es para incrementar los activos fijos del sector público; asimismo, transferir recursos a otros sectores. Por lo tanto, este tipo de gasto tiene como propósito aumentar, conservar y mejorar el patrimonio nacional. El gasto por transferencias y obtenido por ingresos ordinarios es destinado a cubrir gastos no originados directamente en las actividades del Estado, sino que se transfieren a terceros en forma de subsidios o subvenciones; ayudas o donativos; aportaciones o cooperaciones e intereses de la deuda pública. La clasificación del presupuesto de egresos del gobierno federal se muestra en el siguiente diagrama:



Por su parte, el gasto no programable: es aquel recurso que está destinado a saldar compromisos que no están contemplados en un programa específico; con efectos económicos posteriores a su ejecución, como es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses; así como las participaciones a estados, municipios, y estímulos fiscales.

2.2.2. El Balance Económico, Totales de Deuda.

El Balance económico del Gobierno Federal está determinado por: la suma total de las percepciones de acuerdo con la Ley de ingresos menos los gastos que se realizan en el desempeño de las funciones públicas en los términos establecidos en el presupuesto de egresos. Esta simple relación, muestra el típico déficit fiscal en el periodo 1980-2000.

Operaciones Financieras realizadas por el Gobierno Federal en el periodo 1980-2000 (Totales en Millones de pesos)							
Años	Ingresos presupuestales	Egresos	Déficit o Superávit	Años	Ingresos presupuestales	Egresos	Déficit o Superávit
1980	684.0	910.0	-226.0	1990	122,666.2	156,816.0	-34,149.8
1981	932.0	1,556.0	-624.0	1991	177,286.8	160,908.0	16,378.8
1982	1,515.4	3,377.0	-1,861.6	1992	214,947.2	235,475.9	-20,528.7
1983	3,397.0	5,601.0	-2,204.0	1993	193,746.2	202,770.0	-9,023.8
1984	5,089.0	8,258.0	-3,169.0	1994	220,102.3	232,138.5	-12,036.2
1985	8,218.3	13,660.0	-5,441.7	1995	280,144.4	298,795.8	-18,651.4
1986	13,111.3	37,023.0	-23,911.7	1996	392,566.0	401,595.8	-9,029.8
1987	34,885.0	79,219.0	-44,334.0	1997	508,743.8	542,498.5	-33,754.7
1988	71,481.2	172,132.0	-100,650.8	1998	545,145.7	605,369.2	-60,223.5
1989	96,273.0	129,896.0	-33,623.0	1999	674,348.1	762,163.9	-87,815.8
1990	122,666.2	156,816.0	-34,149.8	2000	868,267.6	950,492.7	-82,225.1

Para el año de 1980 en los egresos, excluye 7 mil 216 millones de pesos de pasivos asumidos por el Gobierno Federal.

En el año 1982, excluye la devolución de ingresos presupuestales percibidos indebidamente en ejercicios fiscales anteriores por 5 mil 18 millones de pesos.

De 1986 a 1989 incluye asunción de pasivos a organismos y empresas dentro y fuera del presupuesto.

A partir de 1993, son millones de nuevos pesos.

Fuente: INEGI. El Ingreso y el Gasto Público en México (varios años).

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública, 1996 a 2008.

El Balance económico tiene como antecesor el balance económico primario, que representa los efectos de la aplicación de la política fiscal, pero también buscará obtener un equilibrio en las finanzas públicas mediante la contratación de deuda, para financiar los programas públicos establecidos, en éste no se considera los pagos por servicios y costos (intereses) de la deuda, tanto interna como externa; mediante este balance se apreciará

los ingresos públicos que se destinarán al gasto corriente y al de capital¹⁶. El cuadro siguiente presenta el Balance primario del Sector público 1980-2000, elaborado por el Centro de estudio de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados: se aprecia superávit en los datos que a partir de 1982 y hasta el año 2000, como a continuación se detalla:

Balance Primario del Sector Público 1980-2000 Millones de pesos corrientes			
1980	-56.8	1990	54,346.8
1981	-377.6	1991	78,346.8
1982	28.2	1992	89,383.3
1983	1,201.3	1993	43,072.7
1984	1,885.4	1994	40,843.3
1985	2,644.6	1995	76,576.7
1986	4,239.8	1996	108,789.2
1987	14,352.4	1997	113,699.0
1988	30,853.6	1998	68,454.0
1989	41,746.6	1999	106,489.9
1990	54,346.8	2000	142,789.7

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas públicas de H. Cámara de Diputados

Al anterior balance primario lo complementamos con los totales de la deuda adquirida por el Sector Público a partir del año 1982-2000. Aquí se aprecia que a partir del año 1982 y con la contratación de deuda se obtiene el superávit en el balance primario.

Totales de Deuda Consolidada del Sector Público Saldos Millones de pesos			
1982	7,777.3	1992	352,588.8
1983	12,753.7	1993	353,982.4
1984	18,358.7	1994	565,819.1
1985	35,314.1	1995	841,629.8
1986	83,912.9	1996	884,625.7
1987	217,790.3	1997	920,557.5
1988	267,009.1	1998	1,197,505.2
1989	320,619.7	1999	1,302,247.7
1990	385,151.7	2000	1,401,428.8
1991	394,432.2		

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Entidades del Sector Paraestatal de Control Presupuestario Directo.

¹⁶ El ABC de las Finanzas Públicas. INEGI, 1994; Glosario de las Finanzas Públicas. Dirección General de Planeación Hacendaria, Dirección de Política Fiscal. SHCP, 1993.

2.2.3 Gasto Total Programable e Inversión Total.

Al balance primario y totales de deuda, agregamos el gasto programable que incluye el gasto corriente y de capital.

Gasto Total programable del Sector Público 1980-2000 Millones de pesos			
1980	1,401.0	1991	226,368.0
1981	2,251.0	1992	250,265.0
1982	4,066.0	1993	282,178.0
1983	6,991.0	1994	328,191.0
1984	11,070.0	1995	422,057.0
1985	18,698.0	1996	583,982.0
1986	35,729.0	1997	751,526.0
1987	84,401.0	1998	830,610.0
1988	151,485.0	1999	1,009,346.0
1989	167,894.0	2000	1,248,157.0
1990	203,452.0		

Los gastos de organismos y empresas no incluyen enteros a la TESOFE provenientes de CAPUFE y LOTENAL, así como derechos de PEMEX.

Los gastos de PEMEX se presentan netos del pago de derechos al Gobierno Federal.

Fuente: SHCP. Dirección General de Planeación Hacendaria

Elaborado por INEGI, Estadísticas Históricas de México 2009

Asimismo agregamos la inversión realizada por el Gobierno Federal en el periodo, con una notoria diferencia entre los montos totales de inversión y el gasto total. Se aprecia mayores los montos en el gasto, a través de los años; en la inversión destaca los años de 1982-1992.

Total de Inversión Pública Federal realizada 1980-2000 Millones de pesos			
1980	486,178	1991	39,463,000
1981	758,495	1992	43,836,000
1982	1,016,042	1993	47,363
1983	1,365,427	1994	57,579
1984	2,262,391	1995	55,140
1985	3,030,000	1996	79,800
1986	4,869,000	1997	106,295
1987	10,789,000	1998	109,375
1988	19,073,000	1999	121,849
1989	22,108,000	2000	149,488
1990	33,939,000		

1980, Incluye 9 mil 596 millones pesos de Coplamar.

1982, Incluye 58 mil 399 millones de pesos de Promoción Regional.

1983, Incluye 125 mil 058 millones de pesos de Desarrollo Regional y Ecología

1984, Incluye 258 mil 832 millones de pesos de Desarrollo Regional y Ecología.

A partir de 1993 los valores están expresados en millones de nuevos pesos.

Fuente: Para 1971 a 1984: Presidencia de la República, II Informe de Gobierno de Miguel de La Madrid.

Para 1985 a 1993: Presidencia de la República, II, IV y VI Informes de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Para 1994 a 1995: Presidencia de la República, I y II Informes de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Para 1996 a 2000: INEGI. El Ingreso y el Gasto Público en México (varios años).

Elaborado por INEGI, Estadísticas Históricas de México 2009

2.2.4. El Balance Financiero, Balance Presupuestal y Balance Operacional.

El balance financiero representa la diferencia entre los ingresos y los gastos totales del Sector Público, incluye al Gobierno Federal; Sector Paraestatal y los Intermediarios Financieros (Bancos de Desarrollos y Fideicomisos de Fomento); es decir, igual al saldo del balance económico más la intermediación financiera. El siguiente cuadro, con fuente en INEGI, nos muestra dicho balance hasta 1992, debido que a partir de 1993 la SHCP dejó de considerar a la intermediación financiera como parte del Sector Público y por lo tanto; su cálculo. La diferencia sobre los resultados y tomando los datos originales que presenta INEGI, en el periodo muestra un déficit desde el año 1980 hasta 1991, debido a que el signo menos en el último año de 1992 muestra un superávit; es decir, el superávit en el balance económico supera al déficit de la intermediación financiera.

Balance Financiero del Sector Público 1980-1992			
Flujos acumulados en Millones de pesos			
Años	Intermediación Financiera	Balance Económico	Balance Financiero
1980	43.0	293.0	336.0
1981	69.0	797.0	866.0
1982	129.0	1,532.0	1,661.0
1983	86.0	1,455.0	1,541.0
1984	399.0	2,106.0	2,505.0
1985	634.0	3,902.0	4,536.0
1986	903.0	11,783.0	12,686.0
1987	1,939.0	29,061.0	31,000.0
1988	6,255.0	42,479.0	48,734.0
1989	3,187.0	25,268.0	28,455.0
1990	8,187.0	19,266.0	27,453.0
1991	8,257.0	4,721.0	12,978.0
1992	11,431.0	- 16,361.0	- 4,930.0

El signo menos (-) significa superávit

A partir de 1991, TELMEX se desincorpora del Sector Público

Fuente: SHCP. Dirección General de planeación Hacendaria

El presupuesto que se asigna para realizar los gastos del Gobierno federal, y del sector paraestatal controlado, y la diferencia con los ingresos presupuestales, integra el sector presupuestal, de esta comparación obtenemos el Balance Presupuestal; a continuación el cuadro muestra, que en el periodo presenta en la mayoría de los años déficit presupuestal con excepción de los años 1991-1994.

Capítulo 2. La Política Macroeconómica, Las Finanzas y La Deuda Pública Mexicana.

Balance Presupuestal del Sector Público				
1980-2000				
Millones de pesos corrientes				

1980	-	202.4	1990	-	14,938.2
1981	-	670.4	1991		29,962.5
1982	-	1,348.5	1992		46,279.9
1983	-	1,221.0	1993		7,752.8
1984	-	1,554.0	1994		6,099.2
1985	-	3,134.5	1995	-	7,044.5
1986	-	9,499.0	1996	-	810.9
1987	-	25,670.3	1997	-	10,116.8
1988	-	38,157.8	1998	-	40,457.5
1989	-	24,652.6	1999	-	57,221.8
1990	-	14,938.2	2000	-	58,225.3

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de H. Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2011, SHCP

El resultado de sumar el balance económico primario, los montos de interés reales en moneda nacional y el monto de los intereses nominales en moneda extranjera, obtenemos el Balance Operacional. Puede apreciarse en la mayoría de los años un resultado deficitario.

Balance Operacional del Sector Público 1980-2000 Millones de pesos corrientes			
Años	Balance Económico Primario	Intereses	Déficit/Superávit
1980	-56.8	145.6	- 202.4
1981	-377.6	293.0	- 670.6
1982	28.2	1,376.7	- 1,348.5
1983	1,201.3	2,422.3	- 1,221.0
1984	1,885.4	3,439.4	- 1,554.0
1985	2,644.6	5,779.1	- 3,134.5
1986	4,239.8	13,738.4	- 9,498.6
1987	14,352.4	40,022.7	- 25,670.3
1988	30,853.6	69,011.4	- 38,157.8
1989	41,746.6	66,399.2	- 24,652.6
1990	54,346.8	69,285.0	- 14,938.2
1991	78,346.8	48,260.4	30,086.4
1992	89,383.3	43,103.3	46,280.0
1993	43,072.7	35,319.9	7,752.8
1994	40,843.3	34,744.1	6,099.2
1995	76,576.7	68,621.2	7,955.5
1996	108,789.2	89,100.1	19,689.1
1997	113,699.0	123,815.8	- 10,116.8
1998	68,454.0	108,911.5	- 40,457.5
1999	106,489.9	163,711.7	- 57,221.8
2000	142,789.7	201,015.0	- 58,225.3

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de H. Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública 1980-2006, SHCP

Nota: En el rubro de intereses se tomó las cifras tal cual vienen en el documento del Centro de Finanzas en el apartado de gasto no programable.

En el Balance operacional se aprecia tres etapas, la primera de 1980 a 1990 con resultados deficitarios, donde el rubro de interés muestra aumentos considerando que en los años de 1988 a 1990, expresión de la etapa de renegociación de la deuda externa con acreedores para disminuir su saldo con el Plan Brady (1989). Se logró una reducción del 26% con su aprobación. No obstante, el cuadro nos muestra que no hubo tal para los intereses, posterior a esa etapa hubo un decremento, hasta el año 1994, que, con el llamado error de diciembre y la obtención de un préstamo de contingencia con EEUU, aumentó nuevamente el monto de intereses de 1995 hasta el final de nuestro periodo de estudio; sólo ocurrió superávit en el balance de 1991 a 1996, luego de ese año

nuevamente se presenta déficit. Contrariamente a un balance primario con superávit, gracias a la nueva contratación de deuda; pero, con mayores pagos por intereses.

En conclusión en los principales balances sobre el manejo de los recursos obtenidos por el Sector Público se tiene como resultado déficits, a diferencia del balance económico primario, que es por medio de la contratación de deuda logra un resultado de superávit.

Conclusiones del capítulo. Durante el período se aplica el modelo neoliberal (economía de mercado); que rechaza la intervención del Estado en la economía. En México se agotó el proyecto Nacionalista; por la deficiencia, para considerar la demanda creciente de bienes y servicios a la par de la creciente población. Lo que desembocó a una desarticulación entre el proceso productivo y los recursos financieros que sustentarán la creciente demanda de bienes necesarios. Por otro lado, el Estado como impulsor de la actividad económica no evaluó como adquirir los ingresos necesarios para seguir con este esquema, y evitar el resquebrajamiento económico en otras áreas, en su papel intervencionista y con presupuesto deficitario se recurrió a la contratación de deuda. No obstante, después a esas administraciones y con aplicación del modelo neoliberal, se siguió conservando el papel rector del Estado, en esta ocasión en una actitud paternalista, rescatista y otorgar privilegios, como sucedió con la crisis bancaria de 1995; muestra de esto tenemos en el balance económico del Gobierno déficits en el periodo de estudio, para cubrirlos se recurre a la deuda, que también ha servido: desde corregir déficits comerciales, de divisas, fuga de capitales, rescate del sistema financiero, pagar deuda con deuda, déficits de finanzas públicas, en una creciente deuda del Estado durante el periodo a pesar de dejar de intervenir para no seguir provocando distorsiones en la economía; sin apreciar como allegarse de recursos suficientes dentro de las limitaciones de intervención, con respaldo constitucional; que delimita su acción del Estado en las actividades económicas; por consecuente, la contratación de deuda ha sido una constante en el periodo para el sostenimiento del sistema; pero contradictoriamente al dejar de intervenir como promotor económico, la deuda se ha requerido para sostener las finanzas públicas; en cambio, se ha tenido que recurrir a los déficits para sostener y apoyar principalmente, los intereses de un sector determinado de la población; en función a que ahora, el modelo de mercado promueve: que la actividad económica debe estar en manos de los particulares; por lo tanto, el Estado ha fallado en su función de buscar el beneficio de las mayorías como lo dicta la constitución.

CAPITULO 3

LA CRISIS ECONÓMICA DE 1982 Y LAS POSTERIORES CONTRATACIONES DE DEUDA.

Capítulo 3

LA CRISIS ECONÓMICA DE 1982 Y LAS POSTERIORES CONTRATACIONES DE DEUDA.

Expondremos las causas que propiciaron la contratación de deuda por las administraciones en el periodo de estudio, en tanto alternativa para sufragar gastos para realización de obras, programas sociales a beneficio de la población mexicana después de la crisis económica de 1982, requiere revisar los planteamientos del Plan Global de Desarrollo y la Ley de Planeación; en particular, su relación con los ingresos y gastos para alcanzar diversos objetivos, así como el carácter de estos rubros como determinantes para su contratación, por medio de publicaciones oficiales. A partir del punto 3.3 se presentarán los cambios estructurales, mediante las reformas realizadas a los decretos constitucionales instaurados en 1917, para darle la apariencia legal y establecer las nuevas condiciones a la estructura de política económica; influencia ejercida por organismos externos al renegociar la deuda. Asimismo, la orientación que adoptó el Gobierno mexicano en el manejo de renegociación; y los efectos ocasionados a nivel económico y social.

3.1. La Planeación, la Política fiscal y crediticia del Gobierno mexicano entre 1982-2000.

La política económica aplicada por el gobierno mexicano en el periodo representa al inicio y después de la crisis de 1982, la transición gradual del modelo nacionalista o estabilizador prescrito constitucionalmente al neoliberal o de libre mercado; pretendiendo disminuir la intervención del Estado en la economía, retomar el crecimiento interno y mejorar las condiciones económico-sociales de la mayoría de la población. Para alcanzar tal canon se diseñó un programa de reformas que trascendieran a nivel nacional, redimensionando el papel del Estado, mediante un plan definido que incluyera: la obtención de los recursos, sus usos (gastos) para ejercer la administración estatal.

3.1.1. El Plan Nacional de Desarrollo.

Al inicio, la administración de JLP emprendió una reforma administrativa, y medidas para controlar los principales problemas heredados de la administración anterior: inflación, devaluación, incremento de la deuda pública, decrecimiento económico e incremento en la tasa de desempleo; procuró entonces instrumentar una nueva política económica global, que incluiría reformas a la política, a la administración y a la economía mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (funciones del Poder Ejecutivo). La nueva estructura administrativa se aprobó por el Congreso de la Unión en diciembre de 1976 y entró en vigor el 1° de enero de 1977; en el dictamen, el sector público intervendría en la planeación del desarrollo nacional.

El primer edicto promulgado sobre planeación para superar el panorama económico fue a través de Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD); su diagnóstico a la letra, hace referencia al incremento del nivel de la deuda pública, debido¹: “a las restricciones a la reforma impositiva, elevada evasión y elusión fiscales, rezago en la modificación de precios, tarifas; y las necesidades de mantener un elevado nivel de gasto público; conjuntamente al fortalecimiento del país en los mercados externos de capital y el crecimiento del sistema financiero nacional; los problemas de la primera mitad del decenio de los setenta y el subdesarrollo del mercado de capitales nacionales, hicieron necesario aumentar la participación de la deuda externa respecto a la interna y la de corto plazo sobre la de vencimientos mayores a un año. Por lo que en la primera parte de este decenio se quintuplicó el endeudamiento externo con un incremento sustancial en la deuda de corto plazo, lo que cambió la estructura de la misma, y su servicio se convirtió en una excesiva carga sobre los ingresos corrientes de divisas”.

La publicación del PGD planteó como principio central atender “la política de deuda”, por medio de la cual contrastaría y alcanzaría la meta de reducir paulatinamente la dependencia del gasto público del endeudamiento interno o externo. Para lograrlo sanearía las finanzas públicas, mediante el fortalecimiento de los ingresos del sector público para aumentar la generación de ahorros propios; el resultado esperado sería una mayor liberación de recursos para la inversión del sector privado; también servirían para financiar importaciones; evitando la acumulación excesiva de divisas y eliminar el financiamiento inflacionario. Siendo así, se cumpliría la meta de reducir el financiamiento

¹ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. Política Económica General. México 1980. Pág. 219

público con recursos del exterior, a menos de la tercera parte en 1982, contra más del 40% en 1978. Las acciones a ejercer para aumentar el ahorro corriente se obtendría a través de la política de ingreso y gasto, incluyendo:

1. El perfil de la deuda sería concordante con las condiciones cambiantes de los mercados internacionales de capital, diversificando las fuentes de recursos; a fin de conseguir financiamiento a la menor tasa del mercado y tipo de moneda más conveniente.
2. Asignación de la deuda. Se seleccionaría las contrataciones de deuda externa que busquen financiar los proyectos de mayor beneficio social y económico; cuidando, al mismo tiempo, ajustarse a lo que marca la Ley de Deuda Pública.
3. Promoción del mercado de valores gubernamentales. Su diversificación y consolidación permitirían financiar en mejor forma el gasto del sector público.

En resumen, la política de deuda pública se integraría a las metas del Plan Global de Desarrollo, en congruencia con otros objetivos establecidos a partir de las necesidades del sector público, es decir, “la deuda pública sería un instrumento complementario para el financiamiento del desarrollo”².

El documento seguido al anterior edicto fue renombrado como Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, bajo la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. Se plasmó la necesidad de resolver la situación económica, ocasionada por la crisis de insolvencia de pago de deuda, a través de estabilizar la economía; controlando principalmente la inflación. La diagnosis, señalaba: “la capacidad para generar ahorro por parte del sector público decreció en los años setenta, por el rezago de las políticas tributaria, de precios y tarifas; crecimiento excesivo del gasto corriente y de subsidios; con una dinámica de inversión no siempre acorde con lo programado. No obstante, los significativos recursos que proporcionó el petróleo, el ritmo de endeudamiento interno y externo del sector público se aceleró notablemente, alcanzando en 1981 y 1982 niveles insostenibles. Por consecuente, la creación de medios de pago se aceleró, provocando que el Estado absorbiera partes crecientes de los recursos crediticios, desplazando progresivamente al sector privado, y el acceso a los recursos financieros internos. Ello provocó racionamiento e incrementos en el costo del reducido crédito interno disponible”. “Los niveles de endeudamiento externo alcanzados, implicaron un servicio de la deuda creciente. El cambio brusco en las condiciones externas sufrido a partir de 1981, a raíz de la caída en

² *Ibidem*, págs. 219-223

el precio internacional del petróleo y del alza en las tasas de interés, ha hecho evidente la vulnerabilidad del esquema de financiamiento del desarrollo, apoyado excesivamente en el endeudamiento con el exterior³.

El planteamiento señala la prioridad de contribuir al sano financiamiento del desarrollo⁴. Con este propósito se formularían los programas de reestructuración financiera, entre los que destacan: ajustes a los precios y tarifas en forma selectiva y flexible, adecuándolos conforme a la evolución de la estructura de costos y decisiones de política económica; asimismo, la racionalización de subsidios y uso de divisas. Los ingresos provenientes de bienes comerciables internacionalmente se modificarán de acuerdo con las variaciones en su precio internacional y tipo de cambio. Respecto a la deuda interna y externa de las empresas públicas, se renegociaría los pasivos y las aportaciones de capital, buscando mayores periodos de gracia en los pagos de capital, mejores plazos y condiciones de los créditos, en coordinación con las autoridades financieras nacionales. La política de financiamiento del desarrollo estaría orientada hacer frente a los requerimientos de financiamiento, sin excesiva creación monetaria y con una menor utilización relativa del crédito externo, estableciendo un equilibrio adecuado entre las necesidades y los recursos disponibles. Las prioridades del desarrollo estarían de acuerdo a las orientaciones de la estrategia económica y social.

Recapitulando: se debía reorientar los esquemas de financiamiento por las dificultades de recurrir al ahorro externo, por lo que se buscaría obtener condiciones de estabilidad interna y menor dependencia del exterior, permitiendo la máxima creación de empleos permanentes con el ahorro disponible. La estrategia económica y social del PND fijó tres objetivos principales en la política de financiamiento del desarrollo:

1. Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno en moneda nacional, aumentando el ahorro del Gobierno, empresas y familias.
2. Propiciar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo.
3. Adaptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas.

³ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Capítulo 6. Política Económica General. Pág. 184

⁴ *Ibidem*, Pág. 181-182

El PND (1989-1994), administración de Carlos Salinas de Gortari. El apartado de Política monetaria, financiera y crediticia menciona: propiciar un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, permitiendo fortalecer el ahorro interno y promover una intermediación financiera eficiente; asimismo, el sano desempeño de las finanzas públicas contribuirá a la evolución de los agregados monetarios y financieros compatible con la estabilidad; el financiamiento del sector público se apoyaría con la colocación de valores gubernamentales en el mercado, y con el uso de crédito directo del Banco de México; con el propósito que el aumento de la base monetaria sea congruente con el crecimiento de la actividad económica en condiciones de estabilidad.

Juntamente, la política de tasas de interés debía conciliar dos objetivos aparentemente contrapuestos: otorgar rendimientos atractivos al ahorrador y promover tasas reales moderadas. “Las altas tasas reales de interés aumentan los requerimientos financieros del sector público, propician un empeoramiento de la distribución del ingreso y encarecen el crédito; pero estos problemas no se corrigen a tasas incompatibles con las condiciones de la oferta y la demanda en los mercados financieros, tasas artificialmente bajas fomentarían la fuga de capitales; la generación insuficiente de ahorro y de mercados paralelos de crédito”. Evitar estos fenómenos requiere el mantenimiento de tasas reales atractivas para el ahorrador, congruentes con los rendimientos ofrecidos en el exterior, como con las expectativas inflacionarias y ajustes en el tipo de cambio. “La satisfacción simultánea de los dos objetivos señalados contribuirán consolidar bajas tasas de inflación, sanear de las finanzas públicas, la disminución de las transferencias al exterior y el mejoramiento de los servicios que prestan las instituciones financieras del país”⁵.

Además se reducirían las transferencias de recursos al exterior a un nivel compatible con las tasas de crecimiento y estabilidad de precios requeridas en el país. Para lograrlo, se planteó la importancia de la renegociación de la deuda pública externa; ocasionado por el deterioro en los términos de intercambio, afectando la capacidad real de pago; para contrarrestar estos efectos, se tenían que realizar ajustes a las finanzas públicas, cambiar la estructura de la economía, promover la inversión extranjera directa como una fuente de recursos para elevar la disponibilidad de financiamiento y obtener el crecimiento esperado. La renegociación de la deuda externa y su servicio, son el pilar fundamental sobre el que descansarán los esfuerzos de reducción de transferencias neta de recursos

⁵ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Págs. 78-79

al exterior. Las cuatro premisas básicas para la renegociación de la deuda pública externa fueron:

- Abatir las transferencias netas de recursos al exterior, para que la economía pueda reanudar el crecimiento de manera sostenida, en un contexto de estabilidad de precios;
- disminuir el valor de la deuda histórica acumulada, para lo cual será necesario acordar con los acreedores condiciones de servicio diferentes a las actuales, que sean congruentes con la situación presente, con el valor real de la deuda y su proporción con respecto al producto interno bruto;
- asegurar recursos netos durante un período lo suficientemente largo, de manera que se elimine la incertidumbre de las negociaciones frecuentes.

Asimismo, se buscaría alcanzar un acuerdo para aplicar con éxito el programa económico previsto para 1989 y otorgar certidumbre respecto a un nivel adecuado de transferencias externas netas en los próximos años, un factor necesario para la reactivación de la inversión productiva y la actividad económica. Con el Fondo Monetario Internacional (FMI) se llegaría a un acuerdo que consistió en un programa de tres años, parte del objetivo de crecimiento y los requerimientos de financiamiento externo se determinan como residuo. El organismo endosaría, avalaría ante la comunidad financiera internacional las medidas de política económica diseñada y adoptada soberanamente por México. Por igual, se reconocería explícitamente en la Carta de Intención la necesidad de reducir la transferencia neta al exterior, así como el monto de la deuda. La búsqueda de otros acuerdos en el proceso de negociación con los acreedores, sigue los siguientes lineamientos generales:

- Negociar con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el financiamiento requerido tanto para programas de cambio estructural como para proyectos específicos de inversión para que estas instituciones canalicen de 1989 a 1994 recursos brutos al menos equivalentes a los pagos anuales por capital e intereses; y buscar asimismo, el apoyo financiero de estas instituciones para la realización de operaciones de reducción de deuda;
- realizar negociaciones con los organismos bilaterales asociados al Club de París que permitan reestructurar las amortizaciones del principal, capitalizar parcialmente el pago de intereses e incrementar la cobertura de crédito a las exportaciones;

- buscar con la banca comercial una reducción significativa de las transferencias netas de recursos, mediante un conjunto de opciones que incluye: la reducción de tasas de interés, la disminución del saldo de la deuda a través de su intercambio por bonos de menor valor con garantías parciales para el pago de intereses y capital; capitalización de los intereses y la obtención de recursos frescos en acuerdos multianuales; las dos últimas opciones, a fin de evitar la incertidumbre que caracteriza a las negociaciones periódicas; y
- asegurar el consenso y la colaboración con los gobiernos de los países industrializados para suprimir obstáculos legales y de tipo fiscal que pudieran inhibir la participación de la banca comercial de sus países en alguna de las opciones mencionadas, puesto que la respuesta de los bancos estará en gran medida condicionada por las acciones y reacciones de sus respectivos gobiernos y autoridades financieras. Se requiere apoyar con voluntad política, la solución de los problemas económicos y financieros del mundo, derivados de la deuda externa⁶.

Ya con la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce y de León (1995-2000) el PND destaca el apartado de Crecimiento Económico. Menciona que el objetivo de la política económica es alcanzar una tasa de crecimiento económico elevada como condición esencial para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos; indispensable para que la población tenga un empleo bien remunerado, niveles de bienestar crecientes y por consiguiente, promover el apego a la legalidad del comportamiento social; sentando las bases de justicia distributiva que favorezcan un desarrollo político armónico y democrático.

El documento señala las crisis financieras y de balanza de pagos de 1976 y 1982 que indujeron un deterioro de las finanzas públicas y la consecuente contracción del ahorro público. En ambas crisis, el desequilibrio fiscal fue transitoriamente compensado por una amplia disponibilidad de financiamiento externo, sobrevaluación cambiaria, contracción del ahorro público, cuenta corriente ampliamente deficitaria, y fuertes entradas de financiamiento externo, fenómenos que precedieron al estallido de las crisis de esos años.

En el lapso 1983-88 el ahorro interno aumentó y no hubo ahorro externo. Fueron años de estancamiento económico, ya que la inversión total disminuyó por la falta de ahorro externo, y porque el ahorro interno se utilizó en parte para pagar el servicio de la deuda externa antes contratada. La crisis fue aún más profunda a principios de los años ochenta

⁶ *Ibidem*, págs. 84-86

debido a la rigidez estructural de la economía como respuesta a la propia crisis. El control de cambios y precios, las severas restricciones al comercio internacional, el aumento de subsidios al sector paraestatal y privado fueron algunas de las medidas que hicieron aún más difícil la recuperación económica. Esta situación comenzó a modificarse gradualmente a mediados de la década, cuando se inició el proceso de apertura comercial y corrección estructural de las finanzas públicas. En 1988, el proceso de ajuste estructural se aceleró; la apertura comercial se generalizó, abriendo nuevos campos para la inversión privada mediante la privatización de empresas públicas y aligerando la regulación de varios sectores económicos. También se fortalecieron significativamente las finanzas públicas mejorando el ahorro público.

Por tales motivos se plantearon líneas de estrategia en el PND para impulsar el crecimiento económico sostenido y sustentable: 1) Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional. 2) Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica. 3) Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. 4) Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico. 5) Aplicar políticas sectoriales pertinentes. Todo lo anterior mediante la aplicación de líneas de acción para el fortalecimiento del ahorro interno:

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro e inversión.
- La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores.
- Fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno.
- La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, de un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social.
- El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno.

Al abordar cada uno de los Planes desde 1980, el primero nombrado como Global y después Nacional de Desarrollo en tres sexenios; apunta principalmente el planteamiento

del primer plan como la continuación del esquema estabilizador; en donde el Estado fue el agente rector del desarrollo. Posteriormente, la administración de MMH cambia el rumbo, como consecuencia a la crisis de insolvencia para enfrentar los compromisos de deuda; fue el inicio para dejar paulatinamente el esquema del Estado como el principal agente del desarrollo.

Los PND siguientes dan un giro para procurar hacer más eficientes las empresas pertenecientes al sector público, y nuevamente sustentar que los recursos provenientes del crédito sólo serían utilizados en forma complementaria en función a las necesidades financieras; señalando e introduciendo por primera vez en el apartado del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el objetivo de integrar la inversión pública y privada, como la obtención de recursos para su financiamiento. En el sexenio de CSG al plantear el proyecto, se aprecia la prioridad de reducir las transferencias al exterior por concepto de deuda, su servicio y renegociación para evitar seguir dependiendo de recursos externos. Para lograrlo se instalarían las condiciones necesarias para fomentar el ahorro interno y el desarrollo del sistema financiero mexicano con la aplicación de la política monetaria, a través del sector privado.

La administración de EZPL da continuidad al fomento del ahorro interno y saneamiento de las finanzas públicas, por medio de ejercer un gasto corriente e inversión eficientes. Los recursos provenientes del exterior seguirían la propuesta de ser complementarios al ahorro interno. No obstante, añadimos que en 1995 se enfrenta nuevamente el problema de endeudamiento asociado a la deuda de corto plazo, derivado del vencimiento de los Tesobonos, resolviéndose con el apoyo de países socios en la firma del TLC. Cabe destacar, nuevamente retoman el planteamiento de medidas en el Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 para corregir los desequilibrios macroeconómicos ocasionados por esta nueva crisis de deuda.

Por consiguiente, el planteamiento de los PND, estuvieron encaminados a aliviar la crisis de deuda de 1982, pero no plantearon las bases para reestructurar la economía a través del reconocimiento de lo que posee el país en relación a sus recursos, sus problemas fundamentales que aquejan a la población para cubrir sus necesidades con mejor calidad de vida (fuentes); y solucionarlos, mediante la utilización de alternativas tanto internas como externas; en el rubro de deuda se aprecia: la deuda como un complemento al ahorro interno y solucionar problemas.

3.1.2. Ingresos y gastos del Gobierno Federal mexicano.

En el presente apartado, trataremos las principales fuentes de ingresos del Gobierno Federal, el gasto ejercido y a dónde iba dirigido de acuerdo al planteamiento del PND; es decir, en su programación, seguimiento de acuerdo y en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; inicio de reformas aprobadas en el año de 1977; instituyendo la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada de precisar en qué y cómo se gastaría (ejercer el gasto); es decir, programar, para después definir cómo se obtendrían los recursos para su realización (presupuestar); los caudales obtenidos serían distribuidos de acuerdo a programas determinados; también se le asignó el cuidado del Patrimonio Nacional, la creación de fideicomisos, el control de organismos y empresas públicas. Por otro lado la SHCP se encargaría de definir el financiamiento, destinado a la realización de diferentes programas por actividad del sector público e intervención en la planeación del desarrollo nacional.

Los ciudadanos en sus obligaciones deben contribuir con recursos para que el Estado desempeñe sus actividades. Es a partir de la política fiscal que se plantea el documento de política de ingresos, éste se orientará de acuerdo a los criterios y lineamientos que el Estado define. La ley de ingresos es el documento que establece la recaudación de recursos en forma anual, se inicia por el Ejecutivo Federal y es sometida a consideración, revisión, análisis, modificación y finalmente aprobación por el Congreso de la Unión en términos constitucionales de facultades tributarias; siguiendo los artículos 73, VII; 31, IV; 73, XXIX; y 131. Todo lo anterior bajo el control directo presupuestario. La fuente de ingresos de carácter federal en nuestro análisis encontramos:

- Impuesto Sobre la Renta (ISR)
- Impuesto al Valor Agregado (IVA)
- Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)
- Impuestos al Comercio Exterior (Exportaciones e Importaciones)
- Impuestos sobre la Tenencia o Uso de Vehículos
- Impuestos sobre automóviles Nuevos

Para completar sobre la mención de algunos ingresos del Gobierno Federal, lo haremos mediante el anexo 3.1, que muestra la fuente de estos, en términos monetarios;

Capítulo 3. La Crisis Económica de 1982 y Las Posteriores Contrataciones de Deuda.

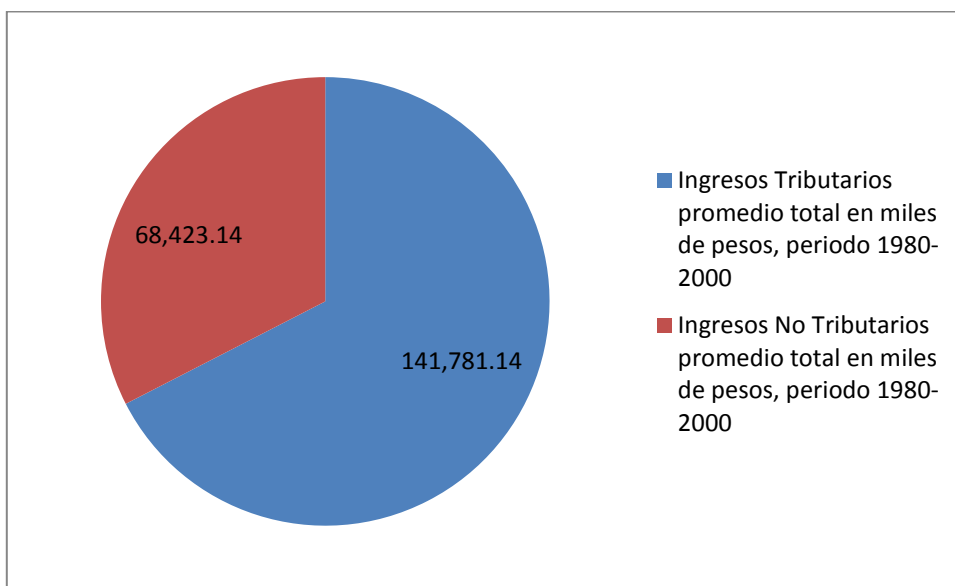
cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática⁷, a continuación mostramos un resumen de estos datos en la siguiente tabla y gráfico.

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL		
(TOTALES EN MILES DE PESOS)		
Años	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios
1980	485	199
1981	647	289
1982	967	565
1983	1,838	1,344
1984	3,049	1,926
1985	4,862	3,129
1986	8,979	3,692
1987	20,821	12,152
1988	47,385	18,123
1989	61,139	29,066
1990	79,317	39,348
1991	101,642	77,888
1992	126,764	84,333
1993	143,154	51,838
1994	160,318	59,785
1995	170,306	109,840
1996	226,006	166,560
1997	312,115	196,630
1998	404,225	140,951
1999	521,682	152,665
2000	581,703	286,563

Fuente: SHCP. Dirección General de Planeación Hacendaria. INEGI, Estadísticas Históricas, 2009.

⁷ INEGI. *Estadísticas Históricas de México*, 2009.

Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal.



Es notable que las mayores percepciones de ingresos provengan de los tributarios; es decir, todo lo proveniente de productos finales (consumo e ingresos). Esto obedece al aumento de impuestos y base gravable a partir de 1983, así sucesivamente se amplió los montos captados. En tanto, los no tributarios (contraprestaciones, prestaciones de servicios del Estado, etc.), su tendencia es en aumento, pero en los montos hay diferencia respecto a los tributarios.

Los gastos, denotan la participación del Estado en la actividad económica y social del país, tomaremos las cifras del gasto programable para tales fines y en relación con la ley de egresos. Este tipo de gasto incluye los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Central y el gasto de los organismos y empresas bajo control directo presupuestario; el gasto no programable en sus diferentes rubros, Participaciones a Entidades Federativas, Deuda Pública y Programas de Saneamiento Financiero. En el siguiente cuadro, resumimos los datos publicados⁸.

⁸ Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de H. Cámara de Diputados. Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006 (Actualizado con la Cuenta Pública Federal 2005). Palacio Legislativo de San Lázaro, Octubre 2006

Capítulo 3. La Crisis Económica de 1982 y Las Posteriores Contrataciones de Deuda.

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, 1980-2000 (Millones de pesos corrientes)			
AÑOS	Gasto Programable de	Gasto Programable Devengado	No programable
	Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo	del Sector Público Presupuestario	
1980	656.4	1,159.8	291.2
1981	1,015.2	1,803.5	537.2
1982	1,483.1	2,643.4	1,753.7
1983	2,572.5	4,246.1	3,216.1
1984	4,414.0	7,141.3	4,569.5
1985	6,273.1	10,572.6	7,539.2
1986	10,601.1	17,196.8	16,299.2
1987	24,738.3	39,222.6	45,754.5
1988	47,456.3	74,221.8	82,092.7
1989	53,826.8	88,273.2	83,167.2
1990	70,063.4	117,122.1	93,715.0
1991	81,544.4	148,879.1	78,853.0
1992	93,048.1	178,266.2	80,566.7
1993	102,776.4	206,987.2	79,298.1
1994	115,732.7	249,480.5	78,174.5
1995	139,002.8	290,423.6	139,301.1
1996	195,914.9	403,449.5	183,972.2
1997	251,382.4	528,123.9	227,692.0
1998	270,311.0	600,583.0	229,903.9
1999	311,918.1	711,228.2	311,366.1
2000	355,673.6	855,286.0	387,840.6

A: Aprobado

Fuente: Elaborado por el CEFP de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2005, Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, SHCP.

Cabe citar que se presentaron cambios en las diferentes Secretarías a partir de 1994, un ejemplo: la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, pasó a ser en el periodo de 1995-2000 de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En el anexo 3.2 se puede consultar esos cambios, así como detalladamente los rubros que forman, integran y componen el resumen del cuadro anterior sobre el Gasto Programable del Sector Público.

La suma de Gasto Devengado más el no programable, resulta el gasto neto devengado del sector público, en el cuadro se aprecia que los montos gastados en el periodo, tanto el devengado y el no programable, en este último incluyen los intereses,

comisiones y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas), son superiores al programable (véase el Anexo 3.2); por lo que, la intervención del Estado solo incluía en su mayoría, el fomento del sector primario, desarrollo social; asimismo, la actividad económica, que incluía al sector privado.

3.1.3. Política de Deuda.

La política de deuda en el sexenio de LEA y JLP partían de la base que los ingresos provenientes de créditos serían un complemento a los ingresos propios. Contraponiendo a este principio, a partir de 1979, aceleraron las inversiones dirigidas al sector petrolero, que vendrían aliviar la insuficiencia de ingresos del Gobierno Federal. Sin embargo, la caída por ingresos petroleros en 1981, salida de capitales y la rigidez de los ingresos ordinarios, hicieron que los financiamientos externos fuera la fuente dinámica de los ingresos presupuestarios; para 1982 la composición de la deuda cambió significativamente debido a la contracción en el sistema financiero internacional; asimismo, por el debilitamiento de la situación de México en el exterior, y por tanto la cancelación de ofertas de créditos nuevos⁹.

La política de deuda en 1983 se llevó a cabo dentro del marco relacionado con el financiamiento del desarrollo establecido en el PND, las metas del Programa de Reordenación Económica, el Proceso de Reestructuración de la Deuda Externa iniciada a finales de 1982 y el Programa de endeudamiento de las entidades del Sector Público, se ejecutó en los términos establecidos en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. En 1984, su ejecución incluyó la instrumentación de los Programas de Reordenación Económica y el Nacional de Financiamiento para el Desarrollo, asociado a la restructuración de la deuda externa; con la estrategia de los programas, las relaciones comerciales y financieras con el exterior cambiarían favorablemente; permitiendo hacer frente a las obligaciones contraídas con la banca internacional, así como reducir el saldo de la deuda en términos del PIB, y recuperar el prestigio crediticio del país; mejorando el perfil de pagos de la deuda externa, disminuir el ritmo de crecimiento del endeudamiento con el exterior, mejorar las condiciones de contratación de nuevos créditos; y utilizar en mayor proporción el crédito interno no inflacionario para financiar al sector público.

El rasgo de la política de deuda en 1985 fue reducir el ritmo de contrataciones, mejorar las condiciones, obtención de nuevas contrataciones de crédito externo en

⁹ Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982. Pág. 145

términos blandos en cuanto a los plazos y tasas de interés; conformar un perfil de vencimientos de acuerdo con la capacidad de pago del país; abatir los diferenciales respecto a la tasas de interés externas de referencia e incrementar el flujo de créditos multilaterales y bilaterales de largo plazo con bajo costo, para financiar proyectos prioritarios y reestructurar la deuda pública externa.

Al inicio de 1986 se presentaron cambios imprevistos en relación a la política de deuda, debido a las condiciones internacionales, afectaron la orientación de la política económica. Destaca el desorden que experimentó el mercado petrolero a nivel mundial y la drástica reducción de los precios del crudo. Siendo así, determinaron absorber el impacto petrolero mediante una política de contención; en el ámbito financiero se aplicó la restricción del crédito, tasas de interés realistas, un tipo de cambio flexible y revisar las condiciones de contratación y servicio de la deuda externa, para ajustarlo a la capacidad de pago del país. En 1987 hace referencia que en los últimos cinco años se ha seguido acciones para hacer frente a los requerimientos de financiamientos del desarrollo, bajo una estricta regulación monetaria y crediticia, con menor utilización relativa de crédito externo y mejorando las condiciones de pago de su servicio, para lograr un equilibrio entre las necesidades y recursos disponibles.

En 1988 hace referencia a tres reestructuraciones que permitieron ampliar el perfil de vencimientos de la mayor parte del crédito externo, a un plazo de 20 años con siete de gracia; reduciendo el costo financiero, eliminando el pago de comisiones y sustituir la tasa de referencia, al pasar de la tasa preferencial de interés de la banca de EU a la interbancaria menor de Londres. El desempeño de la política de deuda en seis años desde 1982, ha sido abatir la crisis ocasionada por cambios drásticos en el entorno internacional e insuficiencia del ahorro interno; mejorar las condiciones de su servicio para ajustarlo a la capacidad de pago del país y hacerlo compatible con el crecimiento económico, disminuyendo el ritmo de contratación de nuevos créditos y dependencia del exterior.

En 1989 se definieron las premisas para el proceso de renegociación la deuda externa pública externa, para tal se plasmó en el PND 1989-1994, que era necesario abatir la transferencia neta de recursos al exterior; disminuir el monto de la deuda histórica acumulada; asegurar recursos netos durante un periodo de tiempo largo para eliminar la incertidumbre de las negociaciones recurrentes; reducir el valor real de la deuda y su proporción respecto al PIB. En 1990, continuaron los esfuerzos para negociar con la

Comunidad Financiera Internacional en dos etapas: la primera se realizó a lo largo de 1989 con los Organismos Financieros Internacionales y el Club de París; la segunda, se inicia a finales de 1989 que concluyó en un acuerdo con la banca internacional, con tres opciones; entre reducir el principal en un 35 por ciento, la tasa de interés a un nivel fijo de 6.25 por ciento o aportar créditos adicionales. El acuerdo se concretó el 4 de febrero de 1990 con la firma del paquete financiero 1989-1992, donde se reestructuró la deuda externa que el sector público mexicano tenía contratada hasta esa fecha con la banca comercial internacional¹⁰.

La política de deuda (1991) publicada en la Cuenta de la Hacienda Pública, hace referencia al proceso de negociación iniciado tres años atrás, consiguiendo que la transferencia neta de recursos al exterior dejará de constituir un obstáculo para estabilizar la economía y estimular el crecimiento. Permitió consolidar la solidez financiera, y que los créditos contratados en los mercados internacionales fueran destinados a elevar la eficiencia productiva del sector público; cuidando su asignación en proyectos generadores de recursos suficientes para cubrir sus costos, y coadyuvar al mismo tiempo, a incrementar el potencial de desarrollo. Las acciones se encaminaron a captar recursos suficientes para financiar las operaciones del sector público con el exterior y fortalecer su posición financiera; ampliar el acceso a los mercados voluntarios de capital; reducir los costos, mejorar las condiciones de contratación del financiamiento; reducir la deuda histórica; reforzar las reservas internacionales del país para apoyar el creciente volumen de comercio exterior y afrontar las contingencias que pudieran surgir tanto en el ámbito nacional como comercial.

1992-1993, sigue el plan de reducción del pasivo externo, como la permanencia de la estrategia de crecimiento con estabilidad y justicia social; creando bases firmes para un ambiente de confianza y certidumbre; disminuir el peso de la deuda a la mitad del tamaño de la economía, mostrándose en un superávit de las cuentas fiscales y la apertura de mayores márgenes para el gasto social e inversión pública; bajo las mejores condiciones, conforme a lo autorizado por el Congreso de la Unión, con el fin de apoyar la reconversión del aparato productivo paraestatal y alentar a los sectores prioritarios para el desarrollo social y económico.

¹⁰ Hasta el año 1990 la Secretaría de Programación y Presupuesto hizo estas publicaciones en base a la utilización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1982-1990. 1983, pág. 297; 1984, pág. 287; 1985, pág. 355; 1986, pág. 387; 1987, pág. 369; 1988, pág. 261; 1989, pág. 191; y 1990, pág. 145.

La estrategia de política de deuda en 1994, consistió en reducir el saldo histórico de la deuda; diversificar las fuentes de financiamiento a través de la apertura de nuevos mercados; optimizar el costo de contratación y vida media de los créditos; impulsar la transformación productiva de las empresas, tanto públicas como privadas. La disminución de los pasivos externos se apoyaron en dos mecanismos: operaciones especiales del Programa de Intercambio de Deuda Pública por Capital –SWAPS-; y recompras en el mercado secundario. Disminuyendo el acervo y el costo del débito, permitiría la recuperación del crecimiento con estabilidad, la conformación de márgenes presupuestales requeridos para el logro del programa de finanzas públicas; fortaleciendo la conducción del Estado en una posición más sólida, para enfrentar la coyuntura económica y financiera.

En 1995 la política de deuda se orientó a enfrentar la emergencia, ocasionada por la corta maduración de un significativo monto de pasivos gubernamentales indizados al dólar, y a la devaluación en diciembre de 1994; lo que expuso a un pánico financiero y la pérdida de acceso a los mercados internacionales de capital, ante el riesgo de insolvencia. Para darle un manejo integral a la difícil coyuntura económica, se erigió un elemento fundamental al programa de ajuste, fijado en los siguientes objetivos: Renovar y extender los vencimientos de las obligaciones de corto plazo, principalmente aquellas denominadas en moneda extranjera; recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital, la negociación de un paquete con ayuda financiera internacional, para despejar la amenaza de insolvencia y coadyuvar a estabilizar los mercados financiero y cambiario.

Las acciones iniciadas en 1996 promovieron el acceso favorable a los mercados internacionales de capital para efectuar importantes operaciones de refinanciamiento, permitieron conseguir mejores condiciones en las obligaciones contraídas; entre las operaciones efectuadas se distinguen, la liquidación total de los recursos del fondo de estabilización negociado en 1995 con el Departamento del Tesoro de los EU de América; el prepago de las Notas Bancarias, emitidas en 1996 para amortizar en el mismo año parte del paquete financiero de emergencia; y la redención anticipada del monto remanente de los Bonos Azteca. La política de deuda se centró en cuatro objetivos:

- Extender la estructura de vencimientos de la deuda;
- Avanzar en materia de refinanciamiento y evitar futuras concentraciones de amortizaciones;

- Disminuir el costo del financiamiento del sector público; y
- Minimizar la vulnerabilidad del servicio de la deuda pública ante variaciones en tasas de interés y paridades cambiarias.

La política de deuda durante 1997 propició avances significativos en el estado que guarda su acervo y condiciones de contratación, al tiempo que favoreció la apertura de mayores márgenes para el gasto social e inversión productiva. Los estrictos límites autorizados por el Congreso de la Unión, permitieron seguir las directrices establecidas en la materia, dentro de los Criterios Generales de Política Económica del año y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 –PRONAFIDE-, fueron piezas clave en los resultados obtenidos, por lo que se continuó con seguir con el ejercicio del manejo de la deuda pública del año anterior, centrados en tres objetivos fundamentales: disminuir el costo financiero del sector público; extender la estructura de vencimiento de la deuda pública; reducir la vulnerabilidad ante variaciones en tasas de interés, paridades cambiarias y cambios repentinos en la composición de las carteras de los inversionistas.

El manejo de la Política de Deuda Pública (PDP) en 1998 fue eficiente y sensato. Su objetivo permitió financiar sanamente el déficit económico, sin rebasar los límites autorizados en el artículo 2º de la ley de Ingresos de la Federación para 1998, y garantizar el cumplimiento puntal de los compromisos contraídos con acreedores nacionales y del exterior. Se restauraron las condiciones para la estabilidad dirigidas a evitar problemas de liquidez que efectuaron la economía nacional y la quiebra del sistema financiero, a través de dos acciones: I) obtención de financiamiento a mediano y largo plazos, que compensarán los vencimientos de corto plazo; II) mediante la canalización de apoyos a los deudores de la banca, saneamiento y capitalización de esas instituciones, procurando el menor costo posible con cargo al Estado y, en forma paralela, la adecuación del marco regulatorio y prácticas de supervisión del sistema financiero.

Los objetivos propuestos en la PDP en 1999 fueron seguir bajo los límites de endeudamiento fijados por el Congreso de la Unión, como una obligación legal e institucional. Así, en el Artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación de ese año se establecieron los siguientes límites:

- Endeudamiento neto externo que no exceda de 5 mil millones de dólares de los EU de América.

- Endeudamiento neto interno hasta por 95 mil millones de pesos.
- En caso de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el Ejecutivo Federal podrá emitir deuda interna adicional hasta por el equivalente en moneda nacional a esa diferencia.
- Asimismo, podrá contratar endeudamiento interno adicional al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

Los objetivos de la PDP en el año 2000 fueron mejorar el perfil de vencimientos, disminuir el costo financiero del débito público, reducir la sensibilidad del costo ante variaciones de las tasas de interés y paridades cambiarias y coadyuvar a garantizar una transición ordenada a la siguiente administración. Las estrategias fueron emplear la deuda interna como principal fuente de financiamiento del déficit del Gobierno Federal; el ahorro externo como complemento del ahorro interno; promover el desarrollo del mercado de valores gubernamentales; mejorar las condiciones financieras de los pasivos públicos; distribuir adecuadamente en el tiempo los vencimientos de la deuda, evitando la acumulación en plazos cortos de montos importantes de amortizaciones; cumplir con el techo de endeudamiento neto autorizado por el Congreso de la Unión.

Los límites de endeudamiento autorizados por el Congreso de la Unión decretado en la Ley de ingresos de la Federación, fijó un endeudamiento neto externo a no exceder los 3 mil 500 millones de dólares; endeudamiento neto interno por 90 mil millones de pesos; en caso de que el endeudamiento neto externo sea inferior al autorizado, el Ejecutivo Federal podrá emitir deuda interna adicional equivalente en moneda nacional a esa diferencia y poder contratar un endeudamiento interno superior al autorizado, siempre que los recursos obtenidos se destinen íntegramente a la disminución de la deuda pública externa.

Las líneas de acciones fueron aplicadas para avanzar en la conformación de la curva de rendimiento de los instrumentos de largo plazo de la deuda externa del Gobierno Federal; instrumentar diversas operaciones de refinanciamiento y administración de los pasivos externos, a efecto de cumplir cabal y oportunamente con los vencimientos de la deuda pública; complementar el Programa de Fortalecimiento Financiero. Respecto a la deuda interna, fue mantener la estrategia de determinación previa de las subastas de

valores, a fin de propiciar mayor certidumbre en los mercados; fomentar el desarrollo de un mercado de deuda interna de largo plazo; y cubrir los requerimientos financieros del Gobierno Federal¹¹.

El seguimiento anual que le hemos dado al apartado de la política de deuda pública, el principal objetivo a los años posteriores a la crisis de solvencia de deuda del año 1982, fue su renegociación y su disminución, para tales fines se ocuparon dos administraciones, la de MMH y CSG; posteriormente en la administración de EZPL, nuevamente pasó por una nueva crisis de deuda, que incluían retrasos en ajuste de tipo de cambio, y contratación a corto plazo; en un grado de emergencia, se requirió del apoyo internacional y del Estado mexicano para estabilizar el sistema financiero privatizado.

El manejo y límite de contratación de deuda pública, después de esa nueva crisis estarían autorizados por el Congreso de la Unión a partir del año 1997, sin dejar de incrementar los montos de ella y sin tomar en consideración el artículo 73, fracción VIII (véase en el anexo 3.3*). Se entiende que bajo la reestructuración de administración pública, iniciada con la administración de JLP, por medio de dictar el Plan Global de Desarrollo, y posteriormente Plan Nacional de Desarrollo, se está planeando la contratación de deuda bajo estos lineamientos del PND y del PRONAFIDE e incluirse en la ley de ingresos y presupuesto de egresos; pero, sin dejar de utilizar la deuda para cubrir déficit de las finanzas públicas; de tal manera que el fin es contener la desconfianza ante agentes externos a favor no solo del sector público, y seguir conservando el aval para obtener futuros ingresos por este medio. No obstante, no se ha dejado de depender del crédito externo para resolver emergencias inmediatas, y con consecuencias de desventajas a adquirirlos en el corto plazo.

3.2 Contratación de deuda en el periodo.

El objeto del presente apartado es asociar la política de ingresos, gasto y deuda; corresponde hacerlo con la ejecución del gasto (en qué se gastó), para ello utilizaremos

¹¹ A partir del año 1991 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargó de estas publicaciones en base a la utilización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1991-2000. 1991, pág. 145; 1992, pág. 171; 1993, pág. 231; 1994, pág. 233; 1995, pág. 215; 1997, pág. 249; 1999, pág. 267; y 2000, pág. 257. Nota para fines de seguimiento anuales, en el año 1996 se le dio seguimiento a través del documento del año 1997, y para el año 1998, se tomó el PND, Informe de Ejecución del año 1998, págs. 199 y 242.

*Nótese los incrementos de los montos a través de los años, durante el periodo 1982-2000.

los informes de ejecución del PND desde 1984 hasta el año 2000. Por consiguiente, se hará mención de la causa de contratar deuda, con el uso de esos mismos documentos.

3.2.1. Ejecución del Gasto.

En México el proceso de industrialización se llevó a cabo a través de la intervención del Estado en la economía. La etapa de la industrialización consistió en sustituir las importaciones, el Estado asumió un papel proteccionista para fomentar el fortalecimiento de esa actividad, proporcionando insumos de uso generalizado, bienes de consumo básico y el establecimiento de infraestructura. Los años setenta trascurren con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, por consiguiente con inestabilidad macroeconómica; ante tal panorama el Estado procuró tomar el papel de protector del empleo, por lo que tomó a su cargo a las empresas con problemas económicos; asimismo, también asume el monopolio del sector energético (petróleo, energía eléctrica, etc.), y de otros recursos escasos demandados socialmente; esto significó un crecimiento del aparato estatal e hicieron que el déficit fiscal y la deuda del gobierno aumentará.

Los años ochenta inician con la crisis de insolvencia para el pago de deuda, por lo que se procuró una modificación en la intervención estatal en la economía. Se tenían que resolver problemas de inestabilidad a nivel macroeconómico, estableciéndose medidas como: la reducción del gasto primario para disminuir del déficit público y venta de empresas paraestatales ineficientes. El cambio de rumbo sobre la participación del Estado en la economía se hizo mediante modificaciones a nivel constitucional, legal e institucional, donde se concibe a un Estado regulatorio, después de ser el principal generador de monopolios (empresas paraestatales), con la venta de la mayor parte de sus empresas, su participación directa en la economía ha sido cada vez menor.

El siguiente cuadro resume la política de gasto, medidas para resolver el déficit público mediante modificaciones de la política de ingresos y la reducción del gasto, en qué se gastó (dimensión económica), y para qué se gastó (dimensión funcional).

Capítulo 3. La Crisis Económica de 1982 y Las Posteriores Contrataciones de Deuda.

POLITICA DE GASTO 1983-2000			
AÑOS	ADMINISTRACIÓN	MEDIDAS	GASTO EJERCIDO
			¿En qué y para qué se gastó?
1983-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	Con la política de ingresos se instrumentaría cambios en la recaudación (tributación), mediante la reducción de la evasión y el incremento de la ampliación de la base gravable, sin incrementar las tasas impositivas, para fortalecer el ahorro público; disminución del gasto programable o directo de administración; disminución de subsidios y transferencias en congruencia con el esquema de política de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público; gasto de inversión se concentraría en obras de infraestructura económica, rural (educación, salud, vivienda, transportes y comunicaciones), y social para inducir el desarrollo social, generación de empleos y producción.	El gasto ejercido realizado en el periodo produjo una contención en el ritmo de crecimiento, los fines del gasto que se dirigió y se realizó al financiamiento fueron con fines no inflacionarios. No obstante, los objetivos a alcanzar dentro de las metas globales fueron la reordenación sectorial, destaca el gasto a los sectores prioritarios, recuperación económica y reserva para el programa del empleo, lo que permitió atender con oportunidad actividades públicas de contenido social y de apoyo a la planta productiva, y pagar el mayor costo del servicio de la deuda sin detrimento de la prestación de servicios públicos, producción de bienes y servicios estratégicos.
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	Planteamiento de una profunda Reforma Fiscal, para ampliar la base gravable y la reducción de las tasas impositivas, simplificar y modernizar la administración fiscal, a fin de combatir la elusión y evasión fiscales, con el propósito de fortalecer la captación de ingresos no petroleros; estímulos fiscales para otorgar apoyos sólo a actividades que impactaran en el empleo y bienestar social, mediante el régimen de Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS); la política de precios y tarifas se propuso manejar estabilidad de precios con el sano funcionamiento de las entidades paraestatales; el ejercicio del gasto público estaría en congruencia con el ritmo de crecimiento de la actividad económica, incrementando el gasto social, en rubros de infraestructura para apoyar la producción de bienes y servicios básicos estratégicos, impulsando la inversión social y privada; y los ingresos presupuestales apoyarían la estabilidad de precios y el funcionamiento adecuado de los mercados financieros. El Gasto programable seguiría con la medida de reducción con el fin de hacerlo más eficiente. El gasto no programable se contraería y mantendría en particular al pago de intereses a las condiciones reales (reducir transferencias de recursos al exterior por deuda).	El ejercicio del gasto para el periodo se procuró bajo el esquema de control y disciplina para abatir el déficit financieros, para procurar un superávit primario del Sector Público Presupuestal, los recursos se destinaron a los servicios de educación, laboral, salud, vivienda, transporte, comercio, abasto de productos básicos, combate a la pobreza extrema mediante las obras y acciones realizadas a través del Programa Nacional de Solidaridad. El gasto ejercido fue para las áreas estratégicas y prioritarias en un contexto de racionalización, en programas sociales; pero al mismo tiempo rentables que estuvieran vinculados a la superación de rezagos en la infraestructura productiva; Asimismo, se otorgaron subsidios a cubrir los desequilibrios financieros para ajustarlos a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, con el fin de evitar el deterioro del poder adquisitivo de los consumidores, principalmente de consumo popular de origen agropecuario, proyectos de modernización de infraestructura básica de comunicaciones y transportes, energía eléctrica y abasto de combustibles, obras y proyectos para favorecer el incremento de la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, como agua potable, electrificación, alcantarillado, vías públicas, espacios educativos y unidades médicas; en inversión física se destinó al fortalecimiento de la infraestructura necesarias para el desarrollo de la actividad económica como construcción de carreteras y puertos, generación y suministro de energía eléctrica, petroquímica y obras hidráulicas.

Capítulo 3. La Crisis Económica de 1982 y Las Posteriores Contrataciones de Deuda.

1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce y de León	Corregir los desequilibrios macroeconómicos derivados de la crisis financiera de 1994-1995 y del rescate financiero. Para tal se debía fortalecer los ingresos por impuestos indirectos con el objetivo de fomentar el ahorro, incrementar precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, eliminar subsidios injustificados, y disminuyendo el gasto presupuestario y reducción del gasto no programado, manteniéndose a nivel congruentes con la disponibilidad de ingresos. Atender el compromiso de costo financiero de la deuda externa e interna, impulsar la inversión productiva y el gasto social. Inicio de una reforma presupuestaria para mejorar el desempeño los programas gubernamentales, mediante un replanteamiento integral de su estructura y la implantación de indicadores estratégicos, la Nueva Estructura Programática (NEP) aportará elementos objetivos para vincular el desempeño de las dependencias y entidades en el uso y destino de las erogaciones públicas y resultado alcanzados. Promoción del ahorro, la inversión productiva y la generación de empleos, lograr un sano financiamiento del gasto del Sector Público Presupuestario, mantener la solidez financiera del Estado y promover el crecimiento económico sostenido.	Financiar programas estratégicos de inversión para la ampliación de la cobertura de los servicios de desarrollo social y fortalecer la plataforma de producción de hidrocarburos; el gasto primario se utilizó para incrementar las participaciones a los estados, el DF y los municipios; se hizo inversión fija sectorial en desarrollo social, energético, y comunicaciones y transportes, aumentar la infraestructura en salud, educación, agua potable, alcantarillado y urbanización en los municipios y áreas urbanas con mayores carencias; financiar la exploración y producción de petrolero crudo, las obras en plantas de refinación y petroquímica; aumentar a extensión de las líneas de transmisión y las redes de distribución de energía eléctrica; trabajos de reconstrucción, modernización, ampliación y reconstrucción, y conservación de caminos rurales. Los subsidios se destinaron a programas prioritarios como el Agropecuario y Desarrollo Rural, El Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía y el Combate a la pobreza extrema.
-----------	------------------------------------	--	--

Fuente: Informes de Ejecución del PND, años 1984-2000.

3.2.2. Beneficiados y perjudicados de la política de gasto.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación¹² se presentan las erogaciones que el Gobierno Federal realiza en el cumplimiento de sus diferentes actividades bajo el orden constitucional, como son: las transferencias de recursos, adquisición de bienes y servicios de las Instituciones, o el pago de intereses de la deuda. La transferencia de recursos a los estados o municipios desconoce qué bienes o servicios adquirirán los beneficiados del gasto público y cómo estas aportaciones ayudan al fomento del desarrollo y crecimiento económico, en la realización de sus actividades locales; asimismo, qué parte del presupuesto recibido a través de las participaciones federales serían destinados al gasto corriente o del capital. La dimensión económica del gasto es solo una parte del gasto público que se incluye en el PEF; y para esta parte, la información del PEF solo permite identificar el monto de recursos que se utilizan en la adquisición de bienes y servicios para las operaciones cotidianas de las Instituciones del Gobierno Federal, como la construcción de obras públicas e infraestructura física, equipo de informática, médico, escuelas, hospitales, clínicas de salud, carreteras e infraestructura para agua potable, entre otros.

¹² El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. SHCP. Subsecretaría de Egresos. Pág.11

3.2.3. Diferentes usos de la contratación de deuda.

A partir de la administración de MMH, el objetivo principal fue corregir la problemática de financiamiento, que repercutió en el manejo de las finanzas públicas y limitó el desarrollo. Para corregirlo, inició un proceso de reestructuración de la deuda externa y la pretensión de hacer cambios estructurales en el sector financiero. Antes de esta administración, el financiamiento provenía del exterior. En el esquema de aumentar las exportaciones petroleras la meta era no depender de los recursos externos; para disminuir el ritmo de crecimiento del endeudamiento, esto hasta 1980. Sin embargo, a partir de ese año sucedió lo contrario, debido al incremento de intereses como obligaciones a corto plazo, el uso de este tipo de contrataciones obedeció a la sobrevaluación del tipo de cambio; como la contracción de la demanda mundial por exportaciones mexicanas, caída de los precios internacionales del petróleo y otras materias primas; y por ende, el déficit público y salida de capitales.

El siguiente resumen especificará la necesidad de contratación de deuda y usos, a partir de la administración de MMH, utilizando los informes de ejecución del PND a partir de 1984, que realizaron medidas para reestructurar la deuda ya vencida, y mejorar los vencimientos de los créditos en años posteriores, y aplicación del PRONAFIDE hasta el año 2000.

Capítulo 3. La Crisis Económica de 1982 y Las Posteriores Contrataciones de Deuda.

CONTRATACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS CREDITICIOS					
AÑOS	ADMINISTRACIÓN	CONTRATACION DE DEUDA		MONTOS	USOS
		Corto Plazo	Largo Plazo		
1983-1988	Miguel de la Madrid Hurtado	CETES a seis meses 1984		89 mil millones de pesos	Requerimiento de divisas del país, financiar los déficits en cuenta corriente
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS), a seis meses y los Bonos Ajustables del Gobierno Federal (AJUSTABONOS), a tres años; CETES a 28 días. En 1990 se colocaron 5 emisiones de bonos del sector público, con vencimiento de 5.3 años. Créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; y créditos bilaterales con distintos países.		Colocaciones del Gobierno Federal, NAFIN, BANCOMEXT y PEMEX en mercados europeos por 1 740 millones de dólares en 1990. Organismos financieros internacionales por 2912 millones de dólares; con otros países por 2630 millones de dólares.	Financiamiento del déficit financiero del Sector Público para su saneamiento a través de fuentes no inflacionarias. Con la venta de empresas paraestatales como Telmex se utilizó para amortizar deuda interna por un monto de 21.6 millones de pesos. El uso de las deudas con Organismos Internacionales y otros países se destinaron a apoyar el desarrollo agrícola, minero, eléctrico, la irrigación y el drenaje, programas de descentralización y desarrollo regional en varios estados; compra de maquinaria y equipo, para la modernización de Ferronales, inversiones en PEMEX, construcción de plantas termoeléctricas y la ampliación del Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México.
1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce y de León	Colocación en 1996 de Bonos de Desarrollo BONDES a plazo de uno y dos años y UDIBONOS a plazo de tres años; en 1997 se realiza una emisión en el mercado europeo. Créditos bilaterales, con instituciones financieras de EU, Canadá, Japón, Francia y España. Créditos bilaterales en 1998 por 5 704.7 millones de dólares.	Paquete Financiero de Apoyo por organismos financieros multilaterales y bancos centrales de economías industrializadas. Apoyos recibidos por el BIRF, BID. Colocación de bonos en 1995 con plazo de tres años en yenes equivalente a 1 091.0 millones de dólares. En 1998 se colocaron 12 emisiones de bonos en los mercados internacionales de capital; adicionalmente en este año se negociaron créditos de largo plazo con Organismos Financieros internacionales OFIS. Emisión de Bono Global en 1999 por 10 años, en este mismo año se realizó 13 emisiones en los principales mercados	50 537.4 millones de dólares; 2699.8 millones de dólares del BIRF, BID. La colocación de bonos por 6 521.9 millones de dólares en los principales mercados del mundo, alemán, suizo, francés, japonés y el norteamericano. Emisión en el mercado europeo por 400 millones de euros. La colocación de 1998 fue por un monto total de 4848.3 millones de dólares. Los créditos con los OFIS fue por un monto total de 2077.2 millones de dólares. Créditos bilaterales en 1998 por 5704.7 millones de dólares. Bono Global por mil millones de dólares. El monto de las 13 emisiones fue con un valor de 6 168.5 millones de dólares.	Amortizar la deuda pública interna del Gobierno Federal originada por la devaluación de 1994, financiar el déficit económico. La distribución del Paquete financieros se distribuyó en 26 797.0 millones utilizados en 1995 para apoyar el canje o refinanciamiento de los pasivos de corto plazo y fortalecer al sistema financiero, el restante se canalizó al Banco de México para restituir las reservas internacionales y apoyar la estabilidad cambiaria. La amortización de TESOBONOS fue por 28 948.5 millones de dólares, canjeando deuda interna de corto plazo denominada en dólares, por pasivos externos de mediano y largo plazo, con valor inferior a los 27 mil millones de dólares. Los financiamientos otorgados por organismos internacionales fueron canalizados y distribuyeron en: 396.9 millones a programas de servicios sociales básicas de salud, educación y capacitación a la población con menores ingresos; 876.0 millones de dólares para fortalecer el sistema financiero,

Capítulo 3. La Crisis Económica de 1982 y Las Posteriores Contrataciones de Deuda.

			internacionales de capital con plazos de hasta 17 años.	intermediarios bancarios afectados por la crisis; y los restantes 1426.9 millones de dólares se destinaron a la banca de desarrollo para los sectores agrícola e industrial, realización de obras públicas, acciones para mejorar el medio ambiente, programas de interés social de los estados y municipios, capacitación de trabajadores, educación básica y técnica. La colocación de 1998 se distribuyó en el Gobierno Federal, PEMEX, NAFIN. Los créditos con los OFIS se destinaron a ocho proyectos de alta rentabilidad social. Los créditos bilaterales de 1998 se utilizaron para financiar proyectos hidráulicos, de electrificación, de desarrollo urbano, de transporte de la ciudad de México, exportaciones manufactureras mexicanas y a la exportación e importación de productos petroleros. Con la emisión de 13 emisiones se distribuyó para PEMEX con dos emisiones por 687.1 millones de dólares, a plazo de cuatro y 25 años; y NAFIN operaciones por 300 millones de dólares a un plazo de tres años.
--	--	--	---	--

Fuente: Informes de Ejecución del PND, años 1984-2000. Poder Ejecutivo Federal

En resumen, con la crisis de deuda de 1982, las medidas aplicadas en la política económica para superarla, se mantuvieron durante tres sexenios, a través de diversas modificaciones. Destaca la reforma impositiva, de precios, tarifas de bienes y servicios prestados por el Gobierno Federal; reducir, pero mantener el gasto público a programas sociales y del desarrollo de las entidades estratégicas a cargo de la Federación; sanear las finanzas públicas; fomentar el ahorro a nivel público y privado, por medio del impulso y fomento del desarrollo del sistema financiero mexicano, otorgándole privilegios en la realización de sus actividades; renegociación de la deuda, y fortalecer la entrada a mercados internacionales de capital.

Con la experiencia de la crisis de deuda, se buscó mejorar los costos y tiempos en la contratación de deuda. No obstante, a todo lo anterior al inicio de la administración de EZPL se mostró la continuación de la dependencia de recursos financieros externos, a raíz de la crisis financiera de finales de 1994; con el riesgo de caer en la insolvencia de pagos por el vencimiento de créditos a corto plazo, en moneda extranjera y por

devaluación. Para resolver la crisis, el Estado retoma la medida de sustitución de pasivos y el papel de ser proveedor de recursos financieros a diversas actividades económicas de desarrollo social y crecimiento económico; mostrando sus deficiencias y dificultades para sostenerse como un Estado regulador. Acción notable: la mayor parte de los créditos contratados en ese lapso fueron a corto plazo; formas de financiamiento emergente y no en planes bien definidos en los PND; es a partir de esta nueva experiencia, que el Congreso de la Unión empieza a poner límites a la contratación de créditos.

3.3 . Cambios Estructurales.

El presente apartado presenta y contiene los cambios estructurales realizados en diferentes aristas, para hacerle frente a la protagónica crisis de deuda de 1982 y salir de ella, pretendiendo articular los diferentes sectores de la economía. Previo a la crisis, denota el desgaste del modelo, manifestándose en la crisis de 1976; que se caracterizó por ser el Estado, el eje y rector para fomentar el crecimiento económico y el bienestar social (acto paternalista y dependencia). El modelo de sustitución de importaciones; particularmente, fomentó al sector industrial con el desplazamiento de la población empleada en el sector agrícola a centrarse en las ciudades; y por consecuente, la necesidad de desarrollar otras actividades y/o sectores en función a su crecimiento y expansión.

El desequilibrio de crecimiento y desproporcional entre los sectores, provocó la insuficiencia de bienes del sector agrícola que demandaba la población, así como bienes intermedios que requería la industria para ofrecerlos como productos finales en el mercado. No obstante con esta advertencia, los precios de garantía fijados por el gobierno fueron bajos, lo que asoció a la erosión del sector para abastecer a otros sectores, desde alimentos hasta insumos. Para su apreciación, Mauro Rodríguez selecciona los siguientes datos, con tasa de crecimiento anual de las principales actividades económicas¹³.

¹³ Mauro Rodríguez García, “*Estructuras Socioeconómicas de México*”. Ed. McGraw Hill, México, D.F. 2006. Págs. 107-109.

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL Y PROMEDIO DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS SELECCIONADAS, 1976-1982						
AÑOS	PIB	AGRICULTURA	MINERÍA	MANUFACTURAS	CONSTRUCCIÓN	ELECTRICIDAD
1976	4.2	-1.0	6.1	5.0	4.6	12.2
1977	3.4	10.3	7.6	3.5	-5.3	7.6
1978	8.2	8.1	14.3	9.8	12.4	7.9
1979	9.2	-5.9	14.7	10.6	13.0	10.3
1980	8.3	10.0	22.3	7.2	12.3	6.5
1981	7.9	8.0	15.3	7.0	11.8	8.4
1982	-0.5	-2.9	9.2	-2.9	-5.0	6.6

Fuente: Su elaboración fue a partir de datos de NAFINSA, La economía Mexicana en Cifras, México, Nacional Financiera, 1984, PP. 61-62.

Adicionalmente, la actividad del Gobierno mexicano se desplegó con retraso en la satisfacción de las necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarios y vivienda. En particular por motivos de falta de financiamiento, se acentuó la descapitalización del campo y se detuvo la producción petrolera, siderúrgica, energía eléctrica y minería, ocasionando un rezago en la oferta de los bienes ofrecidos por el sector público. No obstante, con la política de aumentar el gasto, fue necesario aumentar los ingresos tributarios, causando descontento del sector privado por la continuación del papel rector del Estado, de fijar el rumbo, ritmo del desarrollo a pesar de los resultados económicos obtenidos. En estas condiciones los servicios de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado mantuvieron sus precios, ofreciendo todo tipo de subsidios (que posteriormente se retiraron) teniendo que aumentar los precios con el fin de expandir la producción de las empresas públicas. Con insuficientes recursos obtenidos, se acudió a créditos internos y externos para complementar el esquema de financiamiento dentro del programa de gasto.

Este esquema de política propició mayor inflación cuyos determinantes fueron el aumento de créditos y las tasas de interés crecientes, libre convertibilidad de la moneda; los desequilibrios fiscales afectando la oferta y demanda de bienes e incrementos en el precio del petróleo que se reflejaron en aumentos en el índice de precios al consumidor. Todo lo anterior provocó aún más endeudamiento del sector público; repercutiendo en desequilibrios con el exterior.

3.3.1. Cambios en las decisiones de política económica del gobierno mexicano.

Entre los recursos para enfrentar la crisis de 1982, se nacionalizó banca para recuperar el ritmo de crecimiento; no obstante, se empieza gradualmente abandonar el modelo de desarrollo, que buscaba la hegemonía de gestión del Estado, programa sustentado en ideologías de la Revolución Mexicana. C. Tello¹⁴ y R. Cordera, citan en México, la disputa por la Nación las opciones probables y polares dadas por los proyectos “Neoliberal y Nacionalista”. El Nacionalista estuvo impulsado y dotado de contornos por el movimiento popular, particularmente de la clase obrera organizada, donde destaca la necesidad de reformas económicas y sociales para lograr una efectiva integración nacional, disminuir la desigualdad y marginalidad; así como espacios más amplios para la democracia, la justicia y la libertad. Sin embargo, con el desgaste del proyecto Nacionalista, se puso en predominio el proyecto Neoliberal, que consiste en el predominio pleno de las fuerzas del mercado y las formas de organización económica.

3.3.2. Reformas legales después de la crisis económica de 1982.

El modelo Nacionalista se abandona a partir de diciembre de 1982; estableciendo planes inmediatos y de corto plazo para remediar las situaciones emergentes generadas por la crisis, para superar la crítica situación de controlar la inflación y restablecer la estabilidad económica. Tal objetivo, buscaría fomentar a corto plazo la competitividad externa, disminuir la intervención del Estado en la economía, estimular el ahorro interno para crear un ambiente de confianza; lograr el crecimiento económico y bienestar social. Poniendo en marcha ajustes fiscales, porque el déficit público era la fuente de muchos males y problemas en la economía; asimismo, se promovió la apertura de la economía nacional.

El argumento Neoliberal establecía que la intervención del Estado en la economía distorsiona su funcionamiento e impide que los agentes económicos actúen racionalmente para maximizar el rendimiento de los recursos. Por lo tanto, su papel debe reducirse y limitarse a garantizar que el mercado funcione de manera adecuada, dejar de poner restricciones e impedimentos a la libre y plena competencia; característica del proteccionismo comercial, uso generalizado de barreras no arancelarias (permisos de importación y precios oficiales) que acentuaron las distorsiones para el buen

¹⁴ Carlos Tello, “*La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*”. Págs. 337-340. Cita, “*México: la disputa por la Nación*”, México, Siglo XXI Editores, publicado en 1981

funcionamiento del mercado; adicionalmente que la administración ejercida por el Estado es menos eficiente y corrupta. Sus ideales son: promover la eficiencia de los mercados y su autorregulación; la dignidad y libertades individuales, pilares de la sociedad, que serían promovidos bajo este esquema; la intervención del Estado no debe ser excesiva y solo necesaria para no atentar contra esos ideales.

Con el proyecto Neoliberal se plantearon de tres reformas fundamentales a partir de la administración de MMH, con el propósito de recuperar el crecimiento económico y mejorar las condiciones generales de existencia de la población, en particular la más pobre, tomando el Estado el papel de protector de ese sector. Para ello se planteó: a) redimensionar al Estado; b) apertura al exterior y, c) reforma de los mercados monetarios, crediticia y financiera, éstas a su vez impactarían en las finanzas públicas, necesarias para poner en prácticas otras reformas estructurales.

La redimensión del Estado, se puso en práctica con: a) reducir el gasto público en el rubro de inversión, como tal el Estado dejaría un vacío que sería cubierto por los particulares nacionales y extranjeros; b) orientar los movimientos de recaudación de impuestos hacia los de carácter indirecto, buscando su neutralidad; c) privatizar la mayoría de las empresas públicas, las que no se pudieran privatizar, serían cerradas y dejarían de operar y, d) desregular su participación en las diversas actividades de la economía nacional, para elevar la eficiencia y mejorar su funcionamiento. Con la apertura comercial se argumentó que el país se concentraría en la producción de los bienes y servicios competitivos e importar aquellos de mejor calidad y precio, esto generaría eficiencia al exponerse a la competencia, beneficiando a los consumidores al contar con mercancías y servicios de mejor calidad y precio; pero también ayudaría a frenar las presiones inflacionarias, debido a que los bienes importados ayudarían a anclar los precios internos.

La reforma en los mercados monetario, financiero y crediticio consistió en: dismantelar el sistema de regulación existente en materia de inversiones extranjeras y control de cambios establecidos en septiembre de 1982; para volver al sistema de libre e irrestricta convertibilidad de la moneda. El fin era promover la competencia en el mercado desregulado permitiendo la marcha de negocios; así aumentaría las oportunidades de inversión, estimularía el crecimiento, fomentaría el empleo mejorando las condiciones de vida. Con estas reformas se aceleraría la generación del ahorro nacional para ampliar el monto de los recursos disponibles, canalizándolos a actividades productivas y dinámicas.

Para ello se necesitaba diversificar y modernizar el sistema financiero y así promover la productividad y competitividad de la economía. “El objetivo central de las reformas fue evitar la erosión de la demanda de los activos bancarios sujetos a encaje legal, a fin de que el financiamiento del sector público pudiera seguir funcionando. Las reformas se centraron en campos específicos: la liberalización de las tasas de interés, la racionalización del sistema de encaje legal, crédito dirigido, privatización bancaria, regulación prudencial; supervisión y autonomía del Banco Central”¹⁵.

El proceso de liberación financiera iniciada en 1988, con la reforma a los artículos 18 y 123 constitucionales, los servicios de la banca y crédito permitió el acceso a los particulares al privatizar la banca; en mayo de 1990 dejó de ser actividad exclusiva del Estado. Asimismo, se estimuló a la banca paralela –casas de bolsa-. La independencia del Banco de México se inició a través de la reforma a los artículos 28 y 123 constitucionales, entrando en vigor a principios de 1994, la nueva Ley del Banco de México estableció: a) el Banco Central es autónomo en sus funciones y administración; b) su objetivo básico es la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional; c) tiene facultad exclusiva para manejar su propio crédito; y d) tiene a su cargo, en cooperación con las autoridades competentes, la regulación del tipo de cambio, la intermediación y servicios financieros.

Por lo tanto, las reformas que se establecieron para realizar los cambios redimensión del papel del Estado en la economía, dejando de participar en diversas actividades relacionadas con la producción en el intercambio de bienes y servicios, para fomentar a las asociaciones público-privadas; liberando, desregulando el comercio, inversión extranjera y el sistema financiero, mediante la promoción de un marco legislativo que garantizará los derechos de propiedad (artículo 27 constitucional)¹⁶.

3.3.3. Reformas legales para establecer las nuevas formas de financiamiento.

En los años setenta se incrementó el crédito público externo para resolver el desequilibrio fiscal, sus montos se elevaron por las altas tasas de interés, propiciando mayor inflación. Otra forma de financiarse e hizo aumentar la deuda pública fue: la oferta abundante de petrodólares reciclados por la banca internacional, con un sobreprecio que

¹⁵ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. “Reformas Estructurales y política macroeconómica: El caso de México 1982-1999”. Mayo de 2000. Pág. 19-20

¹⁶ Carlos Tello, “La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014...”, Op. cit., pág. 346

no reflejaba la solvencia del país. En tanto, la deuda interna su proporción fue menor a la externa debido al restringido manejo del encaje legal, como por el proceso de desintermediación financiera bancaria y a la emisión de los nuevos instrumentos de deuda gubernamental “Los Certificados de la Tesorería de la Federación” (CETES) favoreció para no incrementarse en comparación a la externa¹⁷.

Para poner límites al incremento de deuda adquirida por el sector público; en 1977 entra en vigor la Ley General de la Deuda Pública en la ley secundaria (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), su objetivo: limitar y controlar el endeudamiento que adquirieran los gobiernos locales y empresas públicas; respecto al endeudamiento del gobierno federal, este debería ser autorizado y controlado por el Congreso, pero podría excederse; cuando fuese necesario por las circunstancias. La sanción se contemplaría en la cuenta pública dictaminada por el Congreso, que se hacía casi de manera automática y con retrasos mayores a un año.

Las reformas emprendidas para iniciar el proceso de liberación financiera doméstica y restricción al crédito interno se iniciaron en los primeros años de los 70's hasta 1987; a partir de 1988 en los programas de crédito dirigido, se planteó sustituir el encaje legal por un coeficiente de liquidez; es decir, una canalización obligatoria de fondos, estableciéndose que el pasivo derivado de la aceptación y los avales bancarios no quedarían sujetos a las reglas de canalización de crédito obligatorias, sino que sería cubierto en un 30% con valores gubernamentales (CETES o BONDES) o depósitos con interés del Banco de México. Fue el primer paso para sustituir el encaje legal en 51% por un coeficiente de liquidez del 30%. El proceso continuó en 1989, cuando el Banco Central hizo extensiva la aplicación del coeficiente de liquidez a los recursos captados en instrumentos tradicionales a las cuentas de cheques con y sin intereses. En septiembre de 1991 se dio un nuevo paso hacia la eliminación del sistema de regulación directa, cuando se reemplazó el coeficiente de liquidez¹⁸, por uno de reserva voluntaria. Sin embargo, en un intento por contener la fuerte afluencia de capitales a corto plazo que se venían registrando, se impuso un coeficiente de liquidez de 50% a la intermediación en

¹⁷ Fernando Clavijo y Susana Valdivieso. “Reformas Estructurales y política macroeconómica: El caso de México...” Op. Cit., págs. 13-14

¹⁸ En 1991, consideraron que el coeficiente de liquidez no podía ser permanente, debido a que aumentar la captación bancaria se incrementaría la demanda de valores gubernamentales, debido a que la oferta de éstos se reducía como consecuencia del desendeudamiento interno del gobierno federal. *Ibidem*, apartado de notas, pág. 81

dólares en bancos nacionales¹⁹. Esta transición se logró por la aplicación de la política de desendeudamiento del sector público, pero también fue el resultado del saneamiento fiscal en el periodo.

En consecuencia, la exposición de las reformas en la estructura económica, hechas y dictadas en la constitución nos muestra cambios contrarios a los manejados de una economía cerrada y con un panorama internacional estable, caracterizado por un elevado crecimiento del comercio internacional, baja inflación y escasa movilidad de capitales. Su manejo administrativo por el Estado mexicano (centralismo ejercido por el poder Ejecutivo) tenía la libertad y amplio manejo de las políticas macro y otros instrumentos (controles cuantitativos, políticas regionales, subsidios, política comercial, etc.). Sin embargo, durante la década de los años setenta se modificaron las condiciones tanto externas como interna; al seguir con este modelo se llevó al aumento de deuda en dimensiones de insolvencia; en los años ochenta su principal objetivo era su disminución para poner cumplir con los compromisos de crédito adquiridos en diversos sectores, que el Estado intervenía en la vida productiva del país, y fue una forma de allegarse de recursos inmediatos, para cumplir con metas establecidas de crecimiento económico para lograr el bienestar social; al no lograrlo obligaron a hacer cambios en la estructura prescrita en la constitución; al decretar la Ley secundaria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, muestra lo opuesto a lo que se regía hasta entonces; en el caso de la función de la deuda (LGDP), no era coherente a lo que dicta la constitución.

3.4. Renegociaciones de la deuda.

Este último apartado del capítulo expone las condiciones establecidas en la renegociación de la deuda, que ocasionaron la crisis de 1982. Las crisis han sido recurrentes en la historia de México, desde la independencia de la Nación mexicana. Además de tomar diversas medidas, desde cambios estructurales (cambios cualitativos con cuantitativos) con la intervención de diferentes agentes nacionales e internacionales.

Para retomar la estabilidad económica; la primera estrategia fue sanear las finanzas públicas. El balance económico primario (aplicación de política fiscal) no considera el pago por servicios y costos de la deuda menos el balance económico; es decir los

¹⁹ Ídem, pág. 20

ingresos públicos menos el gasto distinto de intereses; generando un excedente comercial para poder servir la deuda pública y privada externa; para lograrlo se ajustaron los precios, tarifas, reducir los subsidios, se redujo la inversión pública (dando paso a la privada), y gasto social; se fijó un tipo de cambio real estable mediante devaluaciones nominales, con una fuerte represión salarial. Lo anterior, en parte inició la solución y renegociación las condiciones de deuda con acreedores externos, que pretendían recuperar sus préstamos (casi total). Para ello, los países deudores tenían que retomar su crecimiento, y se ponen en consideración dos alternativas: refinanciar (canjear la deuda) y condonar. En los planes Baker y Brady se plantearon estas alternativas.

3.4.1. Política económica sobre el crédito de organismos internacionales.

Las elecciones de política económica adoptadas en la década de los ochenta por su duración abarcaron los años 1982-1989. La larga crisis de la deuda fue un momento clave, y la oportunidad para el establecimiento y aplicación acelerada del esquema de economía liberal y globalizada, que entraría en funciones a los principios de los años noventa; respuesta técnica que implicaba resolver el problema de endeudamiento.

Antes de la crisis mexicana en 1982, El FMI siguió de cerca el incremento de deuda de los países en desarrollo; señala Jérôme Sgard²⁰, en espera para resolver los problemas, desarrolló la práctica de la condicionalidad, la ingeniería financiera de las renegociaciones, el ajuste macroeconómico, los trabajos, reportes internos y discusiones con el consejo administrativo, sostenidos desde 1977. Jacques de Larosière, director general (1978), había especialmente desarrollado contactos regulares con los bancos internacionales instaurando un diálogo a distancia sobre la estrategia a adoptar frente a los problemas de la deuda.

En agosto de 1982, México declaró insolvencia para pagar la deuda, entre las alternativas tomadas para evitar una crisis con dimensión internacional y por la transición presidencial, el gobierno federal tomó la decisión de nacionalizar la banca y solicitar ayuda al FMI. La asistencia otorgada por el organismo internacional consistió en otorgar un préstamo-puente (capital a término) concedido por los principales bancos centrales del mundo, y un préstamo multilateral que sería completado con créditos públicos bilaterales

²⁰ Jérôme Sgard, “México: la crisis de los años 80’s”. Amériquelatine, Política outlook, 2012. Publicado en IMF, Fund Relations with Commercial Banks. Staff Memorandum SM/77/130, 7 de junio de 1977; IMF External Indebtedness of Developing Countries, Executive Board Meeting 81/12 y 81713, 26 de enero de 1981, pp. 22-30. Págs. 1 y 2.

e involucrarse en las negociaciones por medio de un programa macroeconómico. El financiamiento requerido a cubrir para finales de 1983, fue de 8,5 billones de dólares, de los cuales sólo contaba con un poco más de 3,5 billones de dólares.

El 18 de noviembre de 1982 en Nueva York, Larosière convocó a los principales bancos implicados, presentando su propuesta: la necesidad de proveer al 23 de diciembre los cinco billones faltantes del préstamo multilateral; cada uno proporcionaría parte del monto, conforme a sus compromisos; en caso contrario de no asistir, no podrían acceder al crédito del Banco Mundial ni préstamos bilaterales. El consejo administrativo del FMI reunió en esa misma fecha a los representantes de los países miembros, para estructurar el programa mexicano y decidir acordar o no el préstamo.

El 23 de noviembre los bancos habían reunido 4,3 billones de dólares, suma que se completó en las semanas siguientes. El programa permitió establecer una doctrina de reestructuración de deudas que se mantendría hasta 1989. En más de un centenar de oportunidades ha sido aplicada la misma regla de decisión, tomada directamente de la experiencia mexicana de 1982; en un primer momento el país en crisis firmaba un acuerdo económico con el FMI, que otorgaba entonces su “sello de buena conducta”. Luego, la negociación proseguía entre cinco a diez bancos representativos de los acreedores privados. Finalmente, al entrar en vigencia el acuerdo financiero, el FMI podía desbloquear su crédito multilateral y apoyar el ajuste del país; el Banco Mundial y otros acreedores multilaterales podían seguirlo²¹.

El plan de rescate o bail-out, consistía en préstamos a plazos demasiado largos, los bancos comerciales estimaban preferible que la factura la pagara el FMI, el Banco Mundial o los gobiernos del G7 (contribuyentes). Muchos, incluyendo la administración Reagan, pensaban en esta cuestión, contraria a las reglas del mercado, era inevitable. El director del FMI, Jacques de Larosière, como el jefe de la Reserva Federal Americana (Fed), Paul Vockner, orientarían la dinámica de la negociación por una vía completamente diferente. “El FMI instrumentó una relación jerárquica entre reguladores y regulados, suficientemente ambigua: por un lado, el mutuo derecho a veto igualaba a cierto punto las relaciones de poder y brindaba un elemento de legitimidad a las decisiones tomadas; por otro lado, las relaciones de fuerza directa se dejaban ver frente a la emergencia de

²¹ *Ibidem*, pág.3. Publicado en IMF, Minutes of the Executive Board Meetin 82/167 y 82/168, 23 de diciembre de 1982.

estrategias demasiado divergentes, tanto del lado de los bancos como de los países endeudados”²².

Hacia el Consenso de Washington en 1989, el Plan Baker en 1985 planteó la hipótesis: los países endeudados no necesitaban una reducción de créditos, sino que por el contrario requerían de aportarles nuevos créditos; a cambio, debían aplicar reformas radicales, para retomar el camino de crecimiento económico, y rembolsar todas sus deudas antiguas y nuevas; realizando ajustes macroeconómicos al presupuesto, a la moneda, tasa de cambio, etc., adicionalmente era necesario imponer un ajuste estructural; es decir, cambios radicales en la estructura de las economías en crisis. Este plan de cambios fue presentado en el Banco Mundial en la gestión de la crisis; juntamente, agregaron otros componentes más al ajuste; el conservadurismo monetario y fiscal, la apertura comercial, la reforma a los mercados internos (flexibilización del mercado laboral, privatización, desregulación); maneras de controlar la economía de los países en desarrollo, para poder acceder a los recursos financieros requeridos, a favor de insertarlos a la idea de economía global.

3.4.2. El Plan Brady

EL Plan Brady, sugerido en marzo de 1989 por iniciativa de Nicolás Brady -secretario del tesoro del Estado americano-, dio seguimiento al plan Baker, con cambios que dieron una alternativa de solución al problema de la crisis de deuda iniciada en 1982. El objetivo principal a alcanzar fue reducir la deuda de los países en crisis en un promedio del 40%, un alivio que les permitiría retomar el crecimiento necesario para seguir cumpliendo con los compromisos adquiridos y evitar repetir errores que condujeran a nuevos ceses de pagos; la propuesta consistió en flexibilizar la administración de las carteras por parte de los bancos comerciales del stock de créditos bancarios, con múltiples reestructuraciones desde 1982 e intercambiados a dólares en los mercados secundarios. El resultado de la medida aplicada: los países endeudados recuperaron su solvencia, se creó el mercado de deuda soberana, líquida, homogénea en el plano jurídico y abierto a una amplia gama de inversores (fondos de inversión, compañías de seguro, fondos previsionales, etc.). Es decir, “el viejo stock* de deuda acumulada desde los años setenta se volvió instrumento de una mutación financiera a gran escala, que en los años siguientes iba a cambiar

²² Ídem., pág.3. Cita a M. Kahler (dir). *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986; C. Lipson, “Bankers” Dilemmas: Private Cooperation in Rescheduling Sovereign Debts”, *World Politics*, Vol. 38, No. 1, 1985, pp. 200-225

completamente la conducta macroeconómica y el financiamiento exterior de estos países”²³. Consecuente a lo anterior, entre las propuestas del Plan Brady estuvieron:

1. Que la banca acreedora aceptara parte de los costos del endeudamiento.
2. Para disminuir la deuda y su servicio, deberían comprometer destinar recursos públicos del sector oficial internacional, para que los bancos estuvieran obligados a participar en las reestructuraciones y aceptar las pérdidas derivadas.
3. El FMI tendría que dejar de ser el supervisor del buen comportamiento de los países deudores y sus relaciones con la banca comercial.
4. Modificar las regulaciones impositivas, contables y bancarias de los bancos acreedores para favorecer la reducción de la deuda. Un ejemplo, el gobierno de Japón otorgó beneficios impositivos a los bancos que aceptarían participar en las operaciones de reducción de deuda.

Para reducir los montos de deuda se debía llegar a acuerdos voluntarios; revisar caso por caso y basarse en operaciones aceptadas por el mercado. El apoyo institucional y acceso a fondos públicos estarían sujetos al desempeño de las economías de los países deudores, en fomento del ahorro e inversión internos, y el retorno de capitales. El plan Brady pretendía fortalecer el desempeño y las funciones del FMI y Banco Mundial, con la aplicación de sus políticas crediticias, para reducir la deuda; ofreciendo a los países deudores, presentar opciones a elegir en la revisión de sus deudas y reducirlas con las siguientes propuestas presentadas²⁴:

- Recompra directa de deuda (buybacks), el deudor utilizará fondos propios (reservas) o externos (de organismos financieros) para recomprar sus títulos de deuda con descuento en el mercado secundario.

* Se le nombro así, porque es el resultado del problema de la sobrecarga de deuda “heredada” suficientemente grande como para que los acreedores no esperen cobrar íntegramente el monto de los préstamos concedidos (capital más intereses correspondientes). Por lo tanto, a los acreedores tenían dos alternativas: refinanciar la deuda volviendo a prestar o perdonar una parte de la misma perdiendo algo a cambio de la seguridad de recuperar el resto.

²³ Ídem., pág.6.

²⁴ Mariana Sangermano, “Los Planes Baker y Brady. Alternativas de solución a la crisis de deuda de Argentina y países latinoamericanos”. Serie: Documentos de trabajo de la fundación EGE. Rio Cuarto y Rosario, Noviembre 2005, pág.4.

- Canje de deuda vieja por deuda nueva (debt swaps o securitización) con reducción del capital y/o de los intereses; a cambio, otorgar garantías sobre la deuda nueva para que resulte más atractiva a la existente.
- Canje de deuda por activos (debt equity swaps), consiste en cambiar bonos por moneda nacional para realizar nuevas inversiones o adquirir activos ya existentes (por ejemplo, privatización de empresas estatales).

Con las anteriores alternativas, entrarían en una puja, donde los países deudores buscarían minimizar las transferencias de recursos y evitar el problema de sobrecarga de deuda²⁵, y los acreedores buscarían obtener el máximo beneficio posible.

Para tales renegociaciones, tomando en cuenta las propuestas del plan Brady, el gobierno mexicano encabezado por CSG tomó en consideración que la emisión de los bonos eran percibidos como un instrumento más seguro, no daban pie a prórrogas, aspecto que se reflejaba en el retorno de los bonos vis à vis de créditos sindicados. A su vez, los emisores tenían acceso a un mayor rango de inversionistas como una de diversificación del riesgo²⁶. Otra diferencia importante de la emisión de bonos en el mercado y el mecanismo de créditos bancarios fue la categorización de los países, mejor conocida como calificación por las agencias calificadoras de riesgo. Bajo estas consideraciones, se programó el itinerario para la negociación. Cabe mencionar, al mes de diciembre del año 1988, el gobierno mexicano inicio relaciones con los diversos acreedores, con un saldo de la deuda externa total de **100 384 mdd**; de los cuales **81 003 mdd** correspondían al sector público. Destacamos las fechas más importantes de las actividades realizadas en la renegociación de la deuda, en el transcurso del año 1989:

El 7 de febrero de 1989, México rechazó utilizar el crédito puente de 3.5 miles de millones de dólares ofrecido por el gobierno norteamericano en octubre de 1988, innecesario en virtud a que la situación económica del país se había estabilizado en los últimos meses. **Febrero 28**, en Washington, el Subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz mencionó que deben reducirse en 7,000 millones de dólares las transferencias netas

²⁵ El problema de sobrecarga de deuda ocurre cuando el valor de la corriente de transferencias potenciales de recursos es inferior al monto adeudado.

²⁶ Sergio Negrete Cárdenas, “*Mexican Debt Crises: a new approach to their génesis and resolution*”, (Ph. D. Dissertation). Department of Economics, University of Essex. Uk, 1999. Cap. 4. Citado en “*El Crédito en la Historia Hacendaria de México. Sus protagonistas y su entorno*”, SHCP, Trilce Editores. México, D.F., 2012. Pág. 164

anuales que hace México e indicó que más de la mitad de esta reducción debe provenir de una reducción de la deuda.

Abril 11. El secretario Pedro Aspe pública la Carta de Intención enviada al FMI, donde acordó un préstamo por 3.64 miles de millones de dólares, orientado a apoyar el programa de reforma económica. Asimismo, informó que espera recibir un financiamiento adicional por 500 millones de dólares. Los créditos con FMI serían desembolsados en los próximos tres años, para dar un apoyo importante a las reservas internacionales del país.

Abril 21. Las autoridades mexicanas solicitaron al Comité Asesor de Bancos extender los vencimientos del principal por 1,175 millones de dólares del 1º de julio de 1989 al 31 de marzo de 1990; extender por periodos sucesivos los siguientes pagos por tres meses hasta ser liquidados en su totalidad durante el segundo trimestre de 1990. William Rhodes de Citibank declaró que el Comité de Bancos aceptó la propuesta y enviaría un comunicado a todos los acreedores en ese sentido. **Abril 27.** José Ángel Gurría presentó las propuestas financieras de México a los bancos acreedores: a) reducción global de 55 por ciento del principal; b) reducción de tasas de interés al 4 por ciento fijo; c) capitalización del 80 por ciento de los intereses durante los siguientes seis años o dinero fresco equivalente a la capitalización del 80 por ciento de los intereses.

Mayo 18. México a través del secretario de Hacienda, anunció un acuerdo financiero con el Banco Mundial por 1,960 millones de dólares. Adicionalmente, informó el reinicio de las discusiones entre los bancos acreedores y los negociadores mexicanos. **Mayo 3.** Se alcanzó un acuerdo con el Club de París que permitiría reducir la deuda externa en 2,600 millones de dólares y refinanciar 80 por ciento de los intereses durante los próximos 10 años.

Junio 26. El Comité Asesor de Bancos respondió a la propuesta mexicana y ofreció un paquete de descuentos para la deuda externa de México en los siguientes términos: a) Reducción del 30 por ciento sobre la llamada “deuda vieja”, la contraída por México antes de 1982 que suma unos 38,000 mdd. En consecuencia, por este concepto, la disminución de la deuda sería de 11,400 mdd; b) Reducción de 20% sobre la deuda nueva, posterior a 1982 de 16,000 millones de dólares, equivale a una reducción de 3,200 millones de dólares. Es decir, la contrapropuesta consiste en una reducción promedio del 27 por ciento equivalente a 14,600 millones; c) Créditos anuales por 1,800 mdd para financiar pago de intereses, y d) Swaps por 3,000 mdd. Ante la contrapropuesta de este paquete, los negociadores mexicanos regresaron a México para efectuar consultas. **Junio 29.**

México rechazó formalmente la propuesta de descuento de la deuda comercial que le hizo el Comité de Bancos Acreedores e insistió en su demanda de obtener una rebaja global de 45 por ciento, y 4% anual de los intereses.

Julio 5. El presidente del Citicorp, John Reed, invitó a los presidentes de los bancos del Comité Asesor a reunirse para discutir el tema; bancos ingleses y franceses se negaron a mejorar un descuento superior a 25%. La nueva propuesta a discutir fue ofrecer un descuento promedio de 35 por ciento sobre el valor nominal de los bonos a 30 años que los bancos intercambiarían por la deuda existente. Otra opción, los bonos devengarán intereses reducidos a un 6 por ciento para la deuda “vieja” previa a 1982, en vez de 7 1/4 a la propuesta anterior; y 6 1/2 por ciento en vez de 7 7/8 por ciento para la deuda posterior a 1982. **Julio 12.** La banca internacional propuso dos cláusulas contingentes, no aceptadas por las autoridades mexicanas: a) la cláusula de step-up por la cual México volvería a pagar tasas de mercado sobre la deuda que se reestructuraría, tan pronto como vuelva a tener solvencia financiera, y b) la cláusula de “recaptura”, consiste en hacer un reembolso a los bancos por los miles de millones de dólares anuales perdidos por reducir la deuda y su servicio, cuando la economía mexicana se recupere.

Julio 23. En un mensaje a la Nación, el Presidente Salinas informa la conclusión satisfactoria de las negociaciones con la banca comercial, obteniéndose condiciones favorables para el país que podrán contribuir a disminuir la transferencia neta de recursos al exterior. Un comunicado de prensa dio a conocer las modalidades del acuerdo alcanzado: el menú de las tres opciones aceptado ya hace unos días estableciendo: a) reducción del 35% al principal, tasa fija de 6.25%, o bien dinero fresco equivalente para los próximos cuatro años; b) Los bonos a 30 años mediante los cuales se intercambiaría deuda descontada en 35% se sujetarían a tasa flotante Libor más 13/16%; c) Los bonos a emitir para las dos primeras opciones contarían con garantías por 7,000 millones de dólares del FMI, Banco Mundial y los gobiernos de México y Japón. Los bancos que escojan la tercera opción, otorgarán nuevos créditos pagaderos en 15 años, con siete de gracia, con tasa Libor más 13/16%. Tendrían también la opción de dar dinero fresco o bien reciclar pagos de interés recibidos sobre los créditos ya otorgados.

El acuerdo también establecía dos cláusulas que fueron el principal punto de discordia en las conversaciones de los últimos días: a) Los acreedores que opten por la reducción de principal o de servicio, se les proporcionarían oportunidades de recaptura en los siguientes términos: la tasa de los bonos con interés reducido podrá aumentar después de

julio de 1996, si los precios del petróleo ajustados por inflación rebasan 14 dólares por barril; y si México recibe mayores ingresos petroleros en términos reales. El incremento en la tasa estaría limitado a tres puntos porcentuales; b) Habría disponibilidad de Swaps para los bancos acreedores sólo bajo el programa de privatización, así como para ciertas obras de infraestructura determinada por las autoridades mexicanas por un monto global equivalente a 1,000 mdd anuales, por un periodo de 3 ½ años.

El calendario y montos de desembolsos del FMI y del Banco Mundial, requería el adelanto de los recursos por los organismos, comprometidos bajo el esquema del setaside (el 30% de los desembolsos serían retenidos para apoyar el esquema de reducción de deuda). Por ser una propuesta que se contraponía con los lineamientos de condicionalidad de estos organismos, esta debía ser resuelta primeramente por sus respectivos directorios ejecutivos. Finalmente, un comunicado de prensa del Tesoro norteamericano expresó su beneplácito por el acuerdo alcanzado, y reiteró el ofrecimiento de arreglar en conjunción con las autoridades monetarias de otros países, un crédito puente hasta por 2,000 mdd.

Agosto-diciembre de 1989. En estos meses se fueron definiendo los compromisos de los acreedores de acuerdo al paquete financiero negociado así como los detalles técnicos de su instrumentación, no menos compleja que el proceso de negociación. Los compromisos finales quedaron de la siguiente manera:

- Bonos a descuento: 20,292 mdd (42.9%)
 - Bonos a la par garantizados: 22,467 mdd (47.5%)
 - Dinero fresco: 4,519 mdd (9.6%)
- Total: 47,278 mdd (100%)

28 de marzo de 1990. El paquete financiero 1989-1992 acordado por el Gobierno federal con la banca comercial acreedora entró en vigor²⁷. El proceso de negociación de la deuda externa fue el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI (por tres años, con posible extensión a cuatro a opción del gobierno de México), logrado el 26 de mayo de 1989. Por primera vez el FMI avalaba un programa económico cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico.

²⁷ *Ibidem*, págs.163-179. Tomado y copiado íntegro de Federico Rubli, 1992, “Cronología de la renegociación de la deuda externa pública de México”, en Rubli y Solís, 1992, México hacia la globalización

La renegociación logró obtener varios resultados, los montos ascendieron a 47 278 mdd, con un descuento de 7 190 millones del principal; las transferencias al exterior se redujeron en un promedio de 4 071 millones al año entre 1990 y 1994. Los Bonos Brady mexicanos llevaban varios esquemas de garantías para protección contra el riesgo, el más importante era un bono cupón cero y un warrant sobre el precio del petróleo²⁸. La renegociación de la deuda pública externa permitió al gobierno mexicano disminuir considerablemente las transferencias netas al exterior, las cuales cayeron de 6.9% del PIB en 1988 a 0.7% en 1989. El servicio de la deuda, en el periodo 1982-1987 representó en promedio 9.5% del PIB, disminuyó a 5.8% en el periodo 1988-1991. El saldo de la deuda externa respecto al PIB disminuyó de más de 60% en 1986, a menos de 20% para 1993²⁹.

3.4.3. Repercusiones económicas y sociales en la Nación Mexicana.

La redimensión del Estado, consistió en dejar de ser una economía cerrada (restricciones a la inversión privada extranjera), y abrirla a la competencia externa e inversión. Los cambios realizados fueron dictados por organismos externos, para cumplir con los pagos de la deuda externa. La coyuntura del país lo requería y eran necesarios antes de la crisis; las reformas hechas a algunos artículos constitucionales vinieron a destruir y afectar el sustento de políticas paternalistas estatales; en beneficio de intereses particulares externos, una ancla de subordinación como país deudor; provocando el decaimiento de clases sociales que dependían de este régimen.

Carlos Tello³⁰, señala: “la llamada apertura comercial y movimientos de capital, negociada con las cúpulas de empresarios, se tradujo en el abandono de la política industrial y agropecuaria; retiro paulatino de muchos instrumentos que el Estado utilizó a lo largo de décadas para inducir, estimular; prohibir y orientar el funcionamiento del total de las actividades de la economía”. El cambio substancial de ser una economía cerrada, a ser de las más abiertas a la competencia exterior; inició con un proceso intenso y acelerado de desmantelamiento del sistema de protección de la industria productora de

²⁸ El warrant sirvió como un elemento atractivo para la operación, pero era una fórmula muy compleja donde los acreedores tenían acceso a un pago adicional, siempre y cuando el petróleo excediera de ciertos niveles en ciertos plazos; dado que eso generaba mayor capacidad de pago para el deudor, entonces el acreedor podría resarcir pérdidas. A la combinación del bono cupón cero y del warrant, Alan Greenspan expresó que era “fascinante, pero de las cosas más complicadas que había visto”. Entrevista a José Ángel Gurría.

²⁹ *Ibid.*, pág. 185

³⁰ Carlos Tello, “*La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014...*”, Op. Cit. Págs. 342-349.

bienes de consumo duradero e incipiente en bienes de capital. La transcendencia trajo reducción de aranceles, tarifas y controles cuantitativos al comercio; al ingresar México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio GATT; y con la firma de negociaciones para el acuerdo de libre comercio con América de Norte (TLCAN).

Otro paso fue la desregulación al sistema de inversiones extranjeras, que puso fin al control de cambios establecido en septiembre de 1982, para volver al sistema libre e irrestricta convertibilidad de la moneda. Lo anterior tuvo el propósito de promover la competencia, aumentar las oportunidades de inversión, estimular el crecimiento, fomentar el empleo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país. Las consecuencias: la desarticulación de los procesos productivos, el rompimiento de cadenas productivas, la disminución de la participación de la industria en el PIB, extranjerización de la propiedad de las empresas, salarios reales reducidos y crecimiento del empleo precario e informal.

Las reformas a los mercados monetario, crediticio y financiero, para privatizar la banca parcialmente en tres meses, se notificaron el 1° de diciembre de 1982, con el propósito fue estimular la llamada banca paralela (casas de bolsa), en desventaja competitiva, porque el Estado aún era propietario mayoritario. Del mismo modo, se propuso acrecentar el ahorro nacional para crear los recursos necesarios, suficientes y canalizarlos a las diversas actividades productivas para fomentar el crecimiento y la competitividad; con la modificación a los artículos 18 y 123 constitucionales en 1990, el servicio de la banca y crédito dejó de ser actividad exclusiva del Estado, para dar acceso a los particulares; la venta de los bancos, permitió la participación del capital extranjero en las instituciones de crédito y auxiliares; dejando de ser un servicio público concesionado por el Estado que prestaba directamente este servicio, con opción a concesionarlo a particulares, y pasó a ser tan solo un servicio sujeto a solicitud y autorización de la SHCP para ejercer.

El abandono del esquema de operaciones selectivas de crédito, trajo modificaciones en las formas del financiamiento del sector público, como el encaje legal³¹, que al modificarlo dio mayor relevancia a las operaciones de mercado abierto. Con esta forma de captación, los bancos tenían la libertad de comprar valores gubernamentales con los recursos que no colocaban entre sus clientes. Ello acarreó el cierre de muchos de los bancos de desarrollo y los que quedaron dejaron de operar como bancos de fomento,

³¹ El encaje legal consistió en depositar obligatoriamente un porcentaje de los recursos bancarios captados, en el Banco de México.

para realizar solo operaciones de segundo piso (de garantía y descuento); dejando de existir todo el sistema de fideicomisos de fomento y garantía que estimulaba actividades prioritarias; con la autonomía del Banco de México se desregularon las operaciones de la banca comercial; particularmente, las tasas activas y pasivas.

Los cambios radicales afectaron el gasto público relacionado con las clases sociales y grupos de presión en México, por lo que se dejó de apoyar y subsidiar a los productores rurales; desapareciendo el crédito y el seguro de la banca de desarrollo para la producción agropecuaria, como los precios de garantía de producción de principales cultivos, apoyos a la producción y comercialización de ciertos productos; la red de almacenes de depósito propiedad del Estado se privatizó; por igual sucedió con la producción de fertilizantes, las entidades de investigación, las entidades públicas de promoción, estímulo social productivo a los agricultores y campesinos de diversas zonas y regiones del país.

A la clase obrera y clase media urbana también se les dejó de apoyar con la disminución del gasto público, al disminuir la atención al sistema de seguridad social y servicios de salud, programas de educación básica, educación media superior y superior. Asimismo, desaparecieron las tiendas y supermercados que atendían a las zonas populares urbanas, los diversos subsidios a productos y servicios básicos, cancelación de los programas que atendían a la población pobre y marginada del país (Coplamar) en el sexenio 1982-1988; reanudando los programas de combate a la pobreza en 1989.

La crisis trajo diversas dificultades, consistió en adoptar un modelo propuesto externamente, para resolverla y salir de ella, involucraba el sacrificio de la sociedad mexicana, pérdida de logros de clases sociales (baja y media), para adaptarse al nuevo entorno e incluirse en la esfera internacional para encontrar y adoptar nuevas formas para retomar el crecimiento. En tanto, para lograrlo se hicieron cambios estructurales en lo económico, social; a su vez en el proceso de transición, fue acompañado de otro tipo de crisis que se tuvo que enfrentar en 1995: el problema nuevamente de deuda por la crisis monetaria y bancaria.

Conclusión del capítulo. Las causas de contratación de deuda antes y después a la crisis de 1982, fueron: 1) la participación del Estado en el desarrollo económico y social del país (modelo Nacionalista) con la necesidad de sostener aumentos en los niveles de gasto; 2) aumento de participación de deuda externa a corto plazo, representó

paralelamente sus crecientes servicios en comparación a la interna; consecuencia del subdesarrollo del mercado de capitales y fomento al crecimiento del sistema financiero mexicano; 3) los cambios sufridos a partir de 1981 fueron ocasionados por la caída del petróleo, tipo de cambio y alza en la tasa de interés, mostró la vulnerabilidad a la dependencia por los créditos externos para el financiamiento del desarrollo, como por ingresos al ser un país monoexportador; incumpliendo a realizar los pagos del servicio de amortizaciones por vencimientos de la deuda excesiva; 4) los créditos adquiridos posterior a la crisis se utilizaron para pagar deuda vieja; para realizar reformas, compensar transitoriamente desequilibrios fiscales, asistencia social y su contención; fomento al sector privado y energético.

Soluciones: 1) cambios estructurales en la intervención del Estado en la economía, a través de reformas constitucionales (sustituir el modelo Nacionalista por Neoliberal); 3) ajustes en las finanzas públicas, tipo de cambio, aplicando una política conservadora en lo fiscal y monetaria; apertura al sistema financiero y comercial, flexibilización laboral, privatizaciones, desregulaciones; condiciones para la expansión de capitales transnacionales, confirmados con el ingreso al GATT y firma del TLCAN; medidas propuestas por el FMI y Banco Mundial para superar la crisis; 4) renegociación de deuda buscando mayores periodos de gracia en el pago del capital y servicios, para compensar los vencimientos de deuda a corto plazo, (con consecuencias a largo plazo); mejorar los plazos y condiciones de crédito (menor costo); obtención de recursos frescos acorde a la capacidad de pago, incluidos en la instrumentación del PND y el PRONAFIDE.

Consecuencias: excesiva transferencia de recursos al exterior por el rubro de pago de deuda y su servicio, incompatibles a los niveles de crecimiento generados en el país; provocando el decaimiento del sistema económico-social en la satisfacción de necesidades para mejorar la calidad de vida de las clases media y baja; afectando la soberanía, en la conducción económica.

CAPITULO 4

LA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA CONTRARIA A LA DEUDA NACIONAL (ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII).

Capítulo 4

LA CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA CONTRARIA A LA DEUDA NACIONAL (ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VIII).

El presente capítulo tiene como propósito reunir los componentes exhortados para contratar deuda por el Estado mexicano, acorde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con los cuales la Nación mexicana tendrá la solvencia económica para adquirir créditos, reconocerlos y pagarlos. El Proceso comprende: Leyes de Planeación-Ingreso-Egresos, 1) La contratación y destino contemplada en el PND; 2) la deuda adquirida se integrará en los rubros de Ingresos federales; 3) ejecución en la Ley de Egresos. El procedimiento consistirá en citar los artículos constitucionales como elementos indispensables para cumplir con el precepto constitucional (artículo 73, VIII), relacionando las funciones que se deben cumplir al contratar los empréstitos. La obligación del Congreso de la Unión consiste en analizar la capacidad de solvencia para afrontar los créditos que la Nación adquiera; la decisión a tomar se basará en el intercambio de razones entre los poderes que estructuran el Estado, registro hallado en los diarios de Debate; para finalmente legislar, decretar y ejecutar. Opuesto a la idea constitucional en la administración y adquisición de deuda se evaluará desde el punto 4.2; de cumplir y seguir con este precepto, el Ejecutivo Federal no excedería sus funciones en la contratación de créditos con aumento en los montos, desventajas en la contratación a corto plazo para asistir emergencias; repercutiendo en el crecimiento y desarrollo económico, afectando a la sociedad mexicana.

4.1 Obligación del Congreso de la Unión (poder Legislativo).

El título tercero de la Constitución Mexicana, capítulo II. Del poder Legislativo. Sección Segunda. De la iniciativa y Formación de las Leyes, artículos 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al presidente de la Republica; II. Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados; y 72. Sobre el procedimiento legislativo, inciso H, a la letra dice: “La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre

empréstitos, contribuciones o impuestos, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados”; es decir, debe tener origen en esa Cámara.

4.1.1. La Planeación, Iniciativas de Ley de ingresos y proyecto de Presupuesto de egresos.

La planeación económica y social está prescrita en los artículos 25; 26; 73, XXIX-D constitucionales, su formulación debe realizarse con la participación del Congreso de la Unión, para establecerse como un estatuto democrático. No obstante, en la ley de Planeación en la LOAPF, muestra lo contrario; las decisiones son tomadas desde un nivel central por el poder Ejecutivo para desempeñar la actividad administrativa y económica; en la posición jerárquica, el Ejecutivo dará las bases para coordinar las actividades de planeación; remitiendo el PND, la Ley de Ingresos y Egresos, como los proyectos y programas anuales, divididos a corto y mediano plazo, sus controles y evaluación para la ejecución del Plan al Congreso de la Unión para su análisis, discusión y aprobación.

La acción jurídica a realizar es: La Ley de ingresos que necesita la participación de ambas Cámaras, en cambio el Presupuesto de egresos es facultad exclusiva de una sola, como lo señala el artículo 74, fracción IV (Facultades de la Cámara de Diputados). El caso específico de la contratación de empréstitos es facultad del Congreso; por lo tanto, la Constitución precisa las funciones de cada Cámara relativo a la legislación del ejercicio administrativo. Las jerarquías instituidas para emitir la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos se reduce a:

- El Congreso fijará los ingresos en función de los gastos, instituyendo un acto legislativo (art. 65 y 126).
- El Ejecutivo debe rendir cuentas al Legislativo (art. 89, fracción 1).
- El Legislativo delega responsabilidades al Ejecutivo sobre el control administrativo a través de las Secretarías de Estado.
- Las Secretarías de Estado tienen que hacer evaluaciones e investigaciones, programación (formular) las leyes de ingresos y egresos, ya que el Congreso está imposibilitado para realizar tales tareas. Además deben acudir a las sesiones del Congreso para rendir cuentas de sus comisiones con conocimiento del Ejecutivo Federal (art. 93).

- La recaudación será el acto efectuado por la SHCP y Tesorería de la Federación.

Los montos aprobados por el Congreso de la Unión para adquirir empréstitos (celebrarlos y aprobarlos), deberán incluirse en la ley de Ingresos, lo mismo sucederá con los montos de endeudamiento anual para el Distrito Federal y el sector público. Para sufragar los gastos a nivel Federación, Estados y Municipios y amortizaciones de deuda, se efectúan bajo control legislativo en base al presupuesto de egresos, evitando ampliarlos para poder cumplir con su solvencia.

La Planeación para ejercer la administración estatal, debe representar la forma de conducirse de una Nación plasmados en la Constitución. En el caso de México los planes son sexenales, por su duración solo permitirían concluir programas a corto y mediano plazo; como parte de un proyecto que debe reflejar la participación del Congreso (representantes de la unión de los estados) en un acto democrático. Las funciones de los poderes del Gobierno deben estar en equilibrio, delegando en un manejo responsable la recaudación de los recursos, que servirán para realizar las actividades de intervención del Estado en la sociedad mexicana.

4.1.2. El Diario de Debates en la aprobación de empréstitos por el Congreso.

Los diarios de debate son los documentos que hacen registro de las funciones legislativas del Congreso de la Unión, las cuales son: iniciar, formular, discutir y promulgar decretos. Con su consulta se pretende demostrar, que las pretendidas deudas adquiridas por el Ejecutivo Federal no cumplen con los estatutos constitucionales; fueron seleccionados en relación a nuestro tema y por motivos de no hacer expansivo el trabajo en el capítulo, sólo haremos mención de algunos.

Los Diarios de Debate son el órgano oficial de difusión del Poder Legislativo, las cuales publican la memoria de debates parlamentarios, así como el desarrollo de las sesiones. Contienen la fecha, lugar, orden del desarrollo de las discusiones y sesiones e inserción de todos los documentos a que de lectura; su publicación no debe rebasar más de cinco días. Cabe destacar que las actas de las sesiones secretas no serán publicadas, y son entregadas al Titular de la unidad administrativa responsable del Diario de Debates de cada Cámara, quien custodiará y salvaguardará los archivos de los expedientes; así como su remisión oportuna al Archivo General de la Nación, conforme a los acuerdos que dicten las respectivas mesas directivas. Fundamentado en los arts. 25, 49, 122 y 142 de la

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; arts. 25, 179 y 184 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; arts. 235 y 236 del Reglamento de la Cámara de Diputados; arts. 41, 65 y 309 del Reglamento del Senado de la República¹.

En el gobierno de MMH, su objetivo después de la crisis de 1982 fue recuperar el crecimiento atacando los problemas de inflación, tipo de cambio, déficits en balanza de pagos y finanzas públicas, etc. Aplicando, políticas de reducción del gasto público, dañando los programas sociales e inversión pública. Asimismo, dentro de sus prioridades estuvo el pago de la deuda y con ello altas transferencias de recursos por servicio de la deuda, esmirriando así el crecimiento económico.

En el diario de debate de fecha, el 17 de noviembre de 1987, el Proyecto de Presupuesto de la Deuda Pública presentado por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados, refiere al esfuerzo por sanear las finanzas públicas a través de reducir el gasto público en proporción al PIB, y aumentar los ingresos, logrando así un superávit primario año con año. El repunte de la inflación se debió al aumento en las tasas de interés y por el servicio de la deuda. Por consiguiente, “el Proyecto de Presupuesto para este rubro de distribuye de la siguiente manera, para ejercer en 1988: el presupuesto asciende a un total de 133,815.7 millones de pesos, significa un incremento en términos nominales de 129.9% en comparación al cierre del año 1987; de ese total 63.8% corresponde al pago de intereses, el 35.0% a la amortización del capital y 1.2% restante a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores”².

Su distribución en pagos de “la deuda interna y externa generó un monto de 117,043.3 millones de pesos; representó un incremento de 134.2% sobre 1987. Los intereses ascendieron a 77,221.2 mil millones de pesos y las amortizaciones a 38,221.1 mil millones de pesos; las Adefas alcanzaron un total de 1,600 millones de pesos, 124.1% más al presente año. Todo lo anterior se sometió a la Cámara de Diputados para su aprobación, enviado el día 13 de noviembre de 1987”³. Destaca que esta política se mantuvo en cinco años, para ir sentado las bases para un desarrollo sostenido y más justo; la estrategia concentró esfuerzos eficientes y eficaces para apoyar a lograr la recuperación moderada

¹ Publicado en: www.sil.gobernacion.gob.mx/glosario/definicionpop.php?110=75

² Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1988. Carpeta 3E. Sistema de información Legislativa. Año III, N° 27. Noviembre 17, 1987. Pág. 194.

³ Ibídem, pág. 194.

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

de la economía y elevar el nivel de bienestar de la población, cual era el objetivo fundamental del gobierno de MMH. El Decreto Aprobatorio dio lugar a la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988, con sus respectivos capítulos y artículos.

En el capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 7°. “El gasto asignado a la deuda pública del gobierno federal para el año de 1988 importó la cantidad de: \$117, 043, 324, 100, 000.00 (ciento diecisiete billones cuarenta y tres mil trescientos veinticuatro millones cien mil pesos, moneda nacional) y se distribuyen de la siguiente manera”:

00024	Ramo de Deuda Pública	112,436,723,400,000
	Amortización	37,677,645,900,000
	Intereses y Gastos	73,159,077,500,000
	Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores	1,600,000,000,000
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero	4,606,600,700,000
	Amortización	4,062,160,700,000
	Intereses y Gastos	544,440,000,000

“La Deuda pública correspondiente a las entidades paraestatales cuyos programas están incluidos en este Presupuesto será el siguiente”:

Amortización	8,649,314,800,000
Intereses y Gastos	8,123,050,600,000
Suma	16,772,365,400,000

Artículo 10. “Se faculta al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1988, otras entidades paraestatales, además de las señaladas en el artículo 6° de este decreto”⁴. Los días 27 y 28 de diciembre de 1987, se dio lectura del dictamen y debate al ejercicio fiscal de 1988, la mención en relación a la política de deuda: “se ha orientado a reducir el ritmo de endeudamiento real, mediante el

⁴Ídem. Págs. 198.

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

saneamiento financiero; aplicando medidas de racionalización y disciplina presupuestaria; incremento a los ingresos por aumento en el ahorro interno. Sin embargo, la inflación fue en aumento por el alza de las tasas de interés, en consecuencia ha hecho que la carga del servicio de la deuda haya aumentado en los dos últimos años⁵. Artículo 7°. “El gasto asignado a la deuda para 1988, importó la cantidad de \$98, 975, 700, 000, 000 (Noventa y ocho billones novecientos setenta y cinco mil setecientos millones de pesos, moneda nacional), se hizo cambios a la deuda pública del gobierno federal, y se distribuyó de la siguiente manera⁶:

00024	Ramo de Deuda Pública	94,337,790,300,000
	Amortización	37,823,505,200,000
	Intereses y Gastos	54,904,285,100,000
	Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores	1,600,000,000,000
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero	4,647,909,700,000
	Amortización	552,194,800,000
	Intereses y Gastos	4,095,714,900,000

La Deuda pública correspondiente a las entidades paraestatales cuyos programas están incluidos en este Presupuesto será el siguiente:

Amortización	8,939,200,000,000
Intereses y Gastos	6,000,000,000,000
Suma	14,939,200,000,000

Artículo 8°. “Para su autorización, los programas y proyectos de reconstrucción y descentralización deberán estar suficientemente evaluados, integrados y especificados”.

Artículo 9°. “Los titulares de las dependencias serán responsables de que ejecuten con oportunidad y eficiencia las acciones previstas en sus respectivos programas, a fin de coadyuvar a la adecuada consecución de los objetivos y prioridades fijados en el Plan

⁵ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1988. Nueva Ley. Dictamen 1°. Lectura. Año III, N° 49. Diciembre 27, 1987. Págs. 130.

⁶ Ídem. Pág. 168

Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales de mediano plazo y demás programas formulados con base en la Ley de Planeación”⁷.

No obstante, el 28 de diciembre de 1987 se hicieron ajustes al gasto de la deuda con las lecturas de debate y cuestionamientos sobre su aprobación. Destaca las siguientes exposiciones: “El servicio de la deuda pública representará el 54.5% del gasto total en 1988 y significará, de acuerdo a los nuevos supuestos de crecimiento económico, casi la tercera parte del PIB del año (28.5%). Si tomamos los montos absolutos, veremos hasta dónde ha llegado la distorsión financiera del presupuesto y la desnaturalización de sus objetivos productivos, ya que el pago de intereses triplica los recursos destinados a la inversión pública total, pues mientras el primero alcanza la cifra de 65 billones de pesos, los gastos de inversión apenas rebasan los 20 billones en 1988. Al respecto, queremos subrayar que nos parece significativo que no se hubiera proporcionado a la Cámara de Diputados y especialmente a la comisión, la información completa sobre el servicio de la deuda y su distribución entre los gastos internos y los externos, y que la mayoría priísta se haya conformado con aprobar el dictamen, sin contar con esta información que tuvimos que deducir por otros medios”⁸.

“El comportamiento del déficit, probablemente uno de los resultados más negativos del ajuste en el presupuesto, como consecuencia del pacto, es que el esfuerzo en la reducción del gasto y los mayores ingresos por precios y tarifas, y reducción en estímulos, tienen como destino la elevación del superávit primario y una disminución sustancial del déficit financiero como proporción del producto, que pasa de 18.5% al 9.9% del PIB, sin que se modifique en forma significativa el pago de intereses”⁹.

Al intervenir el C. Heberto Castillo Martínez, destaca hacer una evaluación hasta ese año de las medidas tomadas para corregir los efectos de la crisis de 1982: “Ni un solo año se han cumplido las expectativas de crecimiento de la economía; para 1983 se propuso que el producto no descendiera más que en 1982, es decir, que hubiera estancamiento pero no tasas negativas. Ha habido errores en el manejo de políticas y de instrumentos, pero más allá de eso, el retroceso productivo se explica por la decisión de no alterar el esquema ortodoxo con el que se ha estado cumpliendo con el servicio de la deuda

⁷ Ibídem, Pág. 168.

⁸ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1988. Debate. Año III, N° 50. Diciembre 28, 1987. Págs. 154.

⁹ Ibídem, pág. 154.

externa, y por el empeño en sostener primero un costoso programa de ajuste y luego en absorber internamente el choque causado por la baja en los precios internacionales del petróleo. La persistencia de esas políticas ha sido muy costosa, el mantener el servicio de la deuda externa, ha provocado una constante sangría de recursos que ha impedido la recuperación y el saneamiento efectivo de la economía y el empeño en no abandonar la ortodoxia, ha llevado finalmente a un agravamiento de todos los problemas iniciales”.

“Desde 1983 y hasta 1988 se ha estado transfiriendo en forma ininterrumpida hacia el exterior, un promedio de 7.3% del valor de la producción nacional por el servicio de la deuda; la mayor parte por intereses, al tiempo en que la inversión nacional ha caído en los mismos años casi la mitad. Además de las consecuencias inmediatas, se ha estado comprometiendo el futuro nacional, ya que el servicio de la deuda se ha estado sosteniendo con la explotación de recursos naturales no renovables, petróleo fundamentalmente. Al terminar 1988, el empleo total generado por los sectores productivos no será superior a 21 millones de puestos de trabajo, apenas 600 mil más que en 1982; para el año entrante, la población en edad de trabajar llegará a 26.5 millones, 5 millones más que en 1982”¹⁰.

“Las celebraciones gubernamentales tanto para inversión como para gastos corrientes, se han reducido en algunos casos a la mitad en estos cinco años, con los consiguientes efectos sobre la infraestructura, la capacidad productiva, la capacidad y calidad de los servicios públicos. Esto no es tampoco uno de los costos menores de la política gubernamental, ha sido la consecuencia también de una estrategia, que en hechos ha privilegiado una reconcentración de recursos a través de la política de deuda interna y de las restricciones impuestas al gasto por el llamado saneamiento financiero, que lo único que ha respetado es el propio servicio de la deuda interna y externa”.

“El compromiso que el presidente adoptó: hacer que el servicio de la deuda externa se ajustara a nuestra capacidad real de pago, de no sacrificar más el crecimiento y de no posponer de nuevo los objetivos sociales; nada de esto se cumplió, y de hecho se mantuvo la misma política de concesiones al capital financiero. Pero este trato privilegiado al capital no sólo se dio hacia el exterior, de hecho ante los grandes empresarios y particularmente ante los ex banqueros, a los que se regresó en condiciones ventajosas parte de la propiedad nacional de la banca, se ha mantenido un trato de privilegio que

¹⁰ Ídem, pág. 170.

tuvo su máxima expresión en el solapamiento y el impulso a las actividades especulativas, que finalmente condujeron al derrumbe bursátil de octubre”.

“El programa que se encuentra detrás del Pacto de Solidaridad Económica, de hecho intenta atacar a la inflación con un menor ritmo de la actividad económica, con una nueva reducción del gasto público, con el estancamiento salarial a bajísimo nivel en el que se encuentra y con la aceleración de la liberación comercial externa. El programa está teniendo efectos negativos para quienes durante cinco años se han visto perjudicados por la política que ahora repite, estos efectos están muy claros por lo que se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación para 1988. Para el año entrante mantiene el comportamiento de los últimos años, y esto es en sí mismo suficiente para pronunciarnos en contra del dictamen aprobado al vapor por la comisión”¹¹.

“Las razones por las que estamos en contra del dictamen: en ningún momento se fundamentó suficientemente la necesidad de reducir el gasto programable en 1.5% del PIB, en relación al esperado del ejercicio presupuestal de 1987 y en relación a la propuesta original del Poder Ejecutivo, presentada el pasado 15 de noviembre, mediante los medios de comunicación. Hasta el presente año las erogaciones programables ya han acumulado una caída real de más de 3.3% a partir de 1983 y del 38% a partir de 1981 en necesidades sociales y productivas”.

“Nuestro grupo parlamentario propuso un ajuste a la baja en 1.5% del producto, se repercutiera no sobre el gasto programable sino sobre el servicio de la deuda pública externa, de tal forma que permaneciera sin ser alterado el monto de 89.5 billones de pesos. La propuesta que fue compartida con otras fracciones parlamentarias y con un grupo considerable de diputados priístas, más de 100, no fue siquiera discutida en la comisión. El servicio de la deuda, no fue siquiera tocado a raíz del Pacto de Solidaridad Económica, manifiesta incongruencia con los pronunciamientos recientes del propio Ejecutivo sobre el peso que significa el servicio de la deuda. Según lo dicho por algunos diputados de la mayoría, no era necesario afectar el servicio de la deuda externa, porque de acuerdo a lo aprobado en la Ley de Ingresos se prevé la liberación de recursos por un

¹¹ Ídem, pág. 171.

menor servicio de la deuda interna, que sería ocasionado por la disminución de las tasas de interés”¹².

“El control de la inflación depende de que el sector privado auto-controle sus precios, en el pacto no se comprometió a nada. Actuar sobre el servicio de la deuda externa en cambio, depende de una decisión política, trascendental, que ahora podríamos tomar anteponiendo los intereses nacionales por encima de los de la banca internacional, que por lo visto es a los que quiere cuidar el dictamen y quienes lo aprobaron. La votación en contra del dictamen consiste en alteraciones que afectan a programas prioritarios, sectores de la educación y salud; a los sectores sociales se les reduce su presupuesto a 1 billón 215 mil millones, lo que representa el 17% de la disminución del gasto programable. Esto tampoco fue explicado suficientemente por la mayoría en la comisión”.

“El sector agropecuario, el de comunicaciones y transportes, el industrial, son muchas obras prioritarias que resultarían afectadas si se aprueba el dictamen, y el mantenimiento de las empresas como Petróleos Mexicanos, CFE, Ferronales van a padecer serias reducciones, aumentando con ello el peligro de accidentes, de explosiones, de incendios, de desastres nacionales como los que ya han ocurrido en los últimos años”¹³.

Por su importancia, citamos la participación del C. Miguel Eduardo Valle Espinosa. El Presidente de la República nos manda un proyecto de presupuesto que dice: “Hay que pagar 113,233 y 133 billones de pesos por servicio de la deuda”, pero entonces esa comisión dice: No se va a pagar 133.8 ó 9 billones de pesos, esa comisión dice: Sobre la base de que quizá, a lo mejor, posiblemente queremos creer, deseamos que las tasas de interés bajen porque la inflación va a bajar. Entonces resulta que esa comisión dictamina que sólo se va a pagar 113.8 billones de pesos y resulta que esa comisión, desde mi punto de vista, conste que no soy jurista, está cumpliendo con una fracción constitucional que dice: “Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”¹⁴.

El C. Juan de Dios Castro Lozano, dio contestación. “No es una segunda excepción, esa excepción no existe, la fracción VIII del artículo 73, que le concede facultades al

¹² Ídem, Pág. 172.

¹³ Ídem, Pág. 173.

¹⁴ Ídem, Pág. 211

Congreso para dar bases, el Congreso da las bases en la Ley de Deuda Pública. Para aprobar esos mismos empréstitos, permítame discrepar, no es en este dictamen compañero Valle, es o en un pedimento especial al Ejecutivo o en la Ley de Ingresos, pero no como nos mandaron la Ley de Ingresos que yo suscribo totalmente la argumentación que el compañero Valle expuso aquí en esta tribuna cuando se discutió, absurdo lo que planteó el Ejecutivo, la delegación de facultades dice el artículo segundo: Se autoriza al Ejecutivo para contratar montos adicionales de endeudamiento cuando las circunstancias económicas a juicio del Ejecutivo así lo exijan. Le estamos dando la facultad al Ejecutivo, era mejor para los intereses del Ejecutivo, que no para la nación, que mandara un decreto y dijera: Señores, concédanme la facultad de legislar y desaparezca el Poder Legislativo”.

“Estamos delegando en la Ley de Ingresos, con base a ese artículo, es ilegal, pero cuando en un artículo dice: Autorízame, para contratar tanto miles de pesos, que los voy a invertir en tales obras que van a producir directamente ingresos como lo marca la fracción VIII, entonces ahí estamos ejercitando la facultad, pero no en el dictamen compañero Valle, que aprueba o desaprueba la ley, mejor dicho el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Yo sustento que no hay facultades de esta Cámara para hacer modificación, y no las hay por lo que ustedes están viendo. Se demostraron en qué quedaron las modificaciones que hizo la comisión, desastrosas, no cuadra, ¿saben por qué? Porque no tenemos los elementos técnicos para elaborar este presupuesto¹⁵.

Todo lo anterior demuestra que durante el sexenio de MMH, la principal preocupación era liquidar las deudas contraídas; el Congreso sólo se limitaba a la aprobación, con la apreciación de algunos participantes en la Cámara representaba una oposición imperceptible en el voto para la aprobación del Presupuesto de Egresos (en una disfrazada y falsa democracia), sobre las altas transferencia de recursos para el pago del servicio de la deuda, así como la falta de entendimiento del artículo 73, VIII; en la parte final del artículo a la letra dice: “los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29” (Ver anexo del capítulo 1). El esquema de la aprobación del pago, ajustes, desde 1983 en las finanzas públicas, continuaron en los siguientes tres años, por lo que lo anunciamos a continuación:

¹⁵ Ídem, Pág. 211

El Proyecto de presupuesto de la deuda pública para 1989, asciende a un total de 148,359.9 mil millones de pesos, significa un incremento en términos nominales de solo 13.0% sobre el cierre estimado para 1988. De ese total corresponde a intereses el monto de 55,128.9 mil millones; amortización del capital 91,102.3 mil millones, y a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores 2,128.7 mil millones. La deuda contractual del gobierno federal originará pagos por 132,317.6 mil millones de pesos, representa un incremento de 15.4% en relación a 1988. Debido básicamente a la baja en la tasa de interés promedio, los intereses a pagar se reducirán de 62,132.2 mil millones esperados en 1988, a 48,960.4 mil millones en 1989, una caída de 21.2%. También impacta el aumento programado en las amortizaciones de 58.7%, con lo que alcanzan 83,357.2 mil millones de pesos¹⁶.

En el capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 7º. “El gasto asignado a la deuda pública del gobierno federal para el año de 1989 importa la cantidad de: \$134, 446, 293, 800, 000.00 (ciento treinta y cuatro millones cuatrocientos cuarenta y seis mil doscientos noventa y tres millones ochocientos mil pesos, moneda nacional) y se distribuyen de la siguiente manera”¹⁷:

00024	Ramo de Deuda Pública	126,882,543,100,000
	Amortización	81,026,121,700,000
	Intereses y Gastos	43,727,721,400,000
	Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores	2,128,700,000,000
00029	Erogaciones para Saneamiento Financiero	7,563,750,700,000
	Amortización	2,331,080,500,000
	Intereses y Gastos	5,232,670,200,000

Posterior a lo aprobado, inició el debate, del cual solo mencionaremos la lectura por el Partido Mexicano Socialista: “el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1989, y el dictamen aprobado por la diputación prista, no contiene ningún elemento que haga sostenible la propuesta de que el año próximo sea efectivamente un periodo de

¹⁶ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1989. Carpeta 5F. Sistema de Información Legislativa. Año I, N° 34. Diciembre 15, 1988. Pág. 180

¹⁷ Ibídem, Pág. 196

transición hacia una etapa distinta”. “Resulta bastante importante que preocupa más a la Asamblea General de las Naciones Unidas y a la Cepal la renegociación del pago de la deuda, que al propio Gobierno mexicano. Y tales son las declaraciones es ese sentido de estos organismos internacionales, del día 21 de diciembre de 1988, donde ellos están pugnando porque el monto total de la deuda pueda renegociarse y permitir de esta manera el desarrollo de los países subdesarrollados”. “Ante tal política, este gobierno es incapaz para hacerse cargo de los Estados Unidos Mexicanos, que está poniendo en manos de la iniciativa privada el futuro de la patria¹⁸”. Cabe hacer mención, al revisar el Diario de Debate de este año, el argumento denota que la intervención del Estado en la economía, se limitó a la asistencia social y el fomento de formación de infraestructura.

Proyecto de presupuesto de la deuda pública para el año 1990, “el proyecto de presupuesto de gasto por servicio de la deuda pública asciende a 62.5 billones de pesos, lo que representa una caída en términos nominales del 5.4%, y en términos reales del 20.5%. El mayor ahorro se registra en el reglón del pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda del gobierno federal. En términos reales, éstos se reducen 24.3%, al pasar de 58.6 billones de pesos en 1989, a un monto de 52.7 billones en 1990¹⁹”.

En las lecturas del debate sobre la aprobación del presupuesto de egresos, se recoge lo siguiente: “Como consecuencia de la estabilidad económica alcanzada en este año y la renegociación de la deuda externa, es factible aumentar a un ritmo moderado el gasto público programable, al mismo tiempo que se reduce el uso total de recursos por parte del sector público y se incrementa el financiamiento disponible para el resto de la economía”. “La política de deuda permitió el abatimiento de la inflación interna y los resultados favorables en la renegociación de la deuda externa se reflejan de manera significativa en el proyecto de Presupuesto de la Federación para 1990; los intereses a pagar por parte del sector público presupuestal reducen su participación, dentro del gasto neto total, de 38.%% a 32.2%”.

“En total, el proyecto de presupuesto de gasto por servicio de la deuda pública asciende a 62 billones 500 mil millones de pesos, lo que representa una caída en

¹⁸ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1989. Debate. Año I, N° 40. Diciembre 28 y 29, 1988. Pág. 111

¹⁹ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1990. Carpeta 4E. Sistema de información Legislativa. Año II, N° 8. Noviembre 15, 1989. Pág. 99.

términos nominales del 5.4%, en términos reales del 20.5%”²⁰. El mayor ahorro se registra en el reglón del pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda del gobierno federal. En términos reales, éstos se reducen 24.3%, al pasar de 58 billones 600 mil millones de pesos en 1989, a un monto de 52 billones 700 mil millones de pesos en 1990. Los organismos y empresas en presupuesto pagarán intereses por un total de 9 billones 800 mil millones de pesos, frente a 7 billones 500 mil millones de pesos en 1989, lo que representa un aumento real del 9.4%, debido básicamente al mayor financiamiento que se propone para Petróleos Mexicanos en el mercado doméstico²¹.

El servicio de la deuda externa e interna. “Los 62 billones 500 mil millones de gasto por servicio de la deuda pública proyectado para 1990, representa todavía un fuerte lastre para el crecimiento de la economía del país, no obstante que comparado con los 66 billones 100 mil millones pagados en 1989, representa una disminución del 20.5% en términos reales, la verdad es que la actual renegociación de la deuda externa dista mucho de ser un triunfo para nuestro país sobre la banca acreedora, fue tan sólo un pírrico logro. Con la renegociación se buscaba que la banca acreedora ajustara el principal a su verdadero valor, es decir, lo redujera en un 55%, que era su cotización en el mercado secundario, y no sólo por esta razón, sino que el crecimiento de la deuda externa fue algo ilegítimo y representa un nuevo saqueo a la nación. Nuestro país prácticamente ya pagó gran parte de la deuda externa, por lo que conseguir que nos rebajen sólo el 35% en el principal, más que un triunfo es un premio de consolación, pues en realidad la rebaja debió haber sido cerca del 60%”²².

“El gobierno federal se ha visto en la imperiosa necesidad de recurrir a un gigantesco financiamiento interno, sobre el cual proyecta pagar para 1990, 47 billones 500 mil millones de pesos de intereses, que sumados a los 15 billones por servicio a la deuda externa, representan prácticamente la tercera parte del gasto público neto de 1990 que serán compensadas con emisión de nueva deuda, y que hasta ahora, la SHCP no ha dado a conocer su monto proyectado en este reglón para el próximo año”.

²⁰ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1990. Dictamen 1ª. Lectura. Año II, N° 19. Diciembre 20, 1989. Pág. 64.

²¹ *Ibidem*, Pág. 65.

²² Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1990. Dictamen 2ª. Lectura. Año II, N° 20. Diciembre 21, 1989. Pág. 66.

“El poder Ejecutivo deberá contar con el apoyo popular, a fin de obligar a la banca acreedora a acceder a una rebaja mucho mayor en el saldo de la deuda externa superior al 60%. En la presente renegociación, la reducción del principal será de aproximadamente 22 billones 600 mil millones de pesos, (8 mil millones de dólares). La iniciativa registra como un ingreso nuevo esta cancelación de deuda, e incluso la refleja en la iniciativa de decreto de egresos para 1990 para ser invertida en el gasto proyectado. El método de registro de esta operación es incorrecto porque no se trata de un ingreso físico de dinero fresco susceptible de ser invertido, sino una cancelación de deuda, o al menos que el gobierno proceda a emitir papel moneda adicional por la cantidad similar a la cancelación del pasivo, es decir, por 22 billones 600 mil millones de pesos, si éste es el caso, esto debe ser informado claramente a esta Cámara de Diputados²³.

Proyecto de presupuesto de la deuda pública para el año 1991, “la renegociación de la deuda externa ha permitido avanzar en la recuperación gradual del crecimiento económico. Sobre esta base, las transferencias netas de recursos al exterior continúen decreciendo gradualmente en los próximos años. El proyecto del servicio de la deuda para 1991 asciende a un total de 63 769.0 mil millones de pesos. Distribuidos en los intereses con el monto de 59 769.0 mil millones de pesos; y a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores 4 000.0 mil millones de pesos. Se reduce así en 21.2 por ciento este tipo de erogaciones, en relación con 1990. El total del servicio de la deuda, el Gobierno federal participa con 56 887.4 mil millones de pesos, lo que representa el 89.2 por ciento. En términos reales, este servicio se reduce en 21.3 por ciento. Los organismos y empresas en presupuesto pagarán intereses por un total de 6 881.6 mil millones de pesos, frente a 7 671.0 mil millones de pesos en 1990, lo que representa una disminución real de 23.8 por ciento”²⁴.

Sobre la aprobación del servicio de la deuda se hicieron los siguientes comentarios: “el proyecto del servicio de la deuda para 1991, el cual asciende a un total de 63 769.0 mil millones de pesos, reducción equivalente al 21.2 por ciento real en este tipo de erogaciones, con relación a 1990. De dicho total, corresponde a los intereses un monto de

²³ Ibídem, Págs. 66-67

²⁴ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Exposición de motivos. Carpeta 6E. Sistema de información Legislativa. Año III, N° 7. Noviembre 15, 1990. Págs. 141-142

59 769.9 mil millones de pesos; y a los adeudos de ejercicios fiscales anteriores a 4 000 mil millones de pesos”²⁵.

En esta primera lectura se observa que no se hizo ninguna modificación en relación a los montos. En el debate solo hacen mención de la relación del porcentaje entre los años 1990 y 1991, en su reducción del 10.1 por ciento en 1990, al 7.5% por ciento en 1991 con respecto al PIB, debido a la renegociación de la deuda externa y la baja de las tasas de interés; lo mismo fue con el servicio de la deuda, en 1991 es de 21.2 por ciento más baja en relación con 1990²⁶.

“Se requiere auténtica firmeza patriótica para que no nos sigan saqueando los usureros internacionales, pues es inaceptable que estando la mitad de la población mexicana en condiciones de hambre y miseria, o como ahora se acostumbra a decir: En condiciones de extrema pobreza, se pretenda pagar 52.8 billones de pesos, cuando para combatir la pobreza se pretenden destinar tan sólo 5.1 billones; lo cual significa que se destinarán diez veces más recursos en el pago de la deuda externa que el combate a la pobreza. Se deberían invertir los términos y en vez de destinar 52.8 billones al pago de la deuda canalizar esta cantidad a la solución de los problemas de pueblo y, 5.1 billones al pago de la deuda”²⁷.

Para los años 1996-1997, solo haremos mención sobre los cuestionamientos, incongruencias, discusiones y exposiciones sobre los desacuerdos en la aplicación de las políticas y proyectos que son aprobados por el Congreso de la Unión. El Diario de Debates del día 28 de marzo de 1996, destaca lo que menciona la diputada Rosario Robles Berlanga: “Paradójico pero cierto: ¿acaso sabían ustedes que mucho antes de que en la Cámara de Diputados una mayoría aprobara modificaciones constitucionales y ratificara una estrategia de gasto público, ya el Gobierno mexicano y el Banco Mundial habían comprometido cambios significativos?, ¿sabían ustedes que existe la estrategia de Banco Mundial para cada país y que en el documento de México se analizan préstamos condicionados a la reforma del sistema de pensiones y la flexibilización del mercado laboral, a la privatización de los puertos, aeropuertos, telecomunicaciones por vía satélite,

²⁵ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Dictamen 13/90 P.O. 1ª. Lectura. Año II, N° 20. Diciembre 18, 1990. Pág. 17

²⁶ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Debate. T. 9 H. 2 (AHM). Diciembre 19, 1990. Pág. 241

²⁷ Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Debate. T. 69 H. 1 (AHM). Diciembre 19, 1990. Págs. 320-321

ferrocarriles y petroquímica secundaria?. El gobierno mexicano asistirá a rendir cuentas para la evaluación, parte de ese organismo, de nuestros avances para garantizar que sigan fluyendo los préstamos que por ese concepto ascienden a 8.4 billones de dólares²⁸.

Para el año 1997, destaca las reformas para la planeación, presupuestación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal. En referencia a estos temas, la diputada Ifigenia Martínez hace su participación como parte del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, para tal hacemos un breve resumen: “En la ley de planeación hay una grave contradicción con la Constitución. En sus artículos 73 y 74 se establece la facultad del Congreso de aprobar la Ley de Ingresos; y de la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos, ambos instrumentos fundamentales de la política económica y social del Estado. Por lo tanto resulta del todo incongruente que la Constitución de un lado le otorgue la facultad de aprobar la política económica y social a mediano plazo, que a ellos sirven y que se define en el plan nacional de desarrollo que por lo demás tiene un carácter indicativo y no de ley y que por lo tanto no hay obstáculo para que sea aprobado por el Legislativo como un documento de intención”²⁹.

“El gobierno de MMH, con el que se inicia el predominio neoliberal en el poder del Estado, es el que establece el carácter legalmente obligatorio de la planeación económica. La doctrina neoliberal es por principio contraria a la planeación económica, cuando menos de la que proviene del Estado, ya que cree en la óptima autorregulación que alcanza la economía dejada al libre juego de las fuerzas nacionales e internacionales del mercado”. “Al final del sexenio, no sólo se retrocedió socialmente en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la más sentida: la alimentación y se redujo a más de la mitad el ingreso de los trabajadores, mediante políticas deliberadas de topes salariales y liberación de precios, contrayendo así el mercado interno y con ello la producción de básicos. Pero más incongruente aún fue que al final, el Ejecutivo cambió el concepto de cambio estructural definido en el PND”³⁰.

“En este nuevo concepto, le concede la mayor prioridad al fomento de las exportaciones para captar divisas para el pago del servicio de la deuda externa; también a

²⁸ Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Año II, N° 6, marzo 28, 1996.

²⁹ Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Año III, N° 14, abril 24, 1997. Pág. 1241

³⁰ *Ibidem*, Págs. 1248-1249.

la apertura comercial, el auge de las maquiladoras etc.; la orientación fue distinta a la propuesta en el PND. Esta contradicción responde a una incongruencia de fondo, entre un gobierno orientado por la ideología neoliberal y la vigencia de un sistema nacional de planeación de la economía. Obedece también esta incongruencia al predominio de las políticas de ajuste sobre las de desarrollo”. Lo anterior lo sustentó para hacer reformas para que la Cámara de Diputados pueda examinar, discutir y aprobar el programa del gasto, ingreso y la deuda pública federal, así como los criterios trianuales de política económica que los sustentan³¹.

Con los diarios de debates damos nuestras apreciaciones: en estos informes demuestra que con las exposiciones desde la perspectiva de los partidos políticos sobre los proyectos de ingresos y egresos, no hay, ni cuentan con elementos reales para resolver las necesidades y condiciones sociales; ni para corregir los problemas que aquejan a la población, para tal tienen que utilizar fuentes de información externas a la Cámara y no crean las propias en su menester de iniciativa de ley y legislar; y por lo tanto, fijar los montos de ingresos, gastos y contratación de deuda.

Además utilizan el término gobierno, como un ente muy aparte del Congreso; destacamos que en el primer capítulo, mencionamos: el Gobierno lo integran los tres poderes; por lo tanto, en todas estas incongruencias sobre el manejo de la economía y sus repercusiones sociales, está la complicidad del Congreso, por no cumplir con sus funciones de representar a la toda la población que habita el territorio, y sus respectivos intereses. En lo que corresponde al rubro del reconocimiento de la deuda para su contratación y pago; solo se limitan a aprobarla y por la mayoría de un solo partido “el PRI”, demostrando así la falta de ejercer la democracia; y a pesar de cuestionamientos y mención del artículo 73, VIII; no dan las bases, su programación al contratarla y su usos acorde al artículo.

4.1.3. EL artículo 73, fracción VIII y la Ley General de la deuda pública.

En el apartado anterior señalamos que no se han cumplido las condiciones para adquirir deuda, tanto en las funciones del Legislativo como del Ejecutivo, en relación con el artículo constitucional que señala las condiciones para adquirir empréstitos en México,

³¹ Idem, Págs. 1249, 1257

para evitar tergiversaciones y obligatoriedad falaz en la contratación de deuda (artículo 73, fracción VIII).

Vázquez Pando, destaca las estipulaciones para adquirir obligaciones de crédito sobre la capacidad de solvencia de la Nación Mexicana. Siguiendo los intereses perseguidos, es el Congreso de la Unión el que está facultado y debe dirigirse con responsabilidad para contratar, reconocer y buscar la solución de pago. La representación y ejecución de realizar el procedimiento de la obtención de financiamientos para fines objetivos lo hará el Ejecutivo Federal: “obligando al Poder Ejecutivo a sujetarse a las bases que para ello fije el Congreso y para aprobarlos igualmente, cuyo efecto limita también sus fines”³²

No obstante dichas disposiciones, no se procedió así, porque el día 31 de diciembre de 1976. Se publicó La Ley General de la Deuda Pública en el Diario Oficial de la Federación, con el propósito de limitar el crecimiento de la Deuda. Dicha ley fue reformada por decreto y publicada el 21 de diciembre de 1995. Al comparar el artículo 73, fracción VIII y la Ley General de la Deuda Pública³³, encontraremos las siguientes observaciones:

1. Facultad es el derecho para hacer una cosa, entiéndase por esto que el Congreso de la Unión tiene la capacidad de contratar empréstitos.
2. Las facultades y obligaciones del presidente es promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; en materia de deuda es llevar a cabo la contratación, con bases del Congreso y someterse a su aprobación.
3. El artículo Constitucional menciona *Deuda Nacional* y no *deuda pública*: su ambigüedad permite hacer responsable al Gobierno Mexicano sobre obligaciones de entidades fuera del sistema administrativo Estatal.
4. El artículo primero de la Ley General de la Deuda Pública, menciona que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivados de financiamientos y a cargo de entidades de organismos descentralizados, de empresas

³² Enrique González Flores, “*Manual de Derecho Constitucional*”, México, Textos Universitarios, 1969. citado por Fernando A. Vázquez Pando, “*La crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales*”, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1990, Pág. 16.

³³ Ver anexo.

de participación estatal mayoritaria, de organizaciones nacionales de crédito. Con ellos se desmiente que al decretar ésta ley, era para limitar el endeudamiento.

5. Cada entidad del sector paraestatal tiene una personalidad jurídica, no obstante el Gobierno (entendiéndose, aquí la participación de los poderes Legislativo y Ejecutivo), autoriza su endeudamiento y responde por ello, atrayendo complejidad en el manejo de riesgos diferentes, como actos jurídicos.

6. El artículo 73, fracción VIII, edita: “ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos”.

7. La facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es la de emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva (capítulo II, artículo 4, fracción 1 de la LGDP), contradiciendo al artículo 73 que dice “dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos ...”.

8. La contratación de deuda debe ser sometida, supervisada y autorizada por la SHCP. Con esto se le ha delegado al Ejecutivo Federal y a la SHCP la facultad de contratar y aprobar deuda, sustentada por el artículo 3 de la Ley de la Administración Pública Federal.

9. El campo de actuación para la SHCP es tan amplio y flexible, que es señalado en la mayoría de los artículos de la Ley General de la Deuda Pública, se entiende que el Congreso se ha despojado de ejercer el control sobre la contratación de deuda y potestad de Soberanía delegada por el pueblo mexicano.

Alejandro Vázquez Pando trata de demostrar que la susodicha ley es incongruente con el artículo Constitucional³⁴, hace ostensible y hace mención de aspectos fundamentales inobservados, ratificándolos con las siguientes ideas:

1. La Deuda Nacional contratada por el Estado Mexicano, debe incluir el precepto de empresas paraestatales, debidamente reguladas y en beneficio de la sociedad.

2. El Congreso debe programar un monto(s) de deuda para ser contratados por el ejecutivo, y un máximo para el sector paraestatal, sin sobrepasar los montos autorizados.

³⁴ Fernando Alejandro Vázquez Pando, “*La Crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales*”, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1990, Págs. 88 – 89.

3. Los financiamientos contraídos por los sectores estatal y paraestatal debe perseguir objetivos de actividades productivas.
4. Los financiamientos deben limitarse a lo estipulado por el artículo 73, fracción VIII. El conducto para contraerlos sería la SHCP.
5. Toda operación debe sujetarse a la aprobación del Congreso.
6. El ejecutivo y las paraestatales deben informar periódicamente del uso de los recursos obtenidos por empréstitos al Congreso.
7. Establecer un registro de deuda nacional, en el se escribirán:
 - a) Los montos de endeudamiento autorizados anualmente por el Congreso ejercidos por el Ejecutivo y el sector paraestatal.
 - b) Todas las operaciones deberán registrarse conforme a la ley, así como los pagos realizados (datos).
 - c) Las autorizaciones del Congreso de las diversas operaciones, así como el pago de la deuda nacional.
7. Las operaciones en contravención a lo dispuesto por la ley serán nulas, y los funcionarios que caigan en actos anticonstitucionales serán responsables del cumplimiento de las operaciones realizadas, sin consentimiento del Estado Mexicano.

Sustentando la incongruencia de la Ley General de la Deuda Pública con el artículo constitucional, cita Rojas Olivas en su ponencia: “El artículo 73, fracción VIII, es la legislación básica y el resto de disposiciones que se opongan al texto constitucional es nulo sólo por oponérsele. En éste caso la Ley General de la Deuda Pública es Inconstitucional”³⁵. Lo mismo lo hace Ferdinand Lasalle³⁶, cuando dice que, en una república: “La constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que echan los cimientos para la organización del Derecho Público de esa Nación”, es una ley fundamental y es necesario:

³⁵ “El Abuso Estatal en México con la Renegociación de la Deuda Pública”, IX Congreso Nacional de Economía, *“Estado y Sociedad”*, Agosto de 1991, Manzanillo, Colima.

³⁶ Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo Veinte, 1986, Págs. 37, 39, 41.

1. Que la ley ahonde más que las leyes corrientes o secundarias.
2. Debe informar y engendrar las demás leyes ordinarias basada en ella, debe de actuar e irradiar a través de las leyes ordinarias del país.

Como ley fundamental, la Constitución es una fuerza activa, que hace o crea un imperio de necesidades colectivas; y que todas las leyes después de ella e instituciones jurídicas vigentes representen lo que realmente son o para lo que fueron establecidas bajo su fundamento, de esta manera en el país no podrán promulgarse otras leyes secundarias cualquiera y fuera de la realidad y necesidades de la sociedad³⁷.

4.2. La Intervención extranjera en la política económica.

La injerencia externa la incluimos entre los componentes que han repercutido e impedido cumplir con el estatuto constitucional sobre la contratación de deuda; y por lo tanto, han propiciado incurrir en problemas en este rubro en diferentes etapas de la historia de México. Después de la crisis de 1982, para superarla, se justificó y dio la oportunidad que, a través de reformas constitucionales por sugerencia de entes externos, se implantaran las formas de conducir la economía y su alineación; para permitir la creación de un nuevo orden mundial. Es sabido que en los últimos sexenios (después del sexenio de JLP) se ha acentuado la aplicación de políticas externas, que han agudizado la dependencia del funcionamiento económico del país. Por tal motivo, ahondaremos en este tema para reflexionar sobre sus repercusiones, y será un elemento más para incumplir con los estatutos constitucionales, no solo en materia de deuda.

Para sustentar el propósito, hacemos mención de un artículo publicado por la revista Proceso³⁸. El FMI fue creado para promover la estabilidad económica entre las naciones; en cambio, se ha constituido como un factor de desestabilización, defensor de un sistema económico de libre mercado, aplicando la misma receta a las economías que solicitan su auxilio, sin detenerse a observar las diferencias de evolución en cada caso. “El FMI y EU ha negociado acuerdos condicionados con países de América Latina”; para arreglar los desequilibrios de cuentas internas y externas, como consecuencias de la aplicación del

³⁷ *Ibidem*, pág.41.

³⁸ Proceso. “*Las políticas de EU, impuestas a través de la ayuda. Destrozos económico y político, huellas el FMI en América Latina*”. 30 de agosto de 1982. No. 304.

modelo “industrialización por sustitución de importaciones”, (independencia de las metrópolis); ha propuesto corregir los desequilibrios inmediatamente con la devaluación de moneda, para reducir la demanda excesiva; disminuir el déficit presupuestal, control sobre los salarios y restricción de créditos.

El recurso más adecuado que encontró el FMI para mantener el equilibrio global fue el préstamo denominado “stand by” que obliga al país solicitante a sujetarse a una serie de “criterios de desempeño” en su política económica tanto interna como externa. Presionando a un país a efectuar reformas estructurales más profundas. Haremos un recuento de los medios que utilizó el Ejecutivo mexicano para solicitar la ayuda financiera a este organismo; y respaldar lo introducido.

4.2.1. Cartas de intención.

Las cartas de intención fueron un instrumento utilizado por el gobierno federal, para obtener recursos de los organismos internacionales (Banco Mundial y FMI), exponían los motivos para la obtención de recursos, para financiar proyectos encabezados y dirigidos por el Ejecutivo mexicano; a cambio los organismos promovieron sus propósitos y funciones primordiales, establecidos en sus documentos constitutivos; proporcionando inversión de capital y/o canalizando recursos privados o préstamos de los organismos; como promover la inversión privada externa en los países, para estimular la expansión de los recursos mundiales y capacidad productiva; asimismo, proveer de asistencia técnica para facilitar el desarrollo económico de los países más pobres, miembros de las Naciones Unidas. Para tal propósito, anotaremos resúmenes de esas cartas, sobre la intervención extranjera en la política económica del país. Cabe destacar que todas ellas fueron firmadas por los secretarios de la SHCP, en las diferentes administraciones.

Las Cartas de Intención enviadas en la administración de MMH, tiene las siguientes características: promovieron las políticas constitutivas del FMI y con su aplicación se rebasó su ámbito de acción; es decir, “el FMI paso de ser un organismo de crédito internacional financiado por sus miembros a un organismo internacional para la definición de las políticas públicas de sus países miembros con problemas de deuda externa”³⁹.

³⁹ José Aranda Izguerra, “Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional. Carta de políticas públicas”, Coordinación de publicaciones, Facultad de Economía de la UNAM. 2005.
www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html

Adicionalmente la revista Proceso⁴⁰ señala: presenta otros lineamientos, aplicados a la política económica: liberación de permisos de importación, firmar convenios con EU bajo los lineamientos del GATT; ajustes a los salarios en relación con la inflación, subocupación de la planta productiva; el ahorro no utilizado permitirá la recuperación de otras variables financieras; la aplicación de ajustes permitirían retomar el crecimiento, la producción y el empleo; abatir la inflación por medio de las tasas de interés y tipo de cambio flexible; fortalecer las finanzas públicas, y reestructurar la deuda externa pública y privada durante 1983, con la intención de eliminar retrasos en los pagos durante 1984; permitiendo reducir el déficit del sector público, y prever un endeudamiento no superior a 4 mil millones de dólares, esforzándose por contratar los créditos con instituciones financieras oficiales y multilaterales, para mejorar plazos y condiciones, evitando recurrir al financiamiento externo de corto plazo.

La primera carta de intención enviada al FMI en noviembre de 1982, expresó los avances obtenidos en la economía mexicana en los últimos cuatro años; haciendo notar los efectos de los desequilibrios económicos a nivel internacional que afectaron a la economía de México; destacando la reducción del precio del petróleo y demanda de materias primas exportadas, no permitieron obtener los ingresos esperados; y por tanto, la disponibilidad de divisas, agravando el escenario con el incremento de tasas de interés; para enfrentar el escenario, no quedó otra alternativa que hacer ajustes económicos, aplicados al gasto, elevar aranceles, aumento de tipo de interés interno, deslizamiento del tipo de cambio, para corregir los principales desequilibrios. Con lo anterior, desacataba la solicitud de una prórroga para cubrir los vencimientos de los créditos concedidos al sector público, mayoritariamente a corto plazo, pero también aplicable al sector privado.

No obstante, la situación económica del país no permitía el crecimiento esperado en los siguientes años, debido a que los problemas se agravaban, a cambio se seguirían aplicando políticas que permitieran mantener la actividad productiva pública y privada. El Gobierno mexicano solicitaba al FMI acceso a sus recursos financieros por derecho como miembro, al programa de apoyo financiero externo más amplio que permitiera cubrir los requerimientos de divisas; bajo el marco del primer tramo de crédito y del Acuerdo de Facilidad Ampliada por lapso de tres años. Para tal autorización se propuso, que durante el periodo del acuerdo, las autoridades financieras de México y del FMI celebrarán

⁴⁰Proceso, "El análisis del Taller de Coyuntura" de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, 3 de marzo de 1984.

Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional (Artículo73, Fracción VIII).

consultas periódicas sobre las políticas establecidas, examinar el proceso de instrumentación del programa en cumplimiento de sus objetivos; y en caso necesario, tomar otras medidas adicionales para alcanzar los objetivos.

La carta de intención de enero de 1984, dio un giro a la proposición hecha a la anterior, en aplicación a la instrumentación del Acuerdo de Facilidad Ampliada; describe todas las políticas y medidas aplicadas para lograr los objetivos del programa de ajustes, siguiendo el acuerdo de instrumentación del programa de apoyo financiero; proponiendo un itinerario de conversaciones periódicas, para examinar los avances del programa económico descrito, como consultas anuales sobre la evolución de la actividad económica, dando la oportunidad al FMI de tomar la dirección sobre la conducción de la economía del país.

La carta enviada en marzo de 1985, describe los logros obtenidos a nivel económico y social, con la aplicación de los programas de ajuste para reducir los déficits en las finanzas públicas, balanza de pagos, reducción de la inflación, y recuperación de la actividad económica; medidas tomadas desde 1982 para cumplir con los requerimientos del pago de la deuda tanto pública como privada y su reestructuración; asimismo, aplicando medidas de control adicionales para asegurar la estrategia, y acceso a nuevos créditos para el desarrollo y fomento del sistema financiero interno; y requerir de menores montos de financiamiento externo. Reconociendo el apoyo para la obtención de créditos especiales en 1983 y 1984 de la comunidad financiera, y darle continuidad a las consultas periódicas por autoridades financieras de México y FMI, sobre la aplicación del programa de apoyo de financiamiento externo y logro de los objetivos (revisión hecha antes del 30 de septiembre de 1985); en agosto de 1986, presentaron medidas adicionales para alcanzar los objetivos del programa.

En el siguiente cuadro resume las políticas de ajuste hechas, para conseguir el apoyo financiero del FMI al Gobierno Mexicano:

Fecha	Solicitud de Ayuda (préstamos)	Reformas/Aplicación de políticas de ajuste
Noviembre de 1982	Programa de Apoyo financiero equivalente a 450% de la cuota de México en el organismo	Reducir el gasto público programado; elevación de aranceles; restringir la liquidez del sistema (reducir la inflación); aumento de transferencia financieras al sector privado; depreciación cambiaria; aumento de precios y

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

		tarifas de bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Aplicación del Programa Inmediato de Reordenación Económica.
Enero de 1984		Aplicación de Ficorca como mecanismo de cobertura de riesgo cambiario de la deuda privada a corto plazo, durante el lapso de su reestructuración; sistema cambiario dual (libre y controlado); elevación de tasas de interés para aumentar el ahorro; reducir la dependencia del financiamiento externo y su reestructuración; redefinir la estructura y elevación de tasas impositivas; apoyo a las actividades productivas y de empleo.
Marzo de 1985	Reestructuración de la deuda externa por 45,500 millones de dólares con vencimientos entre 1995 y 1990, a un plazo de amortizaciones de la deuda reestructurada a 14 años. Que el financiamiento externo no supere en el año 1985 los 1,000 millones de dólares por fuentes bilaterales y multilaterales.	Seguir con las políticas que se adoptaron desde 1982, con el refuerzo de medidas adicionales de control al gasto público; y supervisión del Programa de Financiamiento externo. Reforma en el régimen de importaciones para el 25 de junio de ese año.
Agosto de 1986	Las autoridades mexicanas solicitan financiamiento al FMI para cubrir el déficit por la caída del precio del petróleo, que no exceda 2,500 millones de dólares, en un periodo de 18 meses	Intensificar los cambios estructurales en el gasto público en la desincorporación y reconversión industrial; reestructurar de la deuda externa con bancos comerciales (intercambio de deuda pública por acciones de compañías del sector privado); publicación de la Ley de Comercio Exterior en septiembre, para sustituir permisos de importación por aranceles. Inicios de acuerdos para ingresar al GATT a partir del 1º de julio; diseño de la estrategia económica y financiera para el futuro inmediato, el principio que destaca es: contar con el respaldo externo necesario de todas las entidades que han financiado el desarrollo de México en el pasado, facilitando un ajuste ordenado, considerando la dependencia de la economía a las exportaciones petroleras y la inestabilidad que

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo73, Fracción VIII).**

		se pueda generar en ese mercado.
11 de abril de 1989	Financiamiento de 4,135 millones de dólares durante un periodo de 3 años	Medidas de control de la demanda agregada, incrementar el ahorro interno público y privado, políticas estructurales para promover la eficiencia económica; reducción de las transferencias externas netas, aumento de la disponibilidad de recursos externos frescos por un lapso de varios años.
19 de enero de 1990	Se aplicaran 1 300 millones de dólares de las reservas internacionales brutas a operaciones de reducción de la deuda (reestructuraciones de créditos oficiales con el Club de París y el acuerdo con la banca comercial)	Continuación de reformas estructurales con el objetivo de obtener una mayor productividad; asimismo en el sistema impositivo; promoción de la inversión extranjera directa, transferencias de tecnología, desincorporación de las empresas públicas, liberalización del comercio, eficiencia financiera, desregulación de las tasas de interés y promoción de la intervención financiera, desreglamentar la actividad económica interna del transporte, las comunicaciones, la petroquímica y la pesca.
26 de enero de 1995	12 070 millones de Derechos Especiales de Giro con el FMI. El paquete de ayuda global negociado con EU fue de 47.9 mil millones de dólares. El crédito que se gestionó con el FMI fue por 5.2 mil millones de dólares, las autoridades del FMI ampliaron a 12 mil millones de DEG's	
Junio de 1999	3 100 millones de DEG's	Concluyen los Acuerdos establecidos con los diferentes gobiernos en el periodo de 1982 a 2000 con las autoridades del FMI ⁴¹ .

4.2.2. Planes Baker y Brady hacia el Consenso de Washington.

La crisis del año 1982, trajo problemas tanto a los bancos acreedores por su alta exposición de sus carteras, como a los países deudores con dificultades de pago. Para resolver la insolvencia, los países deudores realizaron ajustes a sus economías, como la reprogramación de créditos. La propuesta de solución en los años ochenta, por los

⁴¹ José Aranda Izguerra. Op. Cit.

acreedores, ofreció dos alternativas: refinanciar y condonar; su objetivo era recuperar lo más que se pudiera de sus préstamos. El Plan Baker⁴², utilizó esta alternativa para ponerla en práctica e integrarla dentro de la solución, el principio rector “crecer para pagar”, tomando en consideración la sobrecarga de deuda, disminuye la capacidad de pago a Largo Plazo; “el objetivo era buscar incentivos de inversión o realizar ajustes, para usarse en el futuro y realizar los pagos. Por lo tanto, su propuesta incluía financiar el sobreendeudamiento”⁴³.

El riesgo de financiar el sobreendeudamiento, era la incrementar la carga, y caer en la desestabilización de los países deudores, al intentar cobrar todos los préstamos anteriores y vigentes. Por otro lado, se podía caer en otra complicación al condonar las deudas, los bancos requerían de minimizar sus pérdidas, y por consecuente desencadenar problemas al afectar a otros; que tenían contempladas estas disposiciones financieras. Otra propuesta, pretendía la combinación de dos acciones primordiales, para resolver el problema del endeudamiento externo: recortar el gasto doméstico para destinarse al servicio de una parte de la deuda, y renegociar las condiciones de los préstamos, para aliviar el peso de obligaciones. Esta solución, podría presentar la dificultad de ejercer una presión de los acreedores sobre los deudores para su logro; y caer nuevamente en generar superávits comerciales en varios países, con el costo económico de la detención del crecimiento o caer en hiperinflación.

El Plan Baker, pretendió pasar de financiamientos mínimos obligatorios a uno más liberal y voluntario, e incluir a los actores involucrados, para realizar las siguientes actos: a) los países deudores deben llevar programas de ajuste estructural, particularmente en los sectores de bienes comerciales (no aumentar el consumo); b) la banca comercial acreedora tenía que aportar fondos adicionales; c) Banco Mundial debía financiar aquellos proyectos que permitieran el crecimiento sostenido y recuperación de la capacidad de pago de las naciones deudoras. El Plan no logró su objetivo, debido a que los acreedores se resistieron a recortar las deudas; la contrapuesta fue realizar negociaciones o diferimiento de los pagos. La estrategia no permitió el pago total de los servicios de la

⁴² James Baker, fue secretario del Tesoro de los Estados Unidos, su propuesta la hizo en la asamblea anual del FMI y el Banco Mundial, en octubre de 1985.

⁴³ Mariana Sargemano, “*LOS PLANES BAKER Y BRADY. Alternativas de solución a la crisis de la deuda de Argentina y países latinoamericanos*”. SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA FUNDACIÓN EGE. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario. Río Cuarto y Rosario, Noviembre 2005. Págs. 3-4

deuda, ni recuperar el normal acceso de los países deudores a los mercados internacionales de crédito; el plan no tuvo respuesta debido a que los bancos acreedores se negaron a hacer aportes, y por la falta de incentivos para ofrecer dinero extra.

Tales motivos obligaron a los organismos internacionales a proveer de liquidez, para cubrir la brecha financiera externa negativa de los países deudores. El entorno no favoreció la composición de la deuda; las obligaciones no refinanciables aumentaban con los organismos y disminuía los compromisos refinanciables con los bancos comerciales; ocasionando que los bancos europeos se desprendieran de la deuda latina, para concentrarse en los bancos norteamericanos; oportunidad de establecer criterios de manejo en las economías y deuda Latinoamericanas por los EEUU.

El Plan Brady, propuso tratar el problema no resuelto, tomando en consideración otros principios: reducir la carga de deuda; decidir la magnitud de dicho recorte analizando caso por caso; conceder el alivio solo a las economías que estuvieran dispuestas aplicar programas con reformas políticas y supervisión internacional; dar protección a bancos (garantías sobre la nueva deuda), suministradas por acreedores oficiales y por el deudor contra pérdidas futuras; a cambio de aceptar, una reducción negociada de la deuda. La finalidad, reducir las deudas debido a que su pago íntegro estaba en una posición de ser impagable por parte de los deudores. La propuesta conservo algunos criterios aplicados en el Plan Baker, destacan:

- El compromiso de asignar recursos públicos para estimular la disminución de la deuda y servicio. El sector oficial internacional debe presionar a los bancos para participar en las reestructuraciones y aceptaran las pérdidas derivadas.
- Cambiar el rol del FMI, dejar de velar por el buen comportamiento de los países deudores frente a la banca. El organismo debía abandonar la práctica de condicionar la aprobación de programas o financiamiento previo a la renegociación entre los países y la banca comercial.
- Los países donde se ubican los bancos acreedores modificarán sus regulaciones impositivas, contables y bancarias para favorecer la reducción de deuda. Por ejemplo, el gobierno de Japón mostró disposición al otorgar beneficios impositivos a los bancos que aceptarán participar en las operaciones de reducción de deuda.

Los acuerdos incluían: reducir la deuda, ser un acto voluntario, y basarse en operaciones sancionadas por el mercado; tener el apoyo de las instituciones internacionales y acceso a los fondos públicos, supervisando el desempeño macroeconómico de los países deudores con la aplicación de reformas; que fomenten la inversión, ahorro interno y retorno de capitales. Cabe destacar, estos planes fueron el antecedente para que el economista inglés John Williamson recopilara un compendio de reformas que debían realizarse en América Latina; expuesto en un seminario del Institute for International Economics en noviembre de 1989. Documento, conocido como “El Consenso de Washington”, tenía el apoyo de organismos multilaterales y gobierno de EEUU; incluía ajustes fiscales y reformas para dar más protagonismo al mercado.

Desde los Acuerdos de Bretton Woods⁴⁴ hasta el Consenso de Washington, el principal objetivo fue lograr una integración mundial, la oportunidad se dio con la renombrada crisis de deuda de 1982; después de procesos de renegociación de la deuda, y en donde los organismos internacionales tuvieron un papel indispensable para proveer de recursos a países en desarrollo para retomar su crecimiento y desarrollo económico. A partir de entonces, han aplicado medidas para salir de las fases de estancamiento, por medio del diseño de programas de ajuste estructural que incluyen reformas constitucionales; con la aplicación políticas económicas para mejorar las condiciones, tomando en consideración las fallas en recesiones experimentadas. El desgaste del modelo de “sustitución de importaciones”; en consecuencia, sus efectos fue en perjuicio de la población; cuestionando el papel del Estado. No obstante los beneficios obtenidos, durante su aplicación de la relación centro-periferia, no irradió más allá; promovido por CEPAL, el crecimiento generado fue lento, no permitiendo lograr mayor bienestar e incluir a la mayoría de la población.

En resumen, el argumento al fallido modelo, presenta las razones por las que no se obtuvieron los resultados deseados: la aplicación de políticas proteccionistas, y la dependencia al financiamiento externo (haciéndose excesivo), recursos destinados a crear una economía basada en la mono exportación del petróleo (caso México). En los años siguientes, aunque los precios del petróleo aumentarán, no fue suficiente para cubrir el creciente costo de la deuda, originado por los altos niveles de los tipos de interés; estos

⁴⁴ 1914-1945. Fin al proteccionismo monetario y financiero con la 1era Guerra Mundial; en la conferencia de 22 de julio de 1944 en la ONU, se establecieron resoluciones políticas mundiales vigentes hasta la década de los 70's.

fueron los elementos que contribuyeron al desequilibrio económico y recesión en los años ochenta, que se acompañó de la apreciación del dólar con el aumento excesivo de la deuda externa latinoamericana, adquirida en dólares con los organismos internacionales; el colapso de las exportaciones de las materias primas, y contracción de los mercados para las exportaciones no tradicionales⁴⁵.

El antecedente para acordar el Consenso de Washington, fue el artículo “Lo que Washington quiere decir cuando refiere a las reformas de políticas económicas”; publicado por J. Williamson. Los “dogmas de fe” sobre los que reposa el decálogo sobre el papel del Estado: El sector privado es más eficientemente en el manejo de los recursos; los gobiernos deben disminuir al Estado a mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de “servicios universales” (acceso al agua potable o electricidad). El Estado debe ser facilitador de negocios del sector privado (estabilidad); regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio a la pobreza y protección del medio ambiente); un garante de paz social (gobernanza).

El complejo político-económico-intelectual “Washington” estuvo integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, altos cargos de la Administración y los grupos de expertos⁴⁶. Los temas expuestos y acordados fueron: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; y garantía de derechos de propiedad.

⁴⁵Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmenia. “*El Consenso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América Latina*”. Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37. Pág. 41-42. Citan a: John Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika, 1991. Pág. 104., y a Pedro Pablo Kuczynski, “Explicando el contexto”, en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, traductores Langrow English to Grow, Fred Bergten, Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2003. Pág. 45

⁴⁶ Josep F. Mària Serrano, sj. Miembro del equipo del Centro “Cristianisme i Justícia” Profesor de ESADE. *EL “CONSENSO DE WASHINGTON” ¿PARADIGMA ECONÓMICO DEL CAPITALISMO TRIUNFANTE?* Págs. 2-3. Cita a “*La democràcia i el consens de Washington*” en GUITIÁN, M. MUNS, J. (ed.) *La cultura de l’* Cf. GUITIÁN, M. MUNS, J. “*La cultura de l’* estabilitat i el consens de estabilitat i el consens de Washington, Barcelona 1999. Pág. 14

La formulación del Consenso de Washington (1990) pretendió erradicar la hostilidad hacia el capital extranjero, originada por la teoría de la dependencia, manifestando toda su inoperancia cuando ocurrió la crisis de la deuda externa. La deficiente gestión de los Estados ocasionaron altos déficit públicos, mercados financieros reprimidos, mercados cambiarios artificialmente controlados, mercados de bienes cerrados a la competencia mundial, restricciones a la inversión extranjera, empresas estatales ineficientes, rígidas relaciones laborales y derechos de propiedad mal definidos. La gestión de este modelo provocó la recesión generalizada, alta inflación y problemas de la balanza de pagos, mostraron que se requería de un modelo abierto y estable. El fundamento teórico de la propuesta del Consenso fue la teoría económica neoclásica y el modelo ideológico y político del neoliberalismo que consideraban al Estado “como un factor que dificultaba que el sector privado generase crecimiento”⁴⁷.

Sobre las ventajas de la globalización: las economías de los países para internacionalizarse, deben abrir sus fronteras al capital, atraer el máximo de inversión extranjera; que la producción doméstica salga al exterior y que empresas extranjeras se instalen en territorio nacional. Al transnacionalizarse, las economías de los países empobrecidos se capitalizarán, se les suministrará la tecnología de la que carecen. La distribución de riqueza se apoyará por la presencia de polos de desarrollo y de élites prósperas que desencadenarán un proceso de “cascada de riquezas” desde estos polos hasta las clases menos favorecidas⁴⁸

Otras formulaciones del consenso por Fischer, comentando el escrito de Williamson, habla de cuatro aspectos fundamentales: marco macroeconómico equilibrado (“sound”); gobierno de menores dimensiones y más eficiente; sector privado eficiente y en expansión; y políticas destinadas a la reducción de la pobreza. Krugman resume el consenso en “...la virtud victoriana en política económica: mercados libres y moneda sólida”⁴⁹. Williamson reformulará y matizará los diez puntos (año 1993), en otro artículo:

⁴⁷ Rubí Martínez Rangel y Ernesto Soto Reyes Garmenia. “*El Conceso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América...*”. Págs. 43- 44. Pedro Pablo Kuczynski. Explicando el contexto..., Op. cit., Págs. 13 y 48-49.

⁴⁸ Íbidem. Pág. 49. Citan a: David Llistar et al., “*El Consenso de Washington una década después*”, en Laura Ramos (coord.), *El fracaso del Consenso de Washington: la caída de su mejor alumna*, Argentina, Barcelona, Icaria, 2003, p. 12.

⁴⁹ Josep F. Mària Serrano, sj. Miembro del equipo del Centro “Cristianisme i Justícia” Profesor de ESADE. *EL “CONSENSO DE WASHINGTON” ¿PARADIGMA ECONÓMICO DEL CAPITALISMO TRIUNFANTE?*

La democracia y el "consenso de Washington", defiende la necesidad de un consenso y matiza el alcance del mismo, distinguiendo tres tipos de medidas de política económica⁵⁰: a) Aquellas en las que se ha conseguido consenso; b) aquellas en las que existe controversia técnica (no relacionada con temas de equidad); c) aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica valores políticos: sobre todo problemas de equidad.

La conclusión a los planes y al consenso, el principal objetivo es reducir la participación del Estado, para solo cumplir con funciones de servicios de educación y salud a la población. Los planteamientos de los planes Baker y Brady, para salir de la crisis que aquejaba a los países con el problema de deuda a partir de 1982, tuvo matices diferentes. No obstante, el consenso de Washington concentró la aplicación de objetivos prioritarios básicos, tomados de los planes mediante reformas, disciplina fiscal e inversión extranjera. No tuvo la apreciación de otras áreas como hace referencia los autores citados, resumimos: ni de resolver los rezagos de pobreza, empleo, mejorar los niveles de vida, diferentes tipos de desarrollo sostenible ecológico, igualdad y democracia para la concepción de nivel un jerárquico en la solución de problemas sociales y económicos; estabilidad macroeconómica, políticas de fomento a la inversión para lograr el crecimiento. Por tanto, da la apariencia de ser la oportunidad de representar intereses grupales y de sistema, sin tomar en consideración o valorar las estructuras sociales y económicas de los países a quienes aplicaron estas políticas; es decir, políticas excluyentes, que solo contemplan la oportunidad de expansión.

4.2.3. La Soberanía Nacional.

Otro componente para reflexionar sobre la complejidad del problema al contratar deuda, desde varias aristas, incluye el concepto de Soberanía, (artículo 39 constitucional); la deuda no es el punto central del inicio de los problemas, pero ha tomado el papel protagónico e incluye otras áreas económicas y sociales. La necesidad de resolver los problemas en forma inmediata de diversas actividades económicas desarrolladas en la sociedad mexicana, ha sido la causa o ha dado la ocasión al problema y efectos; ha requerido de tiempo para su solución y/o atenuar las consecuencias del problema. La

Pág. 3. Cita a: Cf. GUITIÁN, M. MUNS, J. "*La cultura de l'estabilitat...*", Op.cit. Pág. 15 y a KRUGMAN, Op. cit., Pág. 150.

⁵⁰ Íbidem. Pág. 3. Cita a: Cf. GUITIÁN, M. MUNS, J. "*La cultura de l'estabilitat...*", Op.cit. pág.118-138 y a Cf. "*La democràcia i el consens...*" (1990) op.cit. 126.

situación de dependencia de los países en desarrollo con los países desarrollados, para obtener capital extranjero, para explotar los recursos naturales y complementar su ahorro interno y financiar la inversión; en el caso de México, la estrategia de desarrollo y crecimiento económico, ha puesto en cuestión, si se ha atentado en contra de ejercer la soberanía, en la conducción de la economía.

En el Plan Global de Desarrollo (1980-1982), la estrategia de política económica sobre el desarrollo a seguir contenía los siguientes objetivos: desarrollar, fortalecer y proteger las fuerzas internas, el propósito consolidar la independencia nacional; a través de fomentar una economía fuerte, soberana; y por lo tanto, crear una sociedad con el pleno desarrollo de sus potencialidades, proporcional al ejercer la libertad, justicia e igualdad a los mexicanos. En los siguientes planes, estos estatutos dieron un cambio al ideal seguido años atrás; la prioridad fue enfrentar la insolvencia del pago de la deuda; en el PND 1983-1988 el objetivo a seguir fue desarrollar el sano financiamiento del desarrollo; en 1988-1994, el Plan adoptó la estrategia de modernización nacional, sus objetivos fundamentales eran la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Para 1994-2000 el Plan planteó seguir con los objetivos de fortalecer el ejercicio de la soberanía nacional; ejercer la igualdad y la justicia; desarrollo democrático y social; promover un crecimiento económico sostenido y sustentable. Nótese: el PND, después al PGD, suprimió como objetivo fundamental ejercer la soberanía, mencionó la prioridad de resolver y respaldar los pagos de la deuda externa, generado por escasez de divisas en el sexenio anterior al periodo 1983-1988, tomando una actitud pasiva como país deudor; los PND hasta el año 2000, se proponían defender y fortalecer la soberanía.

Caro García⁵¹ hace mención que durante un desayuno “veinte mujeres y un hombre”, le formularon a MMH preguntas relacionadas al problema de deuda, entre sus pronunciamientos, refirió: A consecuencia de la crisis, se habla de la inviabilidad de varias naciones como entidades soberanas, o la ingobernabilidad de las sociedades. Los problemas y las transformaciones profundas no sólo son de México (Excelsior, 2 de septiembre de 1984). El mundo está inmerso en situaciones de conflicto y cambio, México

⁵¹ María Concepción Caro García, “El Discurso del Poder: Del manejo Político e ideológico de la deuda (1982-1988) al Neoliberalismo de los Noventa en México”. Facultad de Economía, UNAM. Primera Edición, año 2000. Pág. 56

debe evitar las falsas fachadas que se quieren presentar del mundo externo como opciones de felicidad y confianza. Ante las dificultades de estos tiempos, el régimen de la Revolución Mexicana ha tenido respuesta para los tiempos de cambio (Excelsior, 2 de septiembre de 1986). Sin mencionar cuáles eran estos recursos.

Ifigenia Martínez⁵² alude que el pueblo ejerce la soberanía a través de los Poderes de la Unión, en los aspectos que competen a éstos y por medio de las entidades federativas por lo que toca a sus regímenes interiores. A nivel internacional se identifica o reconoce a la soberanía con la independencia; considera que radica en el Estado y que tiene carácter inmanente y previo al derecho internacional. Éste reconoce y puede limitar la soberanía de un Estado, pero no constituye su fundamento. Al aprobar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Los países en desarrollo (PED) deseaban el reconocimiento de la soberanía plena y permanente sobre los recursos naturales, en cambio los países desarrollados insistían en la necesidad de atenerse en estos casos al derecho internacional, su oposición consistía: que al invocar el derecho internacional sobre la soberanía permanente de los recursos, diera lugar a un control sobre las inversiones extranjeras y empresas transnacionales; y el poder nacionalizar.

El debate entre la oposición del Grupo de los 77 y el bloque socialista; el concepto soberanía se estableció con firmeza y se amplió para incluir la riqueza y las actividades económicas. Todo Estado tiene derecho a ejercer libremente, plena y permanente su soberanía; incluso posesión, uso y disposición, sobre su riqueza, recursos naturales y actividades económicas (artículo 2 de la Carta de Derechos...). Los PED exhortan, para ejercer la plena soberanía en la vida económica, debe incluir una dimensión política e ideológica; para muchos países la soberanía es un instrumento esencial para dar al pueblo la necesaria cohesión política, económica, social y cultural, y en algunos casos integrar y construir una nación. No obstante, en el ámbito internacional siguen prevaleciendo las ventajas económicas, relacionado con atraer el capital extranjero⁵³, para seguir explotando los recursos naturales de los PED, cadena que no se ha roto desde los

⁵² Ifigenia Martínez, “Deuda externa y soberanía nacional”. México, la Economía Mundial y la Soberanía Nacional. Revista Investigación Económica. Facultad de Economía, UNAM. Primera Edición, año 1986. Págs. 9-12

⁵³ Citado por Martínez, de: Jorge Castañeda, “La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados desde el punto de vista del derecho internacional: La soberanía de los estados sobre sus recursos naturales”, UNAM, 1980, pp. 9-41

antiguos poderes imperiales, y por medio de esta ventaja los beneficios de explotación, lo siguen teniendo los países industrializados en la estructura del comercio mundial.

Según Castañeda, la explotación ha sido posible por el insuficiente resguardo de la soberanía estatal, consecuencia de la desigual capacidad de negociación; en parte debido a las concepciones y normas tradicionales del derecho internacional en esta materia. Sin embargo, bajo una soberanía permanente, el Estado no puede llegar a perder su poder supremo de decisión sobre sus recursos naturales; puede otorgar concesiones a extranjeros, celebrar tratados con otros Estados para explotar sus recursos; sí hay un cambio de régimen político, de legislación o económico, tales concesiones o tratados no pueden tener efecto en hacer perder al Estado la capacidad legal para cambiar el destino de sus recursos. Asimismo, la Carta de los Derechos, señala: los Estados tienen el derecho de reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional, con arreglo a sus leyes, reglamentos de conformidad con sus objetivos, y prioridades nacionales. Reconoce el derecho a la nacionalización, expropiación y transferencia de la propiedad de bienes extranjeros mediante la compensación apropiada, de acuerdo con las leyes y reglamentos y circunstancias que considere pertinentes.

Martínez, concluye: “parece evidente que no se ha perdido la soberanía con la política de endeudamiento externo seguida por el Estado, por el respaldo y reconocimiento a nivel internacional de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; pero sí, se ha acentuado la dependencia económica del país”⁵⁴. Guillen Romo⁵⁵ hizo la reflexión, sobre el crónico proceso de la renegociación de la deuda externa mexicana, ha sido incapaz de levantar los obstáculos que se oponen al desarrollo económico. La “crisis de la deuda” limita las posibilidades de reproducción de las burguesías latinoamericanas y la supervivencia de la soberanía nacional; los intereses de la Nación no han prevalecido en las negociaciones, ha permitido que el excedente creado por el trabajo del pueblo mexicano se destine al pago del servicio de la deuda externa; por lo tanto, la soberanía se ha afectado.

⁵⁴ Ifigenia Martínez. Op. Cit Pág. 12

⁵⁵ Arturo Guillén Romo, “*la Renegociación de la Deuda Externa de México (1977-1987)*”. Revista. Problemas del Desarrollo. Núm. 68, Vol. XVIII. Enero-marzo, 1987. Pág. 54

4.3. Canje de deuda de corto a largo plazo.

El objetivo a seguir, es confirmar que en el contexto del tratamiento de la deuda y canje, facilitó la aplicación de medidas para sustituir el modelo de sustitución de importaciones; facilitando la entrada a la inversión privada extranjera y libre mercado; pero a su vez, los excesos de poder del ejecutivo en las contrataciones de deuda, desconociendo el multicitado artículo 73, fracción VIII.

4.3.1. Contratación de créditos sin limitaciones en el periodo.

La causa de aumentos en la adquisición de deuda en los 70's fue la dependencia de la producción de hidrocarburos, no permitiendo atender otras áreas de la economía de México. Los requerimientos de inversión fueron financiados con creación de dinero y endeudamiento externo, con efectos inflacionarios; subsidios a las ventas internas, pretendiendo ser cubiertos con impuestos pagados por PEMEX. En 1981, la deuda rebasó los niveles alcanzados en conjunción por el auge petrolero; las nuevas contrataciones se destinaron a cubrir los servicios de los anteriores préstamos, como los gastos del sector público en transferencias a las empresas, inversiones y obras públicas; creando una dependencia al crédito externo, para también sustentar los desequilibrios de ahorro corriente de las paraestatales, por su estructura de precios y tarifas, como por servicio de su deuda, ahondado su déficit financiero y comercial. La dependencia al crédito externo, tiene como explicación, el desenvolvimiento económico al interior del país; es decir, se hizo manifiesto en rezagos y problemas multisectoriales y la incongruente idea de independencia con el exterior. El Estado mexicano excedió la contratación de empréstitos disponibles externamente a corto, más que a largo plazo y con tasas de interés creciente; porque internamente no disponían con los recursos financieros suficientes tanto para cubrir los requerimientos de inversión, los déficits públicos en el desarrollo de sus menesteres; y satisfacer las necesidades de divisas (dólares) del sector privado, incurriendo a un sobreendeudamiento.

Cárdenas Sánchez⁵⁶ refiere que en la administración de JLP el objetivo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial indicaba que el producto de los ingresos extraordinarios obtenidos por la venta de petróleo se programaría utilizarlos en inversión de infraestructura que permitiría lograr un nuevo estadio de desarrollo industrial elevado y

⁵⁶ *El Crédito público en la Historia Hacendaria de México. Sus protagonistas y su entorno.* Secretaría de Hacienda y Crédito público. Trilce Ediciones, México, D.F. Noviembre de 2012. Pág. 132.

al mismo tiempo sostenible a Largo Plazo; meta no alcanzada debido a la ineficiencia de ejercer el gasto público e impacto en la demanda en el Corto Plazo de los hidrocarburos. Los ingresos petroleros entre 1978 y 1981 aumentaron de 20.9% a 40.6% del PIB; sólo cubrieron los gastos de expansión de PEMEX y el remanente fue incipiente para financiar el gasto público. Los ingresos públicos se mantuvieron constantes, y el déficit pasó de 6.7% en 1977 a 14.6% en 1981. Utilizando el crédito externo como alternativa para financiar el gasto público; facilitado por la creciente oferta de crédito ofrecida por la banca internacional, con tasas de interés relativamente bajas.

La declaración de JLP⁵⁷ para justificar y explicar el crecimiento acelerado de la deuda pública externa en la Quinta Reunión de la República el 5 de febrero de 1981, decía ante la situación financiera del país: “teníamos una alternativa: o frenar el país, quitarle impulso, paralizarlo, o endeudarnos” y “optamos, bajo mi responsabilidad, por el endeudamiento”. “México tiene muy bien ganado su crédito y por eso dispone del mismo. Y está ubicado, limitado a nuestra capacidad de pago, el problema de la economía mexicana “no es de estructura económica, sino de circunstancia financiera”. “Pero he dicho que fue un endeudamiento responsable, porque en el momento en que se convirtió en excesivo, tuvimos que tomar decisiones en la otra punta: atenuar el gasto público (reducción del 4% en el presupuesto de 1981, luego de la caída de los precios del petróleo) y allegarnos de recursos internos para financiarlo; por lo que se tomó la impopular medida del alza en el precio de la gasolina”.

El Congreso no pudo reencauzar las desviaciones de la política económica, pese a advertencias sindicales y organizaciones políticas. Se tiene que pagar, y lo tendrá que hacer todo el país, inclusive aquellos sectores mayoritarios que pocos beneficios directos sacaron del endeudamiento. El gobierno no pudo cumplir sus promesas, el plan básico de JLP con la Ley General de la Deuda Pública, informes de gobierno, declaraciones de política económica, programas y planes, decían que la deuda no crecería más allá de sus posibilidades al tiempo que ofrecían reformas fiscales para buscar dinero sano⁵⁸.

Las causales del crecimiento de deuda es la deficiente planeación financiera que los coloca en un “círculo vicioso” caracterizado de pedir prestado para cubrir déficit (gastos excesivos) y luego para pagar los que se debe, la deuda adquirida externamente ha

⁵⁷ Citado por Gerardo Galarza, *JLP decidió, a base de deudas, abandonar el “Freno de arranque”*. Proceso, No. 288, 10 de mayo de 1982. Pág. 19

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 19

permitido ser una vía segura a la inversión extranjera en mejores condiciones para su establecimiento en el país (Zuñiga M., Juan Antonio. Proceso, 31 de mayo de 1982). Otro determinante para que las cifras aumentaran por contratación de créditos públicos, ha justificado para seguir concibiendo créditos para pagar deudas anteriores y seguir endeudándonos más. En 1982 la situación llegó a una crisis. El Congreso aprobó un endeudamiento por 257,000 millones de pesos -11,000 millones de dólares, a un tipo de cambio de 24 por dólar-, pero el ejecutivo contratará préstamos por 11,000 millones de dólares a un tipo de cambio de 47 pesos por dólar –más de 520,000 millones de pesos-. Si hubiera rigor de acuerdo con la devaluación, el gobierno sólo pediría créditos por 5,500 millones de dólares, pero cubriría apenas el 18% de sus necesidades y acatar lo dicado por el Legislativo.

Ante tal escenario, El Comité Internacional de Banqueros en Nueva York, planteó la estipulación: toda deuda exterior debe basarse en un solo principio: “el principio de la capacidad de pago del país” ¿Quién establece esta capacidad? ¿En qué se funda? ¿Cuál es su monto y su volumen? ¿Cómo se maneja? ¿Bajo qué condiciones? ¿Con qué destino? De esta respuesta, su manejo a nivel internacional e interno ha dependido la curva de crecimiento de la deuda exterior⁵⁹.

La renegociación de 1986 hizo notar la inconstitucionalidad del acto; por el hecho, que al aprobarse la Ley de Ingresos anual, la Cámara de Diputados gira en favor del Ejecutivo, la siguiente objeción: al imponer primero un tope de endeudamiento público y, en seguida, autorizarlo –mediante otro artículo de la misma ley- a contratar montos adicionales cuando las circunstancias, así lo requieran a juicio del Ejecutivo, llamándolo “cheque en blanco” por la oposición. Agregando, en 1980 el constitucionalista Felipe Tena Ramírez comenta: La fracción VIII del artículo 73 constitucional establece que “la contratación del empréstito se distribuye entre dos Poderes. El legislativo da las bases y aprueba el empréstito, el ejecutivo lleva a cabo las operaciones de la contratación (Proceso. No. 521, 25 de octubre de 1986).

En su argumento Tena Ramírez sostiene: “La teoría constitucional es una y la práctica es otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso en términos previsto en la

⁵⁹ Proceso. Leyes y cortes de Nueva York y Londres normarán el trato de México con la Banca. No. 291, 31 de mayo de 1982

fracción VIII". La creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen, la renegociación no fue considerada una adición constituyente a la fracción VIII, en la reforma del 30 de diciembre de 1946, y que la adición a la fracción tenía el propósito de que mediante deudas del gobierno no se hipotecara el futuro de las nuevas generaciones de mexicanos.

Otro determinante para no poner límites acordes al estatuto constitucional, es por requerimientos de recursos en caso de urgencia, sin consultar al Legislativo; ha sido a través de las deudas adquiridas mediante acuerdos firmados por el Ejecutivo con bancos extranjeros (actos privados y comerciales). México así, se somete a las leyes y cortes locales. Un ejemplo arbitrario, la declaración hecha por el procurador general de la República Sergio García Ramírez, aseguró que todo está aprobado por las instancias gubernamentales legítimas –como el Poder Legislativo- y que está de acuerdo con la Constitución y leyes mexicanas; aquí México renuncia a la inmunidad de sus bienes internacionales entre los que se incluyen “sin limitaciones”, en la sección 8 del acuerdo firmado “el petróleo y gas”. México no firma el acuerdo como nación soberana, sino como sociedad mercantil (Proceso. No. 545, 13 de abril de 1987).

La riqueza de material hace notar, que no se han establecido límites para excederse en la contratación de empréstitos, se ha puesto en garantía los recursos naturales (en especial el petróleo) y financieros; y la justificación de seguir endeudándonos para no frenar el desarrollo y el crecimiento económico, que ha permitido seguir pagando para contratar más crédito; círculo vicioso que se sostiene hasta la fecha; y a pesar de haber permitido cambios estructurales en la economía para corregir los desequilibrios a nivel macroeconómico, sigue siendo la adquisición de deuda la alternativa para salir de los problemas de toda índole, y no acorde a la fracción VIII, del artículo 73.

4.3.2. Canje de deuda por activos.

Los elementos citados han servido para sustentar que el problema de deuda incluye varios aspectos a apreciar; por consiguiente, las estrategias utilizadas en las renegociaciones de deuda, han permitido seguir pagando las deudas viejas con la adquisición de nuevos créditos; a través de recursos obtenidos en el sistema financiero internacional.

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

La política de deuda presentada el 1° de septiembre de 1986, se encaminó a obtener recursos externos, vía créditos nuevos y concesiones sobre la deuda vigente; esto permitiría aumentar la producción y el empleo. La estrategia de inicio de negociación de la deuda externa se sustentó en el requerimiento de recursos externos, para el período 1986-1987. El 16 de octubre de 1986, el Gobierno mexicano llegó a un acuerdo con el Comité Asesor de Bancos para reestructurar la deuda bancaria comercial, después de haber realizado convenios con un doble propósito (Cartas de intención) con los Organismos Financieros Internacionales y los gobiernos de países industrializados (Japón y Club de París). El argumento contrario: no depender del crédito externo, como de los ingresos petroleros.

Informes realizados por la SHCP, en 1982 la deuda externa de México era de un total de 84,800 millones de dólares desembolsados (dato de la CEPAL)⁶⁰; asimismo, presenta los procesos de la reestructuración y negociación necesarios a partir de la crisis de deuda, siguiente cronología:

Fechas de reestructuración y/o negociación	Fechas de Vencimiento de la Deuda	Tipo de Plazo	Causas de no pago	Deuda con Organismos Multilaterales/ Bilaterales y Bancos Comerciales	Estrategia de reestructuración y/o negociación	Montos de nuevos recursos otorgados a México	Usos
20 de agosto de 1982			Crisis de liquidez para pagar el servicio de la deuda, derivado del menor ritmo de crecimiento de comercio mundial (falta de divisas), y por la elevación de tasas de interés.	México solicita a sus 120 acreedores en Nueva York un plazo de revolvencia de tres meses.			

⁶⁰ Tomado del Informe publicado por la SHCP. La Estrategia de Reestructuración de la Deuda Externa de México (octubre de 1985). La Reestructuración de la Deuda Mexicana en el Contexto Internacional.

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

20 de diciembre de 1982					Solicitud a la comunidad financiera internacional la reestructuración de 23 mil millones de dólares de pago de capital de la deuda externa a un plazo de 8 años incluyendo 4 de gracia		
Marzo de 1983					Solicitud de un nuevo crédito con 530 bancos	Crédito por 5 mil millones de dólares a un plazo de 6 años con 3 de gracia	Satisfacer los requerimientos de divisas en 1983
Junio de 1983				Se suscribe un acuerdo con los países del llamado "Club de París"	Reestructuración de 2,000 millones de dólares de privada garantizada por organismos oficiales de crédito		
Octubre de 1983					1,200 empresas reestructuran 12 mil millones de dólares de deuda privada en FICORCA a 8 años con 4 de gracia.		
Abril de 1984						Suscribe un crédito por 3,800 millones de dólares de recursos frescos a un plazo de 10 años con 5 de gracia	Satisfacer los requerimientos de divisas de 1984

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo73, Fracción VIII).**

Septiembre de 1984	Vencimiento entre 1985 y 1990			Se concreta negociaciones con el Grupo Asesor de Bancos Internacionales	Reestructurar 48 mil millones de dólares. 20 mil millones de los vencimientos entre 1985 y 1990, se reestructuran 43 mil millones a un plazo de 14 años en un esquema de pagos crecientes a partir de 1986; 5 mil millones de dinero fresco de 1983, se extiende su plazo y su costo se reduce; adicionalmente se acuerda un prepago de 1,200 millones de dólares para reducir su monto a 3,800 millones; de un total de 48,000 millones de dólares reestructurados , se ahorró respecto a las condiciones previas del servicio de la deuda, 350 millones de dólares por años durante la vigencia de la misma.		
--------------------	-------------------------------	--	--	---	--	--	--

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

29 de marzo de 1985				Se firma en la ciudad de NY con el Grupo Asesor de Bancos Internacionales	Reestructuración de 28 mil millones de dólares del acuerdo de septiembre de 1984		
29 de agosto de 1985				Firma en la ciudad de NY con el Grupo Asesor de Bancos Internacionales	Reestructuración de 20 mil millones de dólares del acuerdo firmado en septiembre de 1984. Se confirma la reestructuración de 48 mil millones de dólares de deuda.		
Abril de 1989				Se firma la Carta de Intención con el FMI por un período de 3 años con opción a 4, como apoyo al programa económico y a la estrategia de inicio de negociación de la deuda externa.	Reducir las transferencias, el monto del saldo de la deuda, así como su servicio	Financiamiento de 4,135 millones de dólares.	Programa de crecimiento de mediano plazo elaborado por el Gobierno mexicano.
17 de Mayo de 1989				Firma con el Banco Mundial	Contratación de paquete crediticio	Monto de 1,960 millones de dólares, distribuidos en tres préstamos de 500 y por 460 millones de dólares	Financiamiento de proyectos de inversión en el sector industrial, paraestatal, financiero y comercial por 500 y 460 a la generación de energía eléctrica.

Fuente: Informes de la SHCP, Estrategia de la Reestructuración de la Deuda Externa de México, Octubre de 1985; Nueva estrategia de Negociación de la Deuda Externa de México, Octubre de 1986; La Renegociación de la Deuda Externa de México, Julio de 1989; La Renegociación de la Deuda Externa de México, Febrero 4, 1990.

Las reestructuraciones de la deuda externa se realizaron a pagar en el mediano plazo; las negociaciones de nuevos créditos externos (dinero fresco), se utilizaron para requerimientos de liquidez, divisas y crecimiento del sector energético, (conservación de manejo por el Estado); entre los mecanismo de reducción voluntaria de la deuda, además de los plazos, está sobre el capital (disminución del valor en libros); tasas de interés (reestructurar sin afectar al capital); capitalización de intereses (no cobrados e incluirlos al principal); deuda por deuda (intercambio de mayor a menor riesgo); deuda por acciones (intercambio por títulos en empresas del país deudor), para evitar las renegociaciones; recompras directas o en el mercado secundario (deuda por efectivo a tasa de descuento de mercado o acordada) o la moratoria. Los acreedores en las renegociaciones, no estaban dispuestos a hacer quitas al capital de las deudas, y sí recuperar los montos a mediano plazo; asimismo asegurar los pagos del capital e intereses en las nuevas deudas; el intercambio de deuda por acciones fue una forma para reducir los intereses (redocumentar) proporcionando un alivio o condonación; una forma de permitir la entrada a la participación del capital extranjero a actividades económicas del país.

4.3.3. Bonos.

Para reducir la vieja deuda externa excesiva y sus servicios; la alternativa fue aprovechar la venta con descuento del papel de deuda mexicana en los mercados secundarios internacionales. El Programa de Conversión de Deuda por Capital (Swaps) e intercambio por bonos colateralizados con Bonos Cupón Cero⁶¹, permitió la cancelación de deuda de 3,665 millones de dólares a 2,557, en febrero de 1987; con los Swaps se pretendía ampliar la inversión en sectores primarios: turístico, automotriz, maquilador, metal-mecánico, electrónico, fármaco-químico y agroindustria; con este mecanismo se canceló deuda por 2,488 millones de dólares, que se tradujeron en inversiones por 2,126 millones, entre mayo de 1986 a noviembre de 1987. Los efectos: ejerció presiones inflacionarias sobre el mercado financiero, por el uso de pesos para financiar la recompra de deuda externa a interna, presionando el alza de la tasa de interés, cancelados en diciembre de 1987. La subasta realizada en febrero de 1988, las ofertas aceptadas fueron por 3,665 millones de dólares, a un precio promedio de 69.77 centavos por cada dólar de

⁶¹ Instrumentos de inversión a largo plazo con rendimientos reinvertibles, en el momento de la compra se fija la tasa; la emisión es a través de las tesorerías de los gobiernos. La operación que realizó el gobierno mexicano fue utilizar bonos del Tesoro norteamericano a 20 años, equivalente a bonos emitidos por México.

deuda antigua; con 320 cotizaciones de 139 bancos de 18 países por un total de 6.7 mil millones de dólares. Representó una “quita” de más de 30% sobre el monto aceptado.

La reestructura de julio de 1989, contempló la reducción del principal e intereses, canalización de recursos frescos para apoyar el desarrollo, bajo la posible circunstancia de una disminución de los precios de los hidrocarburos. El acuerdo determinó que a partir de julio de 1996, sólo en caso de haber aumento sostenidos y sustanciales en el rubro por ingresos petroleros, México tendría que aumentar en forma simétrica y limitada el rendimiento de los bonos sobre reducción de deuda vieja, y su servicio por un monto que no excediera el 30% de los ingresos adicionales por la exportación del crudo. El aumento ponderado, representaría una proporción de la deuda que participó en las opciones de reducción, con un tope de rendimiento máximo de 3% anual, tasa por debajo de la observada en el acuerdo. Los recursos financieros obtenidos por el FMI, Banco Mundial, del gobierno de Japón y propios, reunió 7 mil millones de dólares; parte de ese monto, permitieron reducir la deuda, otra para obtener Bonos de Cupón Cero, garantizar el pago del principal y el resto para realizar el pago de intereses entre 12 y 24 meses de esos nuevos bonos.

El programa swaps, limitó un monto de mil millones de dólares anuales del valor nominal de la deuda, por tres años y medio, tomando en consideración el impacto real sobre la economía; por lo tanto, alcanzaría un máximo de 650 millones de dólares anuales, debido a que el descuento mínimo al realizar estas operaciones fue de 35%. El mecanismo se aplicaría para cubrir el 50% del valor de venta de activos realizado por el sector público, para inversiones en infraestructura, concesión otorgada a inversionistas privados; el objetivo: evitar presiones inflacionarias. En la primera opción no habría emisión de circulante; en el segundo caso, los recursos serían destinados a programas contemplados en el PND. Este tipo de emisiones permitirían fomentar, apoyar el desarrollo de la infraestructura económica del país. La primera elección incluía la reducción del principal; es decir, los bancos intercambiarían los créditos mexicanos en su poder por un nuevo bono con valor nominal equivalente al 65% del valor nominal de la “deuda vieja”, significó reducir en 35% el monto adeudado a los bancos.

El interés a pagar sobre la reducción del principal quedo en la tasa Libor más 13/16 de un punto porcentual del mercado; permitiendo disminuir el servicio de la deuda en 35%, y el pago del principal fue cubierto; esto en la primera opción. Los bancos

comerciales internacionales, en la segunda opción; intercambiarían los bonos mexicanos en su poder, por un nuevo bono que mantendría su valor nominal, fijando la tasa de interés en 6.25%; lo que representó una reducción del 40% en el servicio de la deuda respecto a actual tasa en el mercado; cubriendo también la amortización del capital.

Al 26 de julio de 1989, el saldo de la deuda externa era de 53 mil millones de dólares, cita Moreno U., y F. Caballero.⁶², su monto se disminuyó a 48 mil 231 millones de dólares, gracias a la cancelación de deuda del sector público, venta de paraestatales; conversión de la deuda por capital swaps; amortizaciones del sector público durante 1989; y variaciones del tipo de cambio del dólar respecto a otras divisas; con ese último monto se inició la renegociación de la deuda externa con la banca comercial, de los cuales se tenía que pagar anualmente 2 mil 154 millones de dólares en promedio entre 1990 y 1994, y 3 mil millones de dólares en promedio anual entre 1995 y el año 2006. La renegociación de la totalidad de los pagos del principal, sobre una base de 35 mil millones de dólares con los nuevos bonos, permitió lograr una reducción histórica, según los autores.

En febrero de 1990 se firmó un acuerdo con 500 bancos acreedores, representados por un Comité Asesor, se plantearon tres opciones: 1) los bancos intercambiarían su deuda por nuevos bonos con una reducción de 35% de su valor original; 2) bonos con el mismo valor nominal de deuda, con una tasa de interés fija de 6.25% en dólares o su equivalente en otras divisas; 3) aportación de recursos entre 1989-1992 por un monto del 25% del valor nominal de la deuda, sin asignación en las dos anteriores opciones. En las dos opciones de intercambio por bonos, se convino ampliar el plazo de las amortizaciones originales de 20 años, con 7 de gracia a 30 años en un solo pago al final del periodo, eliminando la presión de amortizaciones anuales sobre la economía⁶³.

La garantía del pago del capital y 18 meses de intereses de esos nuevos bonos, se consiguió con un apoyo especial, por el monto de 7 mil millones de dólares; el fin, incrementar los aspectos cualitativos del crédito. Los recursos se destinarían a la adquisición de Bonos Cupón Cero del Tesoro de los Estados Unidos y otras naciones. Constituirían un activo propiedad del país, al reinvertirse a una tasa fija del 7.925% anual

⁶² María de los Ángeles Moreno U., Romeo Flores Caballero, "Evolución de la Deuda Pública Externa de México 1950-1993", Monterrey Nuevo León, México. Ediciones Castillo, 1995. Pág. 242; Cita a Aspe, Pedro "La renegociación de la deuda externa de México, en *el Mercado de Valores*, año L, no. 4, febrero 15 de 1990.

⁶³ *Ibidem*, pág. 243-244

durante 30 años, permitiría reunir la cantidad necesaria para pagar totalmente el principal de esos bonos al final del lapso fijado; con el restante del apoyo, se creó un fondo de garantía para cubrir 18 meses de pago de intereses de los nuevos bonos, que constituyeron un activo a favor de México; pues, no implicaba un costo adicional, ya que los intereses del mercado generados fueron similares al pago, por la obtención de los recursos.

El acuerdo con la Banca comercial, se solicitó nuevos créditos por 288 millones de dólares anuales en promedio; entre 1990-1994 vencían pagos de capital por 2 mil 154 millones de dólares anuales; México asegura recursos anuales hasta 1992 a un plazo de amortización de 10 años con 5 de gracia; estos recursos permitirían aligerar el financiamiento de la balanza de pagos por el sector público, flexibilidad para efectuar operaciones de reducción de deuda en el futuro y retorno a los mercados voluntarios de capital.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 1990 se publicaron los lineamientos generales y reglas específicas del acuerdo con la banca comercial. Podían calificar en el programa los siguientes tipos de deuda: a) bonos de reducción de capital con garantía de principal e intereses (Bonos de descuento); b) los bonos de reducción de tasa con garantía de principal e intereses (Bonos a la par); c) compromiso de aportar dinero nuevo (Base de Dinero Nuevo). El Programa de Intercambio de Deuda por Capital (Swaps) quedó a cargo del Comité Técnico Intersecretarial. En 1990 se subastaron derechos de conversión de deuda pública externa por capital; permitiendo cancelar deuda original por un monto de 3 mil 500 millones de dólares; con la supervisión del Comité se realizaron dos subastas para realizar el canje de deuda vieja por nuevos bonos, el proceso se desarrolló en las siguientes fechas del año 1990:

El 16 de julio de 1990 se subastó un monto de un mil millones de dólares, el valor de la deuda a cancelar se compuso de 61.4% correspondió a bonos a la par, y el 38.65 a bonos de descuento; recibiendo 359 posturas por un superior monto de 18 mil 500 millones de dólares; la tasa de descuento se ubicó en 52.04%, atendiendo solo 27 posturas; el precio de conversión fue de 47.96% centavos por dólar, con posibilidad de obtener una reducción adicional al saldo de la deuda externa de 865 millones de dólares. El 10 de octubre se subastó un monto de 2 mil 500 millones de dólares, el resultado de la única tasa de descuento fue de 52%; con la presentación de 52 posturas por un monto de

3 mil 600 millones de dólares; posibilitando la cancelación de un monto de 1,754 millones de dólares en los siguientes 18 meses, equivaldría a 2 mil millones de dólares de deuda original; su composición correspondió a bonos a la par el 14.75, y el 18.35 a bonos de descuento⁶⁴. La reducción del saldo de la deuda externa se estimó en 2 mil 619 millones de dólares, correspondiente a 3 mil 500 millones de dólares de la deuda anterior a la reestructuración.

En Julio de 1991 México se reincorporó a los mercados voluntarios de capital con la colocación de bonos en mejores condiciones; fue el caso de 15 emisiones de bonos del sector público por 1,740 millones de dólares, con vencimiento en 5.3 años, realizadas por NAFIN; BANCOMEXT y PEMEX en los mercados europeos. El programa se desestimuló, debido al incremento de la deuda externa mexicana en los mercados secundarios internacionales.

En Abril de 1992 el programa de intercambio de la deuda pública por capital concluyó, suscrito en el acuerdo de la renegociación de la deuda externa mexicana de 1989-1990; entre 1991-1992 el gobierno federal recibió deuda externa por 565 y 72 millones de dólares, cancelándose por 831.3 millones de dólares, correspondiente a un ejercicio de intercambio (pagos netos) por el equivalente en moneda nacional de 600.3 millones de dólares⁶⁵. Adicionalmente se estableció un programa especial de Swaps, destinado a captar bonos de deuda por instituciones mexicanas no lucrativas, y con donaciones extranjeras dirigidas a proyectos sociales de educación, ecología, vivienda, asistencia social y salud; obtenidas en el mercado secundario; logrando la cancelación de deuda de 27 millones de dólares en 1990; 239.6 millones en 1991, y 266.5 millones en 1992.

El 1º de julio de 1992 se notificó una cancelación adicional de deuda externa del sector público, por 7 mil millones de dólares; resultado de operaciones de amortización de créditos que se utilizaron para financiar las operaciones de recompra apalancada⁶⁶ de deuda externa; cancelación de papel dejado como garantía de dichos créditos;

⁶⁴ Ídem, Pág. 247. Cita a Banco de México, *Informe Anual*, 1990, p. 58.

⁶⁵ Ídem, Pág. 248. Cita: Poder Ejecutivo Federal, *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*, 1992, México, marzo de 1993, p. 73.

⁶⁶ La recompra apalancada consiste en fondear con créditos comerciales, los recursos requeridos para efectuar recompras, dejado en garantía los propios bonos recomprados, cancelándolos hasta que se amortiza el crédito solicitado. El dejar como colateral el papel recomprado es obtener condiciones más favorables en termino de costo y plazo en los créditos contratados para realizar la operación.

cancelación de pasivos por el programa de swaps e intercambio de deuda externa para obras sociales. En esta operación, el gobierno recuperó 1,100 millones de dólares de garantías sobre los bonos de cupón cero, garantía de pago del principal de los bonos de descuento y bonos a la par, como la parte proporcional del colateral del pago de intereses; la cancelación de esta cancelación de deuda externa, permitió la reducción de intereses en 400 millones de dólares anuales en los próximos 28 años, periodo de vigencia de la deuda cancelada, considerando los niveles de tasa de interés internacional.

Con la administración del presidente Ernesto Zedillo, al inició se presentó una notable fuga de capitales mexicanos, dañando las reservas internacionales de México a diciembre de 1994; debido a que no se procedió a devaluar la moneda, y decidir ampliar la banda de flotación, para después aplicar una brusca variación en el tipo de cambio; aumento en la tasa de interés y en los precios; dañando la compra de Tesobonos por inversionistas extranjeros (valores del gobierno denominados en pesos, que al momento de redimirse, el monto pagadero en pesos se ajustaría al equivalente del tipo de cambio vigente), y ante una crisis bancaria; características, que hicieron perder la confianza en la solidez de la economía mexicana, solicitando los dólares introducidos, y salir del mercado; enfrentándose a la insuficiencia de esta moneda por la insuficiencia de divisas en el Banco de México. Lo anterior se le conoció como el “error de diciembre”. Para resolver el problema se solicitó al gobierno de EU un rescate financiero de 50 mil millones (sólo se proporcionaron 42 mil), elevando nuevamente la deuda externa mexicana.

La compra-venta de deuda pública por medio de los bonos, permitió reducirla la deuda vieja, a través de su intercambio; a su vez la introducción de valores de deuda a los mercados secundarios y fomento del mercado de capitales al mercado interno; dependiendo de recursos financieros (tanto para el pago de capital e intereses); por entes financieros externos, como la banca comercial; los programas de conversión permitieron realizar el intercambio de obligaciones adquiridas a corto plazo a largo plazo (perpetuándolos) tanto en la deuda externa pública como privada, proporcionando un alivio que permitiera retomar el crecimiento; pero, se tenía que pagar los intereses. En el año de 1994, el panorama era distinto; la deuda externa ya no era tema de relevancia, la política fiscal y monetaria tenían el respaldo de actuar a través de un marco legal; no obstante, en diciembre de ese año a pesar de otórgale la autonomía al Banco de México, ente rector para ejercer la política monetaria e incidir en el comportamiento de la producción, ingreso, empleo, nivel de precios del sistema económico e impacto en la

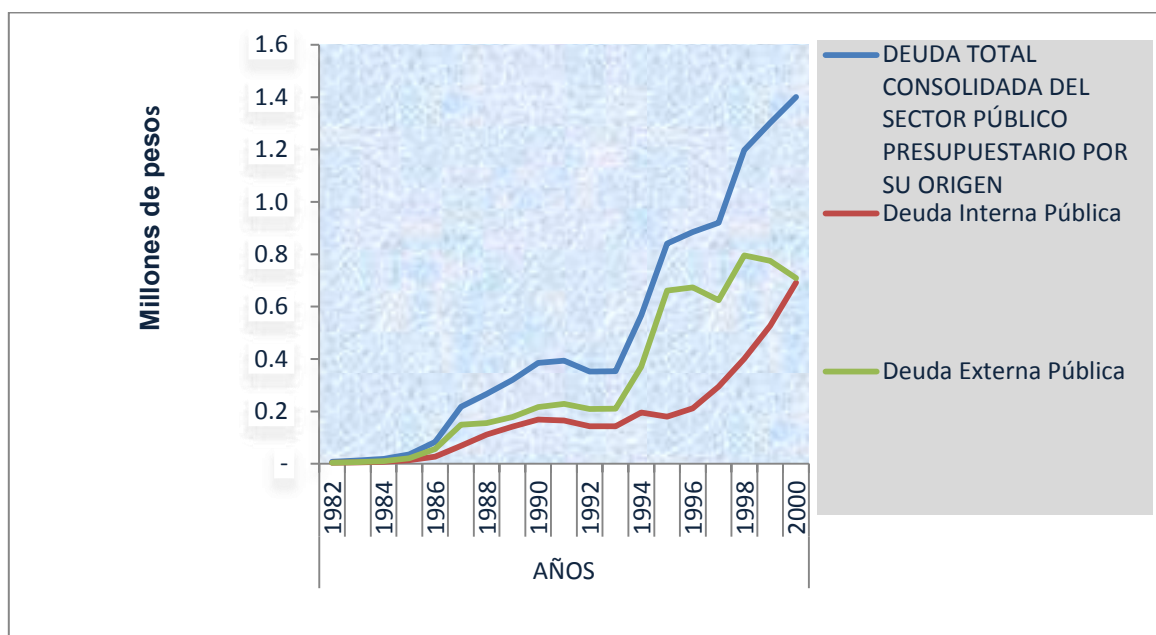
economía; dió muestras de no contar con las herramientas y conocimientos necesarios en su función sobre: reservas de valor, medios de cambio, transacciones y negociación de bonos (operaciones de mercado abierto), tasa de redescuento y reserva obligatoria para enfrentar el llamado “error de diciembre”; y nuevamente incurrir a adquirir deuda con el exterior para resolver problemas del sector financiero, sin consultar al Congreso, por su carácter de urgencia; posterior a este problema de deuda, el Congreso decidió poner límites para contratar empréstitos, sin tomar todavía el poder de sus facultades especificadas en el artículo 73, fracción VIII.

4.4. Efectos de la contratación de la deuda pública sobre la economía mexicana en el periodo.

La parte final del capítulo tiene como propósito sintetizar por medio de datos estadísticos (en forma global), las variables económicas que se han afectado como consecuencia del fenómeno de la crisis de la deuda del año 1982 (aspecto cuantitativo); resultado de la omisión del Ejecutivo Federal sobre tomar en consideración los requisitos de aprobación y contratación de créditos, muestra el abuso de sus facultades; las repercusiones negativas de gestión han creado una dependencia financiera exagerada sobre recursos externos; que no han proporcionado a la sociedad mexicana los requerimientos de crecimiento y desarrollo económico, social y cultural; requeridos para proporcionarle lo necesario para satisfacer sus necesidades en su idiosincrasia.

4.4.1. Comportamiento de la deuda pública en los años 1982-2000.

Para su observación reutilizaremos el cuadro de la Deuda Total Consolidada (millones de pesos) del Sector Público Presupuestario por su origen; anexo 3.3 del capítulo tres. La tendencia muestra, mayor obtención de recursos financieros por empréstitos del exterior a partir del año 1982 hasta 1999; en el año 2000 tiende a disminuir. El gráfico nos muestra el comportamiento.



En el año de 1982 da un salto en proporción a su crecimiento, (obsérvese en el cuadro); pero, se aprecia que la deuda externa de los organismos y empresas del sector público es mayor a la interna (sin pasar por la autorización del Congreso e incluirlo en el presupuesto de ingresos y egresos), muestra la insuficiencia de obtención de recursos financieros internos por la falta de fomento de crecimiento y desarrollo del sector financiero. El siguiente cuadro presenta un resumen de esa dependencia.

**Capítulo 4. La Contratación De La Deuda Pública Contraria a La Deuda Nacional
(Artículo 73, Fracción VIII).**

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA DEUDA CONSOLIDADA DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO POR SU ORIGEN MILLONES DE PESOS									
AÑOS	CONCEPTO								
	Total	Interna	Externa	Gob. Fed.	Interna	Externa	Organ. y Empresas	Interna	Externa
1982	231.22	169.90	310.00	207.83	152.06	374.73	265.22	236.87	276.80
1983	63.99	62.51	65.23	69.10	55.50	90.73	57.71	82.23	48.75
1984	45.90	37.59	52.81	48.32	30.57	71.31	42.72	54.41	37.49
1985	89.79	76.68	99.61	97.58	83.18	111.79	79.16	63.50	87.04
1986	137.62	93.17	167.08	184.78	114.39	244.89	66.64	44.98	76.16
1987	159.54	152.26	163.04	164.54	148.27	173.17	146.70	165.64	139.85
1988	22.60	63.36	3.86	34.19	90.04	7.24	-9.36	-20.34	-4.96
1989	20.08	26.40	15.50	23.25	30.96	16.66	7.11	-7.73	12.10
1990	20.13	19.17	20.89	33.75	24.42	42.70	-43.88	-36.70	-45.86
1991	2.41	-1.78	5.68	2.18	-2.58	6.17	4.94	14.83	1.74
1992	-10.61	-13.63	-8.42	-12.72	-14.94	-11.01	12.37	9.65	13.36
1993	0.40	0.18	0.54	0.43	0.97	0.03	0.11	-10.70	3.93
1994	59.84	36.23	75.93	57.75	32.79	76.24	77.63	89.76	73.95
1995	48.75	-7.78	78.57	49.61	-13.19	84.66	42.24	51.04	39.33
1996	5.11	17.17	1.82	4.73	23.48	-0.19	8.12	-22.23	19.00
1997	4.06	39.80	-7.14	4.18	42.65	-8.31	3.13	11.51	1.17
1998	30.08	35.91	27.33	30.85	38.22	27.12	24.15	6.56	28.70
1999	8.75	31.41	-2.67	9.95	33.87	-3.19	-1.11	-9.14	0.61
2000	7.62	31.19	-8.42	8.62	33.32	-10.13	-1.55	-20.39	2.09

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Entidades del Sector Paraestatal de Control Presupuestario Directo.

4.4.2. Total de Deuda del Sector Público en relación con PIB, Ingresos y Gasto Presupuestal.

A los datos presentados incluimos el anexo 4.1 y gráfico, proporción del PIB con el total de deuda consolidada del Sector Público; asimismo un resumen de los ingresos presupuestales del Gobierno Federal 1982-2000, donde se evalúa: la tendencia del total de deuda interna y externa va en aumento en proporción al PIB, que oscila dentro del periodo en 0.8 por ciento en 1982 a 87.5 por ciento en el año 2000; esta simple relación demuestra, que en relación al artículo 73, fracción VIII, no ha cumplido con el edicto; por los siguientes motivos: I. La fracción VIII hace mención que la contratación de deuda deben incrementar los ingresos públicos; y por ende incluirse en la Ley de ingresos, lo mismo para los montos de deuda requeridos por el gobierno del Distrito Federal (anexo 4.2, resumen del anexo 3.1), en esta presentación, no se aprecia un rubro por ingresos

por deuda; la relación para registrar éste rubro coexiste en legislar para cubrir los gastos programados por la insuficiencia de recursos; como tal se dan bases, se autoriza al ejecutivo para celebrar empréstitos, aprobar-reconocer-mandar pagar la deuda; II. La función de adquirir deuda ya sea interna o externa es producir un incremento en los ingresos públicos (empresas paraestatales) o con fines de regulación monetaria u operaciones de conversión (política monetaria-deuda interna-tipo de cambio); III. Emergencias declaradas en términos del artículo 29 (anexo capítulo 1). Hasta esta parte de la fracción, comprende la reforma del 30 de diciembre de 1946; obedece al proyecto de intervención del Estado, en proporción, tamaño y funciones administrativas económicas. IV. Los diarios de debates presentados al inicio del capítulo (por ejemplo: el debate del 17 de noviembre de 1987) demuestran el incumplimiento a este estatuto; notando una desproporción entre las cifras publicadas en la cuenta de la Hacienda Pública y los montos presentados al Congreso para su aprobación, destaca: intereses, amortizaciones y Adefas (integran el gasto no programable); el gasto asignado a la deuda pública del gobierno federal para el año de 1988 importó la cantidad de: \$117, 043, 324, 100, 000.00 (ciento diecisiete billones cuarenta y tres mil trescientos veinticuatro millones cien mil pesos, moneda nacional); cabe destacar que este monto no se aprecia en el gasto programado (anexo 3.2); entendiéndose: no siguen lineamientos para ser objeto de vigilancia, para delimitar las acciones de cada poder. Por lo tanto, la contratación de deuda está especificada en el artículo 73, fracción VIII, es una función que concierne y compete al Poder Legislativo; la acción de poder que está delimitada en materia de derecho para el Ejecutivo (delega la representación e informes anualmente del ejercicio); ambos poderes deben demostrar la capacidad de solvencia de la Nación mediante este acto.

4.4.3. Intervención del Estado en la economía y los indicadores macroeconómicos.

En el gasto presupuestal ejercido (resumen, anexo 4.3) de los años 1982 a 1990. Cabe destacar que sólo se tomó lo representativo a este análisis; presenta una diferencia entre el gasto ejercido y el no programable (incluye intereses, amortizaciones y Adefas), a partir de año 1991 hay una disminución hasta el año 2000, entendemos como el resultado de la renegociación de deuda del año 1990; en tanto los rubros de mayor proporción de asignación al total, los encontramos en: agricultura, comunicaciones y transportes, educación, salud (con una tendencia a incrementarse a partir de 1982, pero sin superar o igualar la proporción relacionada a educación); finalmente energía. Entre

otros rubros destaca: provisión y aportaciones a la educación básica (a partir del año 1992) y superación a la pobreza desde el año de 1982 a 1999, con proporciones significativas; opinamos: una forma de proporcionar al mayor número de la población los conocimientos básicos para insertarlos, servir a su reproducción y a un sistema globalizado, y no para tomar decisiones de vida; cumpliendo con los límites de intervención o lineamientos exigidos externamente sobre las funciones Estatales (salud-educación); eliminando proporcionalmente el nivel de analfabetismo.

Las políticas fiscal y monetaria aplicadas en el periodo, fueron instrumentos, que tendría como objetivo propiciar efectos de estabilidad o crecimiento en otras variables. Destacando: la Oferta y la Demanda Agregadas⁶⁷ (Anexo 4.4) datos generados a partir de 1994-2000, observando las mismas proporciones; que relaciona el nivel de precios y la producción; significa: que se mantuvo la capacidad de producción o demanda igual a la oferta en la economía, para mantener el nivel de precios existentes. No obstante (Anexo 4.5) se aprecia aumento en la producción conjuntamente con el INPC; en tanto la inflación, su tendencia inicia en 1980 con 25.94; con un aumento considerable en los años 1995 y 1996, finalmente a 9.51 en el año 2000; entendemos esta razón como una contracción en la masa monetaria a partir de 1989 para combatirla y un ligero aumento en 1995 de 31.86 (Anexo 4.6).

La siguiente relación es la tasa de interés con la inversión (Anexo 4.7 y 4.8 respectivamente); la tasa de CETES en 1987 es 96.05, la más alta en el periodo, en tanto la TIIE en 1995 es de 55.21 en la crisis bancaria, después del error de diciembre, y un repunte en la tasa de CETES de 48.44 en ese mismo año, mostrando la necesidad de recursos financiero para enfrentarla; por otro lado en la inversión extranjera, pública y privada, se aprecia la mayor influencia en la inversión extranjera directa y la disminución por la elevación de la tasa de interés en ese año; muestra de la dependencia a recursos externos en este rubro como de deuda externa, resultado de una deficiente sistema financiero interno. Cabe destacar, que las tasas referidas, en el caso de los CETES son aplicadas a instituciones no bancarias; en tanto la TIIE es una cotización presentada por las instituciones de crédito, dos alternativas de rendimientos a los tenedores.

La siguiente variable relacionada a las anteriores, es la del personal ocupado y remunerado, mostrando una tendencia en aumento en el periodo; por el contrario sucede con la tasa de desempleo abierto, mientras que en el inicio de su registro presenta un

⁶⁷ Datos tomados del Centro de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIX Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, Agosto de 2003.

descenso con 3.5 en 1988 a 2.8 en 1992, y con un aumento significativo en 1995 de 6.3; consecuencia de desmotivación de la inversión en ese año de crisis, retomando su descenso en 2.2 para el año 2000 (Anexo 4.9). Con la inversión ejercida más el gasto total programable y los ingresos fiscales que representa el ahorro público, se pretendió mantener el mercado de producto; fomentar la producción de energéticos, alimentos y promoción de programas sociales, para combatir la pobreza; asimismo el crecimiento económico (Anexo 4.10). No obstante, en la inversión realizada presenta una caída a partir del año 1993, sin recuperar los montos realizados a partir de 1980.

Balanza de pagos (Anexo 4.11), se hace notar el saldo de cuenta corriente, con resultados negativos en 1982 y años 1986-2000; los saldos de la balanza de comercial su tendencia negativa es a partir del año y 1990; balanza de servicios muestra saldo negativo; la cuenta de capital, el peso recae en mayores pasivos, en especial en los años 1990 a 1995 en proporción a los activos en el periodo. Las transferencias del exterior representan un importante ingreso; en las reservas internacionales, las disminuciones se aprecian en los años 1988, 1999 y 1994; durante el llamado "error de diciembre".

Las funciones o resultados que debe generarse con la aplicación de las políticas fiscal (gasto, inversión e ingreso fiscal) y monetaria (oferta monetaria) son, con el propósito de hacer cambios en las variables, para: hacer cambios en las tasas de interés, composición de la producción y precios, propiciar o mantener la inversión y el empleo; asimismo cubrir las necesidades de los flujos reales y financieros requeridos; la combinación de estos instrumentos depende la función económica del país, y por consiguiente las relaciones a establecer con el exterior.

Las conclusiones al capítulo: la estructura constitucional establece funciones explícitas a cumplir por los poderes que integran el Gobierno Federal. Sin embargo en la exposición de los problemas identificados en éste trabajo se ha identificado: que el Poder Legislativo no ha cumplido con sus obligaciones y responsabilidades determinadas constitucionalmente, propiciando una conducta de dependencia, confort (económico de los legisladores), justificándose por la falta de elementos o instrumentos para ejercer sus funciones; delegando al poder Ejecutivo estos menesteres, en una posición jerárquica de poder y control imperiosas (centralización); pero a su vez de subordinación ante el exterior.

Lo anterior demuestra: la Constitución de 1917 mostró la dimensión, tamaño y capacidad del Estado; es a partir de la administración de LEA, que se requirieron cambios a la nueva realidad social en relación al crecimiento de la población y relación con el

exterior, debiendo considerar la disposición de recursos disponibles; para tal se requería de hacer cambios a la Constitución o dictar una nueva, para redimensionar las funciones del Estado; al no cumplir con el precepto sólo se decreta la Ley General de la Administración Pública Federal (aparición legal), donde delega funciones del Legislativo al Ejecutivo como son entre las principales: la Ley de Planeación y de Deuda, mostrando un cariz de eje central e imposición de políticas externas a través del Ejecutivo, como lo fue en la renegociación y reestructura de la deuda externa, permitiendo actitudes pasivas para aplicar reformas radicales a la Constitución.

En la renegociaciones y reestructura de la deuda, después de la crisis de 1982 protagonizada por incumplimientos de pago de vencimiento de deuda, nuevamente vuelve a hacer un problema de consideraciones históricas, radicado en no tomar en cuenta las indicaciones precisas decretadas en el artículo 73, fracción VIII; donde facultad al Legislativo de iniciar, discutir, aprobar y mandar pagar los montos de empréstitos celebrados por el Ejecutivo; estando bajo una vigilancia administrativa y control legislativo de los recursos obtenidos en este rubro, desde su registro en la Ley de ingresos, presupuesto de egresos de las amortizaciones, servicio de la deuda, así como la deuda adquirida para el Distrito Federal, etc.; a nivel internacional se aprecian deficiencias en los contratos de deuda como la participación de un aval; asimismo un reglamento a nivel internacional sobre contratos de deuda de los Estados con otros Estados o con particulares, detonando en la subordinación de los países deudores.

Posterior a la crisis de deuda del año de 1982, el Legislativo mexicano muestra una simulación administrativa que se limitaba a cumplir y transferir recursos para el pago de la deuda, y adquirir más deuda para cumplir con los anteriores contratos, sin un seguimiento; a cambio en las renegociaciones la moneda de cambio fueron: liquidez, divisas y crecimiento del sector energético en los hidrocarburos (especialmente el petróleo) como sucedió en la negociación de nuevos contratos de deuda en la administración de EZPL; en el intercambio de deuda vieja por bonos o por Capital (Swaps) fue una alternativa para introducir valores de deuda a los mercados secundarios, con lo anterior la deuda se adquiría al largo plazo para retomar el crecimiento.

La aplicación de las políticas fiscal y monetaria; una alternativa para aumentar el ingreso es por medio del aumentar el gasto. No obstante, de aumentar el gasto ha contraído inversión para promover la inversión privada, pero en este caso sobresale la inversión extranjera directa; cubriendo las necesidades para hacer funcional la economía en beneficio del sector externo y al servicio de ellos por la sociedad mexicana.

CONCLUSIONES.

El Proceso de contratación de deuda desde los años 70's no se ha ajustado al marco constitucional y jurídico, por el contrario se ha fundamentado en la capacidad de decisión del poder Ejecutivo, en la discrecionalidad que posee en la toma de decisiones y a las presiones que el propio funcionamiento de la economía lo somete, con el resultado mostrado en el capítulo cuatro de un endeudamiento excesivo que ha lesionado el nivel de vida de las últimas generaciones y que al parecer continuará en las siguientes. Dicha lesión se manifiesta en bajos ingresos para la mayoría de la población ocupada, en una deficiente asistencia social y por ende en el cuidado de la salud, debido a los escasos recursos públicos disponibles para hacer frente a las necesidades de gasto en esos rubros, pero también en educación y esparcimiento social.

La historia de México ha transcurrido inmersa en problemas durante sus diferentes administraciones, por incidentes sociales, económicos y políticos diversos, para conformarse como una Nación. El Estado mexicano para cumplir con sus funciones ha tenido que enfrentarse a dificultades para allegarse de recursos suficientes, causa motivada por las circunstancias de sus diferentes factores o por los estadios que atraviesa la sociedad mexicana. Para cumplir con tales funciones el Gobierno Mexicano ha recurrido a la contratación de deuda para completar los recursos que le permitan desarrollarlas, con notables consecuencias en desventajas para reintegrar a los acreedores los recursos obtenidos por empréstitos y garantías que respalden los préstamos. Debido a este tipo de problemas hemos sufrido la intervención francesa, subordinación de la Soberanía Nacional ante los acreedores del exterior, moratorias y crisis de liquidez para el pago de servicio de la deuda como fue en agosto de 1982.

En nuestro periodo de estudio seleccionado 1982-2000, México enfrentó dos crisis por deuda; el primer evento (año 1982), tuvo como origen, corregir los desequilibrios macroeconómicos generados en la década de los 70's; déficit en las finanzas públicas, y continuar con la idea: el Estado como principal promotor de inversión en sectores estratégicos, para superar el estado económico del país, con ésta solución se generó otro problema: deudas excesivas; para cumplir con las obligaciones se tuvieron que contratar más tratados de deuda. La segunda crisis de deuda, llamado “el error de diciembre” fue

ocasionada por diferentes factores: el aplazamiento de devaluación del tipo de cambio (sobreevaluación del peso), acelerada apertura comercial, pérdida de confianza por problemas políticos de 1994, que propició la fuga de capitales; insolvencia financiera; repunte de la inflación; caída de las importaciones; para contrarrestar los efectos se detuvo la caída del producto con el aumento de exportaciones. No obstante, fue evidente el deterioro en la estabilidad económica, presentando depresión en 1995.

La gama de problemas antes mencionados como determinante el incumplimiento de los estatutos constitucionales, a saber: el Ejecutivo mexicano actúa sin límites y sin obedecer el artículo 73 constitucional, fracción VIII para la contratación de deuda. El citado artículo denota intrínsecamente la integración de otros elementos básicos como es el sentido común, presenta una relación lógica: sí a, b y c ocurren repetitivamente, se entiende como una decisión de actitud; es decir, la fuente para establecer las normas morales (Etos, Ética, costumbre o conducta, regla unilateral); y las normas jurídicas que buscan guiar la conducta de los hombres en sus acciones y actividades externas (fuentes del Derecho); en la conformación de un Estado requiere establecer un orden; como tal, hace uso de las normas y proclamación de las leyes por los Parlamentos para darle una personalidad jurídica al Estado en su posición jerárquica y erguida por encima de la sociedad (relación Estado-Derecho); regulará y limitará sus actividades; pero al mismo tiempo que las reconoce, las aplicará otorgando derechos y obligaciones a los ciudadanos que integran la Nación.

La Ley Fundamental o cúspide que determina la organización de un Estado, es la Constitución, la que personifica la forma de ser de una Nación, establece sus cualidades, estructura social, administración, optimización de los recursos disponibles en el territorio; a desarrollar en las actividades del Estado-Gobierno para orientar o influir en las relaciones entre los individuos (estatus quo), con otras Naciones, sistemas u organismos; como por estadios por los que la sociedad atraviese. Asimismo el Estado debe mostrar ser capaz, competente, autónomo e independiente para tomar decisiones para enfrentar problemas de diversas índole, utilizando herramientas y recursos (crear una infraestructura) que permita planear, prevenir para enfrentar emergencias de cualquier tipo; culturales, económicas, sociales, religiosas, etc., a través de su historia; determina así la Soberanía ejercida y fijada democráticamente.

La Constitución asienta los límites de la intervención estatal en la vida económica de un país. No obstante, se observa que en las diferentes administraciones realizadas por el Gobierno de México (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la política económica que han ejercido ha sido inherente a los ideales que profesan (concepción grupal de cómo debe ser y hacer), y no entendiendo la realidad social. La instauración de la Constitución de 1917 proclamó un proyecto Nacionalista. Luego, a partir de la crisis de deuda del año 1982, inicia la aplicación del proyecto Neoliberal o de Libre Mercado (por presiones externas a consecuencia de tomar una actitud pasiva por incumplimiento de contratos de deuda). En la instalación de cada uno de esos proyectos se ha contemplado que el poder Ejecutivo ha actuado sin respetar los lineamientos constitucionales establecidos en el artículo 73, VIII, sobre la contratación de empréstitos; muestra también el tamaño del Estado, capacidad de solvencia, estableciendo condiciones precisas para la contratación sobre el crédito de la Nación y límites en las facultades del Legislativo y Ejecutivo; pero también carencias ante la realidad económica-social en el tiempo.

Ante la conducta del Ejecutivo, sin respetar el estatuto constitucional, en la administración de José López Portillo con aprobación de Legislativo se decretó la Ley General de la Administración Pública Federal; la ley secundaria delega facultades del Legislativo al Ejecutivo relativo a la Ley de planeación, Ingresos, Egresos y deuda entre otros (sólo se limita a aprobarlas). La Ley General de la Deuda Pública muestra una apariencia de formalidad, legalidad y respecto constitucional sobre la negociación de empréstitos; por consiguiente, en sus disposiciones es incongruente al texto constitucional (este último debe precisar el proceso de negociación de contratos de deuda; es decir, ahondar en comparación a la ley secundaria); considerándola así, como letra muerta. Asimismo la falta de convocatoria para realizar reformas a la Constitución que expresará la nueva realidad social; fue solo hasta que por medio de la renegociaciones de la Deuda, por criterios y convenios externos que se realizaron las reformas constitucionales para beneficio y privilegios a entes externos; creando dependencia de recursos financieros para inversión, y por ende de crecimiento económico.

El abuso de facultades del poder Ejecutivo ha puesto en evidencia la incapacidad del poder Legislativo para cumplir con sus funciones en la contratación de deuda; arrebatándolas, tomando sólo el papel de sumisión, en la aparente discusión y aprobación mediante del voto mayoritario del partido en el poder (PRI), permitiendo la supremacía del

Ejecutivo y centralismo en la toma de decisiones sobre alternativas para corregir los problemas de toda índole que aquejan a la sociedad Mexicana a través de las secretarías de Estado, aniquilando la democracia y promoviendo la plutocracia. El poder del dinero dio paso a la pasividad, vulnerabilidad y dependencia a los recursos externos principalmente, permitiendo dirigir el rumbo y proyecto de la Nación, a beneficio de los acreedores extranjeros; acto irresponsable que atenta contra la Nación, muestra la falta de calidad moral y ejercicio ético (costumbre histórica) en sus actividades, encaminando a seguir con estas prácticas dentro de la sociedad para sobrevivir.

La deteriorada Constitución nos deduce que la administración de los recursos obtenidos por deuda, debe tener la siguiente relación: planeación-ingresos-egresos; es decir, que para realizar proyectos de inversión a corto, largo plazo y que tengan como intención mejorar la calidad de vida de los habitantes; debe realizarse mediante una vigilancia especial en el registro en los rubros de ingresos, egresos (pago de intereses y amortización de deuda) o adquisición en situaciones de emergencias declaradas por el Ejecutivo.

Sin embargo la administración no ha realizado este proceso ordenado, para su administración y vigilancia; en el caso de recursos obtenidos para proporcionarlos al Distrito Federal (participaciones a estados, municipios y estímulos fiscales) están registradas en el gasto no programable (programa no especificado); contrariamente dentro del presupuesto programado se han registrado recursos destinados a las Empresas de participación estatal (organismos descentralizados que no dependen directamente del Ejecutivo, pero ayudan a coadyuvar las funciones administrativas que pertenecen a la Administración Pública a través de las Secretarías de Estado), sus funciones a realizar para ejecutar y proponer deben estar sometidas a aprobación del Legislativo, en acuerdo a la planeación e intervención del Estado en la sociedad (separación de las finanzas de las empresas públicas del presupuesto nacional para lograr el desarrollo y expansión del sector paraestatal); relacionado al artículo 89 constitucional; lo que ha traído efectos económicos posteriores a su ejecución; haciendo que la carga para obtener ingresos, recaiga en la tributación.

La utilización de las políticas fiscal, monetaria y crediticia han sido utilizadas para promover el crecimiento. No obstante, se observa que la deuda ha sido utilizada para

cubrir los déficits fiscales con crecimiento en los montos de deuda y del gasto programable a través del periodo, en cambio la inversión pública ha caído a partir del año 1993, reduciendo la participación del Estado. Resultados para cumplir con los acuerdos establecidos en las renegociaciones para cubrir con las obligaciones de deuda, desde el Plan Baker, Brady, Consenso de Washington y crisis de 1995; manteniendo la producción de sectores estratégicos (moneda de cambio) para la explotación y exportación de materias primas requeridas en los países acreedores, y para el sistema financiero otorgándole privilegios.

La autonomía del Banco sólo se ha limitado regular al sistema financiero, controlar la tasa de interés e inflación para no afectar los intercambios con el exterior, y su función no se ha abocado a sustentar los recursos financieros requeridos para un adecuado crecimiento económico, para fomentar el consumo (dinero en efectivo y circulación) o canalizar los recursos de los individuos para la inversión (tenencia de bonos, niveles de producción, ingresos, precios y empleos); como parte del agente económico (Gobierno), en supremacía debiera influir en mayor o menor grado en las decisiones sobre el comportamiento de la economía (estatus económico de la producción), organizando al sistema para satisfacer las necesidades de los miembros de la Nación; sólo ha actuado para completar sus acciones a beneficio de EEUU, convirtiendo a nuestro país en un peón del sistema establecido a raíz de la crisis de deuda, para conservar su supremacía; reflejado en un esmirriado crecimiento y desarrollo económico a los habitantes, afectando los factores sociales, culturales, implicando daños a la sociedad mexicana y su contención mediante destinación de recursos para combatir la pobreza.

Por consiguiente, con la información reunida, se explica el problema de la deuda en el periodo 1982-2000 y se acepta la hipótesis elegida: la deuda pública mexicana contratada del año de 1982-2000 no cumple con la función que debe cumplir la Deuda Nacional ante fenómenos económicos en el manejo de las finanzas públicas; el Ejecutivo ha adquirido deuda para emergencias, como: fuga de capitales, déficits fiscales, balanza de pagos, problemas tipo de cambio, entre otros; sin cumplir con el estatuto constitucional. Se tomó este periodo, porque fue el inicio de la aplicación del proyecto Neoliberal y a partir del año 2000 hubo un cambio de partido elegido; que defendería ideas en favor y en beneficio de la población.

ANEXO

CAPITULO UNO.

Anexo al capítulo 1.

La Constitución de Cádiz fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 y lo fue en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, suspendida por el virrey Venegas y restablecida por Calleja. Tena Ramírez¹ considera incluir en su publicación esta constitución, porque fue, por su influencia ejercida, que permitió los movimientos preparatorios de emancipación, así como en varios instrumentos constitucionales, y por su importancia en la transición en la organización constitucional del nuevo Estado. Por tanto, mencionamos el artículo relacionado al estudio en las diferentes constituciones decretadas después de la presente.

La Constitución Española de Cádiz.

Título II

Del territorio de las Españas, su religión y gobierno, y de las ciudades españolas.

Capítulo VII

De las facultades de las Cortes

Art. 131. Las facultades de las Cortes son:

Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública.

Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos.

Décimacuarta: Tomar caudales a préstamos en casos de necesidad, sobre el crédito de la Nación.

Décimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias.

Décimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos.

Décimaoctava: Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.

Vigésimaprimeras: Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan.

Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, El supremo Congreso mexicano determino cimentar una Constitución justa y estable con la siguiente forma de gobierno en la redacción de los siguientes artículos.

PRINCIPOS O ELEMENTOS CONSTITUCIONALES.

Capítulo VIII

De las atribuciones del Supremo Congreso.

Al supremo Congreso pertenece exclusivamente:

Art. 113. Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación

¹ Tena Ramírez, Felipe. “*Leyes Fundamentales de México 1808-1985*”. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1997. 1979 páginas.

de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación.

Art. 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública.

Art. 117. Favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos.

El nuevo Congreso que reemplazó al anterior y que frustró la expedición de la Constitución, el 1 de abril de 1824, el Congreso empezó a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 3 de octubre y el día 4 del mismo año fue publicada. Cabe mencionar que la Constitución del 24 entró en vigor hasta 1835.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN.

PODER LEGISLATIVO

Art. 13. Pertenece exclusivamente al congreso general dar leyes y decretos:

I. Para sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.

VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la nación, envista de los presupuestos que le presentará el poder ejecutivo.

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos generales de la república, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo.

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la república, y designar garantías para cubrirlas.

XII. Para reconocer la deuda pública de la nación, y señalar medios de consolidarla.

CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de 1829.

Título III

Sección Quinta.

De las facultades del Congreso general.

Art. 47. Ninguna resolución del Congreso general tendrá otro carácter que el de ley o decreto.

Art. 49. Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes:

VIII Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación, y asignar garantías para cubrirlas.

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

IGNACIO COMONFORT, Presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed:

Que el Congreso extraordinario constituyente ha decretado los que sigue:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SOBRE LA INDESTRUCTIBLE BASE DE SU LEGÍTIMA INDEPENDENCIA, PROCLAMADA EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 1810 Y CONSUMADA EL 27 DE SEPTIEMBRE DE 1821.

TÍTULO III.

De la división de poderes.

PÁRRAFO III.

De las facultades del Congreso.

Art. 72. El Congreso tiene facultad²:

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

VIII Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos, y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El nuevo Congreso Constituyente, convocado por Venustiano Carranza, primer Jefe del Ejército Constitucionalista, para discutir, reformar y aprobar la nueva Constitución a la Constitución de 1857. La Constitución mexicana de 1917 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, en el contenía 136 artículos y 16 transitorios; y su nombre oficial es:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CAPÍTULO II

Del Poder Legislativo

Sección III

De las Facultades de Congreso.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

² *Ibidem*. El autor señala que se transcribió del texto original de la Constitución de 1857, anotando al final de cada artículo modificado la fecha de las adiciones o reformas.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

VIII. **Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional.** Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen durante alguna emergencia declarada por el presidente de la Republica en los términos del artículo 29³. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federa informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representante del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública⁴;

Como se puede constatar la contratación de empréstitos sobre el crédito de la Nación siempre le ha correspondido al Legislativo y su liquidación.

Artículos relacionados a la Ley de Ingresos, Egresos y Ley de Planeación, decretados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917⁵.

CAPÍTULO II

De los mexicanos

ART. 31.-Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de a manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

SECCIÓN TERCERA

De las Facultades del Congreso.

ART. 73.-El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. (Derogada)

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1º. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuente con una población de ciento veinte mil habitantes, por los menos;

³ Hasta la mención de mandar pagar la Deuda Nacional, el artículo tuvo una reforma el 30 de diciembre de 1946.

⁴ Las Facultades en relación al Distrito Federal ha cambiado el contenido (reforma del 25 octubre de 1993), la facultad de aprobar los montos de endeudamiento anual del Distrito Federal que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, a propuesta que haga el ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, haciéndose congruente con el nuevo artículo 122 fracción II, inciso d.

⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, Edición 84ª, 113ª. Y 149ª de los años 1988, 1996 y 2005. Los artículos transcritos están en el orden de acuerdo a lo escrito en el capítulo primero y a las secciones correspondientes a las Leyes de Ingresos, presupuesto de Egresos y la Ley de planeación.

2°. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;

3°. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;

4°. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido;

5°. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6°. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;

7°. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que había la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;

IV. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente le produzcan un incremento en los ingresos públicos salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraen en términos del artículo 29⁶. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiere el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal, informará igualmente a la Asamblea de Representante del Distrito Federal, al rendir cuenta pública⁷.

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, Edición 84ª del año 1988.

⁷ En la reforma de octubre de 1993 cambio el contenido de la fracción, que faculta al Congreso para expedir el Estatuto del Distrito Federal y legislar en todo lo concerniente a la ciudad de México y la facultad de aprobar los montos de su endeudamiento anual que debe incluirse en la Ley de Ingresos, a propuesta que haga el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, y de esta manera, se hace congruente esta disposición con el nuevo artículo 122 fracción II, inciso d. Comentarios de Rabasa, Emilio O y Caballero, Gloria, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Edición de 1995, Pág. 212. Se consultaron las ediciones de los años: 1996 y 2005 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Colección Porrúa, Edición 113ª. Y 149ª de los años 1996 y 2005.

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo;

XIII. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

1ª. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2ª. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3ª. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4ª. Las medidas que el Congreso haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancia que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos;

XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en ámbito federal;

XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondiente a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

XXVIII. (Derogada);

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

1º. Sobre el comercio exterior;

2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27.

3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º. Especiales sobre:

- a) Energía eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal; y
- g) Producción y consumo de cerveza.

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

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines revistos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referente al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendiente a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

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

SECCIÓN SEGUNDA

De la Iniciativa y Formación de las Leyes.

ART. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

H. La formación de las Leyes y decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

TÍTULO TERCERO

De la división de poderes

CAPÍTULO II

Del poder legislativo

SECCIÓN PRIMERA

De la Elección e Instalación del Congreso

ART. 65.- El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir de 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

ART. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en Colegio Electora para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable;

II. Vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor;

III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina;

IV. Examinar, discutir y 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, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

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 o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en fecha prevista por el artículo 83, 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 Presupuestos de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondiente a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que los motiven;

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren;

V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por los delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común;

VI. (Derogada);

VII. (Derogada);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

TÍTULO SÉPTIMO

Previsiones Generales.

ART. 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

SECCIÓN QUINTA

De la Fiscalización Superior de la Federación.

ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

ART. 93.- Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administrativos de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

ART. 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos. Cuidando su conservación y del medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

ART. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

SECCIÓN TERCERA

De las Facultades del Congreso.

ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

ART. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el

fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos; líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra cruce a línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que se establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que se establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y toda sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimiento conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisario ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII. Se declararan nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876 hasta la fecha,

con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuados de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas, en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. (Derogada)

XI. (Derogada)

XII. (Derogada)

XIII. (Derogada)

XIV. (Derogada)

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero en terrenos de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Derogada)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionario y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinado los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para el expedida y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura; insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

ART. 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docente, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendrán directamente en los mercados extranjeros los productores nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que el efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicios públicos se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

TÍTULO QUINTO

De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

ART. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y n habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrá ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrante, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causa graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirá los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX. (Derogada)

X. (Derogada).

ART. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. Celebrar alianza, tratado, o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. (Derogada).

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;

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

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

VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia:

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

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

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

I. Establecer derechos de tonelaje, no otro alguno de puertos, no imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

ART. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.

d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular;

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo;
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje;
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal;

- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos;
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados;
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa;
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra;
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

XXX. Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados;

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios:

1. Textil;
2. Eléctrica;
3. Cinematográfica;
4. Hulera;
5. Azucarera;
6. Minera;
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
8. De hidrocarburos;
9. Petroquímica;
10. Cementera;
11. Calera;

12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
14. De celulosa y papel;
15. De aceites y grasas vegetales;
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
18. Ferrocarrilera;
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas:

1. Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;
2. Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

- I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

XI. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

XIII bis. El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado;

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social.

TÍTULO SÉPTIMO

Previsiones generales

ART. 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporte, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito Federal los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

ART. 90.-La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

- II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. (Derogada)
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. (Derogada);
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

LEY DE PLANEACIÓN⁸

MIGUEL DE LA MADRID HURADO, Presiente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

LEY DE PLANEACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

Disposiciones generales

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y
- V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III. La igualdad de derechos la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996, 33ª edición. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de enero de 1983.

V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII. La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y Fracción adicionada DOF 20-06-2011. Reformada DOF 27-01-2012

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4o.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 5o.- El Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución y revisión del propio Plan.

Artículo 6o.- El Presidente de la República al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los programas a que se refiere el párrafo anterior.

El contenido de las cuentas anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal deberá relacionarse, en lo conducente, con la información a que aluden los dos párrafos que anteceden, a fin de permitir a la Cámara de Diputados su análisis de las cuentas, con relación a los objetivos y prioridades de la Planeación referentes a las materias objeto de dichos documentos.

Artículo 7o.- El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con el artículo 27 de esta ley, deberán elaborar para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 8o.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guardan sus respectivos ramos, informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan y de los resultados de las acciones previstas. Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica y social, en función de dichos objetivos y prioridades.

En su caso, explicarán las desviaciones ocurridas y las medidas que se adopten para corregirlas.

Los funcionarios a que alude el primer párrafo de este artículo y los directores y administradores de las entidades paraestatales que sean citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta

una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo.

Artículo 9o.- Las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.

Artículo 10.- Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

Artículo 11.- En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CAPITULO SEGUNDO.

Sistema Nacional de Planeación Democrática

Artículo 12.- Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

Artículo 13.- Las disposiciones reglamentarias de esta Ley establecerán las normas de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y el proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 14.- La Secretaría de Programación y Presupuesto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;
- II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y, de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;
- III. Proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, y elaborar los programas especiales que le señale el Presidente de la República;
- IV. Cuidar que el plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;
- V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;
- VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del Plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar la medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos.

Artículo 15.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde:

I. Participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas;

III. Procurar el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas, en el ejercicio de sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

IV. Verificar que las operaciones en que se haga uso del crédito público prevean el cumplimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas; y

V. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 16.- A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I. Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II. Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III. Elaborar los programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el artículo 17, fracción II; y

VIII. Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Artículo 17.- Las entidades paraestatales deberán:

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto;

II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV.- Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.- Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI.- Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Artículo 18.- La Secretaría de la Contraloría de la Federación deberá aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

Artículo 19. El Presidente de la República podrá establecer comisiones intersecretariales para la atención de actividades de la planeación nacional que deban desarrollar conjuntamente varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Estas comisiones podrán, a su vez, contar con subcomisiones para la elaboración de programas especiales que el mismo Presidente determine.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones y subcomisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

CAPITULO TERCERO.

Participación Social en la Planeación

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán prevverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

CAPITULO CUARTO.

Plan y Programas

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de una pazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social, ambiental y cultural, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.

Artículo 24.- Los programas institucionales las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.

Artículo 25.- Los programas regionales se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.

Artículo 26.- Los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país, fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Artículo 27.- Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán programas anuales, que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social correspondientes. Estos programas anuales, que deberán ser congruentes entre sí, regirán, durante el año de que se trate, conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales que las propias dependencias y entidades deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Artículo 28.- El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 29.- Los programas regionales y especiales deberán ser sometidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los programas institucionales deberán ser sometidos por el órgano de gobierno y administración de la entidad paraestatal de que se trate, a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector.

Si la entidad no estuviere agrupada en un sector específico, la aprobación a que alude el párrafo anterior corresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Artículo 30.- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicaran en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 31.- El Plan y los programas sectoriales serán revisados con la periodicidad que determine las disposiciones reglamentarias. Los resultados de las revisiones y, en su caso, las adecuaciones consecuentes al plan y los programas, previa su aprobación por parte del titular del Ejecutivo, se publicará igualmente en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo 32.- Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

CAPITULO QUINTO.

Coordinación

Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

Artículo 34.- Para los efectos del artículo anterior, el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación;
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción;
- IV.- La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento; y
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Para este efecto la Secretaría de Programación y Presupuesto propondrá los procedimientos conforme a los cuales se convendrá la ejecución de estas acciones, tomando en consideración los criterios que señalen las dependencias coordinadoras de sector, conforme a sus atribuciones.

Artículo 35.- En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

Artículo 36.- El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

CAPITULO SEXTO.

Concertación e Inducción

Artículo 37.- El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 38.- La concertación a que se refiere el artículo anterior será objeto de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, en los cuales se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma.

Artículo 39.- Los contratos y convenios que se celebren conforme a este capítulo se consideran de derecho público.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y cumplimiento de estos contratos y convenios, serán resueltos por los tribunales federales.

Artículo 40.- Los proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; los programas y presupuestos de las entidades paraestatales no integrados en los proyectos mencionados; las iniciativas de las leyes de ingresos, los actos que las dependencias de la administración pública federal realicen para inducir acciones de los sectores de la sociedad, y la aplicación de los instrumentos de política económica, social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

El propio Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales observarán dichos objetivos y prioridades en la concertación de acciones previstas en el Plan y sus programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

Artículo 41.- Las políticas que normen el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Ejecutivo Federal para fomentar, promover, regular, restringir, orientar, prohibir, y, en general, inducir acciones de los particulares en materia económica y social, se ajustarán a los objetivos y prioridades del plan y los programas.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- Lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del Artículo 6o. regirá a partir del año de 1984.

ARTICULO TERCERO.- Se abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, y se derogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente.

ARTICULO CUARTO.- En tanto se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, continuarán aplicándose las que sobre la materia se hubieren expedido con anterioridad, en todo lo que no se opongan a este ordenamiento.

ARTÍCULO QUINTO.- Una vez publicada la presente Ley, el Ejecutivo Federal deberá proceder a efectuar una revisión de las disposiciones legales que se encuentren vigentes en materia de planeación del desarrollo, a efecto de formular, de ser procedente, las iniciativas de reformas que resulten necesarias.

México D. F., a 29 de diciembre de 1982.- Mariano Piña Olaya, D. P.- Antonio Riva Palacio López,- S.P.- Hilda Anderson Nevárez de Rojas, D.S.- Silvia Hernández de Galindo,- S.S.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.- "Año del General Vicente Guerrero".- Miguel de la Madrid Hurtado.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.- Rúbrica.

ANEXO

CAPITULO TRES.

Anexo 3.1

Ingresos presupuestales del gobierno federal (Millones de Pesos)																					
AÑOS																					
CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	684	935	1,532	3,181	4,975	7,991	12,670	32,974	68,015	90,204	118,665	179,529	211,097	194,991	220,102	280,145	392,566	508,744	545,176	674,348	868,268
Tributarios	485	647	967	1,838	3,049	4,862	8,979	20,821	47,385	61,139	79,317	101,642	126,764	143,154	160,318	170,306	226,006	312,115	404,225	521,682	581,703
Renta a/	247	339	465	727	1,213	1,923	3,365	7,655	19,468	25,909	32,972	42,991	57,945	69,221	72,900	73,705	97,162	13,101	169,476	216,123	258,754
Impuesto Empresarial a Tasa Única	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Valor Agregado	120	159	217	543	943	1,478	2,498	6,266	14,024	17,024	26,636	32,533	30,452	33,125	38,537	51,785	72,110	97,742	119,871	151,184	189,606
Productos y Servicios	48	63	177	428	662	1,023	2,188	4,862	10,888	12,632	11,203	12,876	18,190	19,317	27,945	24,710	29,695	45,351	76,598	106,704	81,544
Erogaciones b/	6	8	12	18	29	49	85	203	461	605	818	1,153	1,481	1,321	-	-	-	-	-	-	-
Importación	44	67	83	93	154	327	688	1,565	1,819	4,006	6,381	9,916	12,884	12,684	12,708	11,145	14,855	18,103	21,488	27,303	32,861
Exportación	2	-	2	4	2	4	49	16	22	90	75	41	38	32	39	63	50	-	1	1	4
Bienes y servicios suntuarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Automóviles nuevos	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	558	921	1,100	1,020	1,084	668	11	849	2,226	3,413	4,619
Tenencia a Uso de Vehículos	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	525	1,128	2,002	2,554	3,073	3,080	4,214	5,744	6,693	7,727	8,427
Sustitutivo de crédito al salario	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	-	-	-	-	-	-	-	-
Accesorios	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	-	-	2,163	3,542	3,851	5,134	7,584	9,205	7,592	8,957	5,504
IDE c/	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Otros	19	12	12	26	46	58	106	255	704	872	150	83	509	339	179	15	326	21	279	272	374
Ingresos No Tributarios	199	289	565	1,344	1,926	3,129	3,692	12,152	18,123	29,066	39,347	77,888	84,333	51,838	59,785	109,829	166,554	196,600	140,932	152,643	286,539
Derechos	181	253	486	1,226	1,819	2,952	3,312	11,059	15,802	20,104	16,478	22,466	26,138	27,753	34,524	69,478	113,299	132,092	105,005	106,373	210,955
Productos	8	21	24	51	44	29	38	141	324	463	1,927	2,937	3,805	1,764	3,422	8,805	7,147	8,443	12,014	7,854	7,261
Aprovechamientos	7	10	45	43	29	97	192	667	1,376	7,599	19,714	50,409	54,390	22,321	21,839	31,546	46,108	56,065	23,913	38,416	68,323
Accesorios	3	5	10	24	34	51	150	285	621	900	1,228	2,076	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1	-	-	-	-	11	6	30	19	22	24

a/ Incluye impuesto al activo de las empresas.

b/ Impuesto sobre las erogaciones por remuneración al trabajo la dirección y dependencia de un patrón.

c/ Impuesto a los depósitos en efectivo.

d/ Incluye los ingresos por desincorporación de empresas

Anexo 3.2

GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, 1980-2000
(Millones de pesos corrientes)

Ramos	AÑOS																				
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto Programable de Organismos y Empresas de Control Presupuestario Directo ¹	656.4	1,015.2	1,483.1	2,572.5	4,414.0	6,273.1	10,606.1	24,783.3	47,456.3	53,826.8	70,063.4	81,544.4	93,048.1	102,776.4	115,732.7	139,002.8	195,914.9	251,362.4	270,311.0	311,916.1	355,673.6
Gasto Programable Devengado del Sector Público Presupuestario	1,159.8	1,803.5	2,643.4	4,246.1	7,141.3	10,572.6	17,196.8	39,222.6	74,221.8	88,273.2	117,122.1	148,879.1	178,266.2	206,987.2	249,480.5	290,423.6	403,449.5	528,123.9	600,583.0	711,228.2	855,286.0
No programable	291.2	537.2	1,753.7	3,216.1	1,569.5	7,539.2	16,299.2	45,754.5	82,092.7	83,167.2	93,715.0	78,853.0	80,566.7	79,298.1	78,174.5	139,301.1	183,972.2	227,692.0	229,903.9	311,366.1	387,840.6
Participaciones a Entidades Federativas	107.5	178.1	251.0	585.8	922.8	1,367.5	2,079.8	5,213.7	12,062.3	14,553.0	20,757.5	26,046.8	31,828.5	36,505.9	41,446.1	49,115.3	70,840.7	94,528.4	113,578.3	140,670.9	178,136.2
Intereses y Comisiones ²	145.6	293.0	1,376.7	2,422.3	3,439.4	5,779.1	13,738.4	40,022.7	69,011.4	466,399.2	69,285.0	48,260.4	43,103.3	35,319.9	34,744.1	68,621.2	89,100.1	84,029.7	98,804.7	139,919.6	140,497.4
Saneamiento Financiero	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,000.0	20,500.0	39,786.1	10,106.8	1,597.0	-
Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22,195.1	60,517.6
Adefas	381.0	66.1	92.1	171.1	165.3	344.7	466.5	488.2	902.0	2,019.9	3,255.2	3,615.3	4,271.9	6,340.0	1,797.1	6,530.6	3,531.4	9,347.3	7,414.1	6,983.5	8,689.4
Estímulos y otros	-	-	-	-	-	-	-	-	95.4	88.0	400.0	926.5	1,343.1	1,130.2	141.4	34.0	-	0.5	-	-	-
Documentos en trámite	-	-	33.9	36.8	42.0	47.9	14.5	29.9	21.6	107.1	17.3	4.0	19.9	2.1	45.8	-	-	-	-	-	-
Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario	1,451.0	2,340.7	4,397.1	7,462.2	8,710.8	18,111.8	33,496.0	84,977.1	156,314.5	171,440.4	210,837.1	227,732.1	258,832.9	286,285.3	327,655.0	429,724.7	587,421.7	755,815.9	830,486.9	1,022,594.3	1,243,126.6

A: Aprobado

NOTA: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo de las cifras.

Hasta 1994 se denominó Agricultura y Recursos Hidráulicos, de 1995-2000 se denominó, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de 2001-2006 se denomina, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Hasta 1994 se denominó Pesca, de 1995-2000, se denomina Recursos Naturales y Pesca, y a partir de 2001, se denomina Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Hasta 1994 se denominó Energía, Minas e Industria Paraestatal, a partir de 1995 se denominó Energía.

Hasta 1991 se denominó Desarrollo Urbano y Ecología

Hasta 1994 se denominó Erogaciones no sectorizables. Para los años 2000, 2001 y 2002 incluye PAFEF.

Hasta 1989 Desarrollo Regional y hasta 1994 Solidaridad y Desarrollo Regional

Hasta el año 2000 estaba integrada en el ramo de la Secretaría de Gobernación

Hasta el año 2000 se denominó Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a partir de 2001 se denominó Economía

1.En la Cuenta Pública 2001, se ajustó el Gasto Programable Ejercido de los Organismos bajo Control Presupuestario Directo para el ejercicio fiscal 2000 en menos 9,422.3 millones de pesos.

2.Incluye intereses de organismos de control directo.

Hasta 2003 se denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo, y a partir de 2004 se denomina Secretaría de la Función Pública.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2005, Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, SHCP.

Anexo 3.3

DEUDA TOTAL CONSOLIDADA DEL SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO POR SU ORIGEN

Saldos
(Millones de pesos)

CONCEPTO	AÑOS																		
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL	7,777.3	12,753.7	18,607.1	35,314.1	83,912.9	217,790.3	267,009.1	320,619.7	385,151.7	394,432.2	352,588.8	353,982.4	565,819.1	841,629.8	884,625.7	920,557.5	1,197,505.2	1,302,247.7	1,401,428.8
Interna	3,563.5	5,791.2	7,967.9	14,077.4	27,192.9	68,596.0	112,058.4	141,645.4	168,793.6	165,783.9	143,190.9	143,445.4	195,415.8	180,214.5	211,162.1	295,209.2	401,224.8	527,258.4	691,721.5
Externa	4,213.8	6,962.5	10,639.2	21,236.7	56,720.0	149,194.3	154,950.7	178,974.3	216,358.1	228,648.3	209,397.9	210,537.0	370,403.3	661,415.3	673,463.6	625,348.3	796,280.4	774,989.3	709,707.3
Gobierno Federal	4,281.5	7,240.2	10,738.4	21,216.4	60,420.2	159,833.8	214,476.6	264,351.3	353,572.5	361,294.4	315,353.2	316,705.2	499,603.6	747,445.4	782,792.7	815,534.5	1,067,115.1	1,173,302.2	1,274,478.9
Interna	2,627.8	4,086.1	5,335.1	9,772.8	20,951.9	52,017.2	98,852.1	129,460.5	161,081.0	156,927.9	133,480.1	134,773.9	178,960.4	155,360.0	191,832.6	273,655.6	378,256.4	506,388.7	675,106.7
Externa	1,653.7	3,154.1	5,403.3	11,443.6	39,468.3	107,816.6	115,624.5	134,890.8	192,491.5	204,366.5	181,873.1	181,931.3	320,643.2	592,085.4	590,960.1	541,878.9	688,858.7	666,913.5	599,372.2
Organismos y Empresas	3,495.8	5,513.2	7,868.7	14,097.7	23,492.7	57,956.5	52,532.5	56,268.4	31,579.2	33,137.8	37,235.6	37,277.2	66,215.5	94,184.4	101,833.0	105,023.0	130,390.1	128,945.5	126,949.9
Interna	936	1,705.1	2,632.8	4,304.6	6,241.0	16,578.8	13,206.3	12,184.9	7,712.6	8,856.0	9,710.8	8,671.5	16,455.4	24,854.5	19,329.5	21,553.6	22,968.4	20,869.7	16,614.8
Externa	2,560	3,808.1	5,235.9	9,793.1	17,251.7	41,377.7	39,326.2	44,083.5	23,866.6	24,281.8	27,524.8	28,605.7	49,760.1	69,329.9	82,503.5	83,469.4	107,421.7	108,075.8	110,335.1

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Entidades del Sector Paraestatal de Control Presupuestario Directo.

ANEXO

CAPITULO CUATRO.

Anexo al capítulo 4.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”, decreta:

LA LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA

CAPÍTULO I

Disposiciones generales.

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

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Departamento del Distrito Federal.
- III. Los organismos descentralizados.
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de seguros y las de fianzas, y
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V.

ART. 2º.- 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.
- III. Los pasivos contingente relacionados con los actos mencionados, y
- IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

ART. 3º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de la presente ley, así como de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento.

Los titulares de las entidades públicas serán responsables del estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley, de su reglamento y de las directrices de contratación señaladas por la Secretaría de Hacienda y de Crédito Público. Las infracciones a la presente ley y a los ordenamientos citados se sancionarán en los términos que legalmente correspondan y de conformidad al régimen de responsabilidades de los servidores públicos federales.

CAPÍTULO II

De las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ART. 4°.- Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria.

Las monedas, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, serán determinadas por la propia Secretaría de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

II. Elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

III. Autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad.

IV. Cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de 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.

V. Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

VI. Vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan. Para tal efecto deberá supervisar en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, así como la adecuada estructura financiera de las entidades acreditadas, y

VII. Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados por las entidades.

ART. 5°.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá además las siguientes facultades:

I. Contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal en los términos de esta ley.

II. Someter a la autorización del Presidente de la República las emisiones de bonos del Gobierno Federal que se coloquen dentro y fuera del país, las cuales podrán constar de una o varias series que se podrán en circulación en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal lo autorice, a través de la Secretaría. Estas emisiones constituirán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los términos fijados en las actas de emisión o en los documentos contractuales respectivos. Sus demás características serán señaladas por la misma Secretaría al suscribir las actas de emisión o los documentos contractuales mencionados.

Los títulos que documenten las emisiones que se coloquen en el extranjero, adquiridos por extranjeros no residentes en el país, no causarán impuesto alguno. La Secretaría de Hacienda podrá extender este tratamiento a los agentes financieros del Gobierno Federal, cuando éstos realicen emisiones por cuenta del propio gobierno.

III. Tomar las medidas de carácter administrativo relativas al pago del principal, liquidación de intereses, comisiones, gastos financieros, requisitos y formalidades de las actas de emisión de los valores y documentos contractuales respectivos que se deriven de los empréstitos concertados, así como la reposición de los valores que documenten obligaciones en moneda nacional y extranjera y para su cotización en las bolsas de valores extranjeras y nacionales. Podrá también convenir con los acreditantes en la constitución de fondos de amortización para el pago de los valores que se rediman;

IV. Autorizar a las entidades paraestatales para la contratación de financiamientos externos, y

V. Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

ART. 6°.- Las entidades del sector público federal requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se le solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito.

Para la contratación de financiamientos internos, en cuanto a las entidades a que se refieren las fracciones III y VI del artículo 1° de esta ley, bastará la autorización de sus respectivos órganos de gobierno. En estos casos, el director general de la entidad de que se trate o equivalente informará sobre el particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ART. 7°.- El manejo que hagan las entidades de recursos provenientes de financiamientos contratados en los términos de esta ley, será supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que podrá coordinarse con la Secretaría de Estado o el Departamento Administrativo al que corresponda el sector respectivo.

ART. 8°.- Los financiamientos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrate o autorice deberán estar comprendidos en el programa financiero elaborado en los términos del capítulo III de esta ley y en el programa general de deuda.

CAPÍTULO III

De la programación de la deuda pública.

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

ART. 10.- El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo, para el financiamiento del presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundamentar su propuesta. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

El Ejecutivo Federal hará las proposiciones que correspondan en las iniciativas de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de esta ley, en lo conducente.

ART. 11.- Para determinar las necesidades financieras a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que requieran de financiamientos para su realización.

ART. 12.- Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento de los presupuestos federales y del Distrito Federal. El endeudamiento neto de las entidades incluidas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido con la calendarización y demás revisiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento.

ART. 13.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con las facultades que le concede el capítulo II de esta ley, autorizará en su caso, los financiamientos que promuevan las entidades del sector público; cuando éstos sean del exterior o se concerten en moneda extranjera tendrá en cuenta la opinión de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

ART. 14.- Las entidades deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan.

ART.15.- En ningún caso se autorizarán financiamientos que generen obligaciones que excedan, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promuevan.

ART.16.- El monto de las partidas que las entidades deban destinar anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contratación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que se incluyan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

CAPÍTULO IV

De la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal

ART. 17.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias sólo podrán contratar financiamiento a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 1° de esta ley, sólo podrán contratar financiamientos externos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a los financiamientos internos bastará con la aprobación de sus órganos de gobierno, procediéndose en los términos del artículo 6 de este ordenamiento.

ART. 18.- Los proyectos a cargo de las dependencias del Gobierno Federal que requieran financiamientos para su realización, deberán producir los recursos suficientes para su autorización y las obligaciones que se asuman, en razón de que dichos financiamientos, no deberán ser superiores a la capacidad de pagos de las entidades del sector público que los promuevan.

La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establecerá en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

Tratándose de obligaciones derivadas de financiamientos de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, referidos a actividades prioritarias y mediante los cuales las entidades adquieran bienes o servicios bajo cualquier modalidad, cuya fuente de pago sea el suficiente flujo de recursos que el mismo proyecto genere, y en los que se cuente con la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos del artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, sólo se considerará, para efectos de la presente Ley, como pasivo directo, a los montos de financiamiento a pagar durante el ejercicio anua corriente y el ejercicio siguiente y el resto del financiamiento se considerará como pasivo contingente hasta el pago total del mismo.

CAPÍTULO V

De la contratación de financiamientos para entidades distintas del Gobierno Federal.

ART. 19.- Las entidades mencionadas en las fracciones III a VI del artículo 1° de esta ley, que no estén comprendidas dentro de los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal, sólo requerirán autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de financiamientos externos.

La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, cuando se trate de financiamientos originados en el ejercicio de dicho servicio, sólo requieren la autorización a que se refieren este artículo y el 17, cuando tales financiamientos deriven de las siguientes operaciones concertadas con instituciones de crédito y entidades financieras del país o del exterior:

- I. Créditos directos a plazo mayor de un año
- II. Créditos sindicados;
- III. Emisiones de títulos en serie o en masa, colocados y pagaderos entre el público inversionista; y
- IV. Operaciones que originen pasivos contingentes y aceptaciones bancarias, de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ART. 20.- Para los efectos del artículo anterior, las entidades deberán formular para la autorización de los créditos externos, la solicitud correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañado la información que ésta determine.

Asimismo, deberán presentar ante dicha secretaría, mensualmente y en la forma que ésta lo requiera, sus estados financieros, datos sobre pasivos y la información adicional que les sea solicitada para determinar su capacidad de pago y la necesidad debidamente razonada del tipo de gasto que se pretenda financiar con los recursos del crédito; el uso de las disponibilidades de cada línea de crédito y sus amortizaciones. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá complementar la citada información, mediante el examen de registros y documentos de las mismas entidades.

ART. 21.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abstendrá de autorizar financiamientos a favor de las entidades a que se refiere este capítulo cuando los programas de actividades apoyados total o parcialmente con dichos financiamientos, no estén comprendidos en los planes y presupuestos aprobados.

Los financiamientos deberán ser acordes con la capacidad de pago de las entidades, la cual se estimará conforme a los criterios que se establezca en forma general o particular la citada Secretaría.

ART. 22.- la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comunicará por escrito su resolución a las entidades solicitantes, precisando, en caso, las características y condiciones en que los créditos puedan ser concertados.

Si el crédito obtenido se formalizare con una emisión de bonos o con un contrato, tanto en el acta de emisión, como en el contrato tanto en el acta de emisión, como en el contrato, así como en los bonos y documentos que de ellos se deriven, deberán citarse los datos fundamentales de la mencionada autorización. Igual disposición será observada en los demás títulos de crédito que sobre el particular suscriban, avalen o acepten las entidades. Los documentos de referencia no tendrán validez si en ellos no estuvieren consignados los datos de la autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En los títulos u otros documentos donde se hicieren constar obligaciones de crédito interno a cargo de las entidades públicas, deberá expresarse que los mismos sólo serán negociables con sociedades nacionales de crédito.

CAPÍTULO VI

De la vigilancia de las operaciones de endeudamiento.

ART. 23.- Las entidades acreditadas, ya sean del Gobierno Federal o del sector paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deberán además proporcionar a la misma Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine.

ART. 24.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos en los términos de los artículos 2° y 17 de esta ley.

ART. 25.- Las entidades del sector público prestarán todo género de facilidades al personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que, en caso, acuda a comprobar la debida contratación, aplicación y manejo de la deuda.

ART.26.- Sin perjuicio de lo señalado por los artículos del presente capítulo las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores correspondientes en el desempeño de sus funciones, vigilarán la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades de su sector.

CAPÍTULO VII

Del registro de obligaciones financieras

ART. 27.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantendrá el registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que asuman las entidades, en el que se anotarán el monto, características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en forma periódica los datos de la deuda pública, consignando todos aquellos que resulten significativos para su mejor comprensión.

ART. 28.- Los titulares de las entidades están obligados a comunicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los datos de todos los financiamientos contratados así como de los movimientos que en éstos se efectúen.

ART. 29.- Las operaciones de crédito autorizadas, así como su registro, sólo podrán modificarse con los mismos requisitos y formalidades relativos a su autorización.

CAPÍTULO VII

De la Comisión Asesora de Financiamientos Externos

ART. 30.- Se crea la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo, que se integrará con un representante propietario y suplente de:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la presidirá.
- b) El Banco de México, S.A.; Nacional Financiera, S.A.; Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.; Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.; Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.; Financiera Nacional Azucarera, S.A.; y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere conveniente.

ART. 31.- Las labores de la Comisión serán coordinadas por un secretario técnico, que estará a cargo del Director General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

ART. 32.- La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- I. Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.
- II. Asesorar en el diseño de la política que deba adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera, para el sector público federal, opinando sobre planes anuales en los que se precise la estrategia de captación de recursos externos, los montos que deban obtenerse de estos recursos y la fuente y aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que se dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera, para alcanzar los objetivos de la política económica nacional.
- III. Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiera a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretendan contratar;
- IV. Estudiar los programas de financiamientos externos de los créditos externos que se pretendan contratar para las entidades del sector público federal con criterios de oportunidad y prelación.
- V. Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y del país.
- VI. La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del sector público contraten anualmente, y

VII. En general todas aquellas que permitan asesorar debidamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda externa de las entidades del sector público y las que le señalen esta ley y otros ordenamientos.

Para la programación de los financiamientos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá tomar en cuenta la opinión de la Comisión.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor a partir del primero de enero de 1977.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se deroga el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A., relativo a la Comisión Especial de Financiamientos Exteriores y se abrogan las demás disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

México, D.F. a 29 de diciembre de 1978.- *Enrique Ramírez y Ramírez, D.P.- Hilda Anderson de Rojas, S.P.- Crescencio Herrera Herrera, D.S.- Mario Carballo Pazos. S.S.- Rúbricas.*

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis.- *José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Julio Rodolfo Moctezuma Cid.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.- Rúbrica.*

ARTICULO TRANSITORIO 1996.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1995.

ARTÍCULO ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor el día 1º de enero de 1996.

México, D.F., a 14 de diciembre de 1995. Dip. **Oscar Cantón Zetina**, Presidente. Sen. **Gustavo Carvajal Moreno**. Presidente. Dip. **Israel Reyes Ledezma Magaña**, Secretario. Sen. **Jorge G. López Tijerina**, Secretario. Rúbricas.

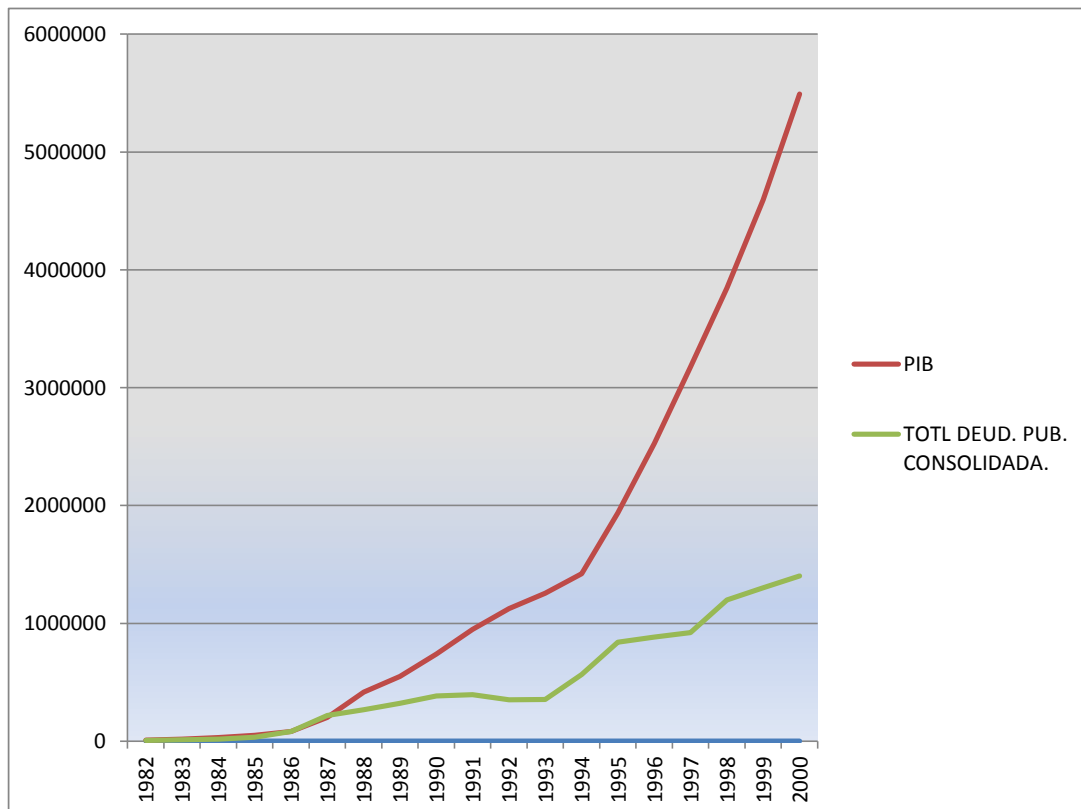
En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. **Ernesto Zedillo Ponce de León**. Rúbrica. El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**. Rúbrica.

Anexo 4.1

DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA EN PROPORCIÓN AL PIB, 1982-2000							
MILLONES DE PESOS CORRIENTES							
AÑOS	CONCEPTO						
	PIB	DEUD. PUB. CONSOLID.	% AL PIB	DEUD. INTER.	% AL PIB	DEUD. EXTERN.	% AL PIB
1982	10,412	7,777.3	74.7	3,563.5	34.2	4,213.8	40.5
1983	18,755	12,753.7	68.0	5,791.2	30.9	6,962.5	37.1
1984	30,919	18,607.1	60.2	7,967.9	25.8	10,639.2	34.4
1985	50,152	35,314.1	70.4	14,077.4	28.1	21,236.7	42.3
1986	82,318	83,912.9	101.9	27,192.9	33.0	56,720.0	68.9
1987	203,341	217,790.3	107.1	68,596.0	33.7	149,194.3	73.4
1988	416,305	267,009.1	64.1	112,058.4	26.9	154,950.7	37.2
1989	548,858	320,619.7	58.4	141,645.4	25.8	178,974.3	32.6
1990	738,898	385,151.7	52.1	168,793.6	22.8	216,358.1	29.3
1991	949,148	394,432.2	41.6	165,783.9	17.5	228,648.3	24.1
1992	1,125,334	352,588.8	31.3	143,190.9	12.7	209,397.9	18.6
1993	1,256,196	353,982.4	28.2	143,445.4	11.4	210,537.0	16.8
1994	1,420,159	565,819.1	39.8	195,415.8	13.8	370,403.3	26.1
1995	1,937,019	841,629.8	43.4	180,214.5	9.3	661,415.3	34.1
1996	2,525,575	884,625.7	35.0	211,162.1	8.4	673,463.6	26.7
1997	3,174,275	920,557.5	29.0	295,209.2	9.3	625,348.3	19.7
1998	3,846,350	1,197,505.2	31.1	401,224.8	10.4	796,280.4	20.7
1999	4,593,685	1,302,247.7	28.3	527,258.4	11.5	774,989.3	16.9
2000	5,491,373	1,401,428.8	25.5	691,721.5	12.6	709,707.3	12.9

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Entidades del Sector Paraestatal de Control Presupuestario Directo.

Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI, México, 2003.



Anexo 4.2

INGRESOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL 1982-2000								
MILLONES DE PESOS								
AÑOS	CONCEPTO							
	TOTAL	TRIBUTARIOS	NO TRIBUTARIOS	DERECHOS	PRODUCTOS	APROVECHAMIENTOS*	ACCESORIOS	CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS
1982	1,532	967	565	486	24	45	10	N.D.
1983	3,181	1,838	1,343	1,226	51	43	24	N.D.
1984	4,975	3,049	1,926	1,819	44	29	34	N.D.
1985	7,991	4,862	3,129	2,952	29	97	51	N.D.
1986	12,670	8,979	3,691	3,312	38	192	150	N.D.
1987	32,974	20,821	12,152	11,059	141	667	285	N.D.
1988	68,015	47,385	20,630	15,802	324	1,376	621	N.D.
1989	90,204	61,139	29,066	20,104	463	7,599	100	N.D.
1990	118,665	79,317	39,348	16,478	1,927	19,714	1,228	1
1991	179,529	101,642	77,888	22,466	2,937	50,409	2,076	0
1992	211,097	126,764	84,333	26,138	3,805	54,390	-	0
1993	194,991	143,154	51,837	27,753	1,764	22,321	-	0
1994	220,102	160,318	59,785	34,524	3,422	21,839	-	0
1995	280,145	170,306	109,839	69,478	8,805	31,546	-	11
1996	392,566	226,006	166,560	113,299	7,147	46,108	-	6
1997	506,744	312,115	196,629	132,092	8,443	56,065	-	30
1998	545,176	404,225	140,951	105,005	12,014	23,913	-	19
1999	674,348	521,682	152,666	106,373	7,854	38,416	-	22
2000	868,268	581,703	286,564	210,955	7,261	68,323	-	24

* Incluye los ingresos por desincorporación de empresas.

Fuentes: INEGI. Estadísticas Históricas de México, 2009; SHCP. Dirección General de Planeación Hacendaria.

Anexo 4.3

GASTO PRESUPUESTAL EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL POR CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA 1982-2000.
MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	AÑOS																		
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL EJERCIDO	1,508.6	2,382.1	3,780.0	5,862.2	8,868.6	19,154.4	33,552.0	43,525.9	58,011.8	76,996.2	96,697.7	119,929.6	152,342.3	177,784.7	239,689.7	339,287.6	398,001.9	478,999.3	591,927.6
PODERES Y ORGANOS AUTÓNOMOS	4.0	8.7	17.8	29.8	52.2	149.3	332.0	439.7	652.7	2,169.2	2,806.9	3,732.9	4,822.9	3,957.4	5,959.7	10,635.9	10,331.3	13,534.2	21,903.2
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	1,504.6	2,373.4	3,762.2	5,832.4	8,816.4	19,005.1	33,220.0	43,086.2	57,359.1	74,827.0	93,890.8	116,196.7	147,519.4	173,827.3	233,730.0	328,651.7	387,670.6	465,465.1	570,024.4
AGRICULTURA Y GANADERÍA ¹	174.0	218.8	339.5	497.0	728.2	1,476.6	2,173.6	3,351.2	3,873.6	5,531.2	7,570.0	7,350.9	13,457.9	15,128.4	19,652.7	21,262.0	22,286.0	21,062.2	24,713.7
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	106.7	232.1	404.7	576.6	836.5	1,973.1	2,354.9	2,580.5	3,165.5	5,192.1	5,551.9	7,299.5	10,675.2	10,078.2	14,913.0	37,136.6	16,789.0	18,554.2	19,194.5
ECONOMÍA ²	96.5	155.4	395.7	521.8	781.3	1,455.1	2,216.3	4,275.6	5,888.2	5,009.6	5,247.0	7,366.3	7,109.9	1,192.6	1,323.9	1,909.9	1,908.2	2,267.2	2,733.5
EDUCACIÓN PÚBLICA	368.6	486.9	826.7	1,332.0	2,112.7	5,034.3	10,120.1	12,998.2	17,702.4	25,039.3	19,617.1	22,972.3	27,610.9	34,600.6	46,539.6	51,909.8	62,971.0	73,102.6	85,550.8
SALUD	45.3	60.6	102.6	169.6	308.8	737.4	1,527.8	1,884.7	2,489.7	3,670.8	4,597.3	5,323.8	6,285.3	7,703.6	10,641.5	20,286.6	12,372.0	14,207.2	16,261.4
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	8.0	6.0	11.4	18.0	27.9	64.8	130.8	162.1	215.2	291.4	328.4	384.6	507.1	662.0	905.1	1,988.0	2,254.8	2,730.3	3,207.6
REFORMA AGRARIA	10.8	20.7	32.5	41.8	54.6	122.8	233.5	225.8	331.2	415.6	1,120.5	1,563.8	1,646.8	1,368.7	2,926.8	1,777.4	1,630.2	1,400.3	1,722.3
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES ³	14.4	21.2	29.3	43.5	56.7	86.1	135.2	153.9	185.0	310.6	303.7	326.5	378.2	4,806.0	7,510.5	10,136.5	12,773.7	14,003.0	14,844.9
ENERGÍA ⁴	242.9	505.3	593.0	950.3	1,345.3	2,523.6	3,466.9	3,467.4	3,307.7	1,578.0	1,225.1	639.2	790.1	7,432.6	4,936.8	6,914.6	8,885.6	10,915.8	12,335.6
APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	35.2	38.8	78.3	138.5	238.2	833.5	1,849.2	2,583.8	3,672.5	4,951.2	6,712.8	7,553.9	9,019.8	11,255.4	17,019.3	30,647.0	51,223.1	67,516.2	86,116.0
DESARROLLO SOCIAL ⁵	63.6	28.5	67.0	77.7	154.2	272.9	445.6	443.1	564.0	711.6	1,254.4	1,704.0	2,671.4	4,392.6	7,501.9	8,161.9	8,165.0	8,995.3	13,332.2
PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS ⁶	48.2	97.8	61.4	257.4	128.5	284.4	1,248.6	2,587.2	2,761.7	6,328.5	4,972.9	5,657.6	8,099.4	4,325.4	6,646.1	11,848.0	6,928.9	1,181.3	21,715.3
PROVISIONES Y APORTACIONES A LA EDUCACIÓN BÁSICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,381.4	23,269.6	28,976.1	34,236.3	46,687.9	66,534.5	10,156.6	11,817.7	13,682.2
SUPERACIÓN A LA POBREZA ⁷	60.2	84.1	229.2	319.8	603.3	1,282.0	1,818.6	1,306.4	2,809.9	4,349.2	6,055.3	7,354.0	7,945.0	9,058.2	11,068.5	11,632.7	3,457.6	4,047.6	-
SEGURIDAD PÚBLICA ⁸	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GASTO NO PROGRAMABLE	1,753.6	3,216.0	4,569.4	7,539.2	16,299.2	45,754.5	81,092.7	83,167.2	93,715.0	78,853.0	80,566.7	79,298.1	78,174.5	139,301.1	183,972.2	227,692.2	229,903.9	311,366.1	387,840.6
EROGACIONES PARA LOS PROGRAMAS DE APOYO A																			
AHORRADORES Y DEUDORES DE LA BANCA.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23,792.1	60517.6

¹ Hasta 1994 se denominó Agricultura y Recursos Hidráulicos² Hasta 2000 se denominó Secretaría de Comercio y Fomento Industrial³ Hasta 1994 se denominó de Pesca⁴ Hasta 2000 se denominó Secretaría de Comercio y Fomento Industrial⁵ Hasta 1991 se denominó Desarrollo Urbano y Ecología⁶ Hasta 1989 se denominó Desarrollo Regional y hasta 1994 Solidaridad y Desarrollo Regional⁷ Hasta 2000 se denominó Secretaría de Comercio y Fomento Industrial⁸ Hasta el año 2000 estaba integrada en el Ramo de la Secretaría de Gobernación

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2005, SHCP.

Anexo 4.4

OFERTA Y DEMANDA AGREGADA; PIB (1994-2000)												
MILLONES DE PRECIOS CORRIENTES												
AÑO	OFERTA AGREGADA	CRECMTO ANUAL	PIB*	CRECMNTO ANUAL PIB	IMPORTACIÓN DE BIENES Y SERV.	DEMANDA AGREGADA	CRECMTO ANUAL	CONSUMO TOTAL	FORMACIÓN BR DE CPTAL. FIJO	EXPORTACIÓN DE BNES Y SER	VARIACIÓN DE EXISTENCIAS	
1994	1,727,653.9	7.1	1,420,159.5	4.4	307,494.4	1,727,653.9	7.1	1,180,290.3	274,861.3	238,964.6	33,537.7	
1995	2,346,881.6	-	1,837,019.1	-	509,862.5	2,346,881.6	-	1,423,983.9	296,708.2	558,798.5	67,390.9	
1996	3,285,026.4	8.1	2,525,575.0	5.2	759,451.4	3,285,026.4	8.1	1,889,962.3	451,080.7	811,506.1	132,477.3	
1997	4,139,884.2	9.8	3,174,275.2	6.8	965,609.0	4,139,884.2	9.8	2,356,706.6	619,493.7	962,220.8	201,463.1	
1998	5,109,109.4	7.5	3,846,349.9	5.0	1,262,759.5	5,109,109.4	7.5	2,993,306.2	804,001.6	1,180,389.3	131,412.4	
1999	6,082,244.5	6.0	4,593,685.2	3.6	1,488,559.3	6,082,244.5	6.0	3,590,596.6	973,801.7	1,414,339.1	103,507.4	
2000	7,301,954.2	10.3	5,491,372.8	6.6	1,810,581.4	7,301,954.2	10.3	4,293,460.5	1,174,118.8	1,704,077.0	130,297.8	

Nota: de 1994 a 2001 las cifras se refieren a datos observados en el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM)

* Calculado con base a valores trimestrales.

Fuente: Publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados sobre la base de datos del INEGI, Banco de Información Económica, 2003.

Anexo 4.5

PIB, INPC, INFLACIÓN PROMEDIO ANUAL			
AÑO	PIB Precs. Corrientes	ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR a/	INFLACIÓN ANUAL
1980	4,718	0.11	25.94
1981	6,467	0.14	27.93
1982	10,412	0.22	57.49
1983	18,755	0.45	104.15
1984	30,919	0.75	66.16
1985	50,152	1.19	57.68
1986	82,318	2.21	84.47
1987	203,341	5.12	128.89
1988	416,305	10.96	125.43
1989	548,858	13.15	20.32
1990	738,898	16.66	26.54
1991	949,148	20.43	22.84
1992	1,125,334	23.60	15.58
1993	1,256,196	25.90	9.77
1994	1,420,159	27.70	6.97
1995	1,937,019	37.40	34.77
1996	2,525,575	50.26	35.26
1997	3,174,275	60.62	20.82
1998	3,846,350	70.28	15.9
1999	4,593,685	81.93	16.67
2000	5,491,373	89.71	9.51

Fuente: Publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, datos del Banco de México 2003

a/ Base. 2da quincena de Junio de 2002=100

Anexo 4.6

MASA MONETARIA PORCIENTO ANUAL	
AÑO	Crecimiento Masa Monetaria
1980	38.21
1981	50.23
1982	54.36
1983	63.51
1984	69.1
1985	41.96
1986	71.02
1987	141.51
1988	-13.01
1989	95.9
1990	83.79
1991	49.21
1992	23.57
1993	16.90
1994	20.11
1995	31.86
1996	27.01
1997	56.85
1998	17.45
1999	18.75
2000	-4.49

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales y Archivos de Datos.

Anexo 4.7

CETES* (1982-2000) Y TIE ** (1995-2000)		
(Tasa nominal anual)		
AÑO	CETES	TIE
1982	44.41	N.D.
1983	58.74	N.D.
1984	N.D.	N.D.
1985	61.59	N.D.
1986	87.37	N.D.
1987	96.05	N.D.
1988	69.53	N.D.
1989	44.99	N.D.
1990	34.76	N.D.
1991	19.28	N.D.
1992	15.62	N.D.
1993	14.99	N.D.
1994	14.10	N.D.
1995	48.44	55.21
1996	31.39	33.61
1997	19.80	21.91
1998	24.76	26.89
1999	21.41	24.10
2000	15.24	16.96

Fuente: Datos Publicados Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Banco de México .

*Certificados de la Tesorería de la Federación a 28días; es una tasa de interés pasiva-Instituciones de ahorro no bancarios en México.

Títulos de crédito al portador denominados en moneda nacional a cargo del Gobierno Federal.

El Decreto mediante el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue autorizada a emitir Cetes apareció publicado en e lDiario Oficial de la Federación del 28 de noviembre de 1977,

el cual fue abrogado por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de julio de 1993. nd: No disponible

**Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIE) a 28 días,

se determina por el Banco de México con base en cotizaciones presentadas por las instituciones de crédito.

El procedimiento de cálculo de dicha tasa se establece en la circular 2019/95 según lo publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Fuente: Datos Publicados Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, Banco de México .

Anexo 4.8

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INDIRECTA (1980-2000)			
MILLONES DE DÓLARES.			
AÑO	TOTAL	DIRECTA	CARTERA
1980	2,148.2	2,089.8	58.4
1981	4,073.0	3,075.9	997.1
1982	2,546.6	1,900.3	646.3
1983	1,672.7	2,191.6	518.9
1984	1,105.8	1,541.0	-435.2
1985	1,387.8	1,983.6	-595.8
1986	1,882.2	2,400.7	-518.5
1987	1,630.6	2,634.6	-1,004.0
1988	3,879.8	2,880.0	999.8
1989	3,626.8	3,175.5	451.3
1990	6,041.7	2,633.2	3,408.5
1991	7,514.7	4,761.5	2,753.2
1992	22,433.9	4,392.8	18,041.1
1993	33,208.1	4,388.8	28,819.3
1994	9,519.7	10,972.5	8,547.2
1995	-188.4	9,526.3	-9,714.7
1996	22,753.9	9,185.5	13,568.5
1997	7,866.6	12,829.6	5,037.1
1998	3,274.9	12,247.9	1,027.0
1999	25,059.6	13,054.7	12,004.9
2000	4,941.1	16,075.3	-1,134.3

Fuente: Publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados con datos del Banco de México.

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA (1980-2000)	
MILLONES DE PESOS.	
AÑO	TOTAL
1980	1,213,984
1981	1,392,985
1982	1,054,856
1983	769,959
1984	816,926
1985	901,412
1986	710,712
1987	767,625
1988	188,420
1989	191,389
1990	213,496
1991	234,728
1992	265,981
1993	263,776
1994	291,010
1995	189,802
1996	238,520
1997	297,763
1998	329,057
1999	342,320
2000	382,204

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Hasta 1987 a precios de 1980; 1988-2000 a precios de 1983.

Anexo 4.9

PERSONAL REMUNERADO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA (1980-2000)							
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO (1987-2000)							
AÑO	Total Personal Remunerado	Agropecuario	Industrial	Servicios	*TDA, Porcentaje de la PEA	Hombres	Mujeres
1980	20,281 ^{1/}	5,670	4,662	9,949	N.D.	N.D.	N.D.
1981	21,548	5,829	5,119	10,600	N.D.	N.D.	N.D.
1982	21,482	5,637	5,024	10,821	N.D.	N.D.	N.D.
1983	20,995	5,874	4,426	10,695	N.D.	N.D.	N.D.
1984	21,482	5,941	4,605	10,936	N.D.	N.D.	N.D.
1985	21,955	6,096	4,763	11,096	N.D.	N.D.	N.D.
1986	21,640	5,946	4,653	11,041	N.D.	N.D.	N.D.
1987	21,846	6,020	4,694	11,132	3.9	3.4	4.8
1988	21,895 ^{2/}	6,261	5,292	12,519	3.5	3.0	4.5
1989	24,072	6,131	5,656	12,976	2.9	2.6	3.6
1990	24,763	6,230	6,125	13,602	2.7	2.6	3.0
1991	25,957	6,215	6,296	14,213	2.7	2.5	3.0
1992	26,724	6,158	6,410	14,593	2.8	2.6	3.1
1993	27,161	6,245	6,427	14,796	3.4	3.2	3.8
1994	27,468	6,319	6,565	15,282	3.6	3.5	3.8
1995	28,166	6,194	5,986	15,169	6.3	6.1	6.5
1996	28,270	6,309	6,568	15,393	5.5	5.3	5.9
1997	29,346	6,116	7,295	15,935	3.7	3.5	4.1
1998	30,636	6,346	7,784	16,506	3.2	2.9	3.6
1999	31,363	6,392	8,045	16,926	2.5	2.4	2.7
2000	31,994	6,286	8,353	17,355	2.2	2.1	2.4

Fuente: Publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con datos del INEGI.

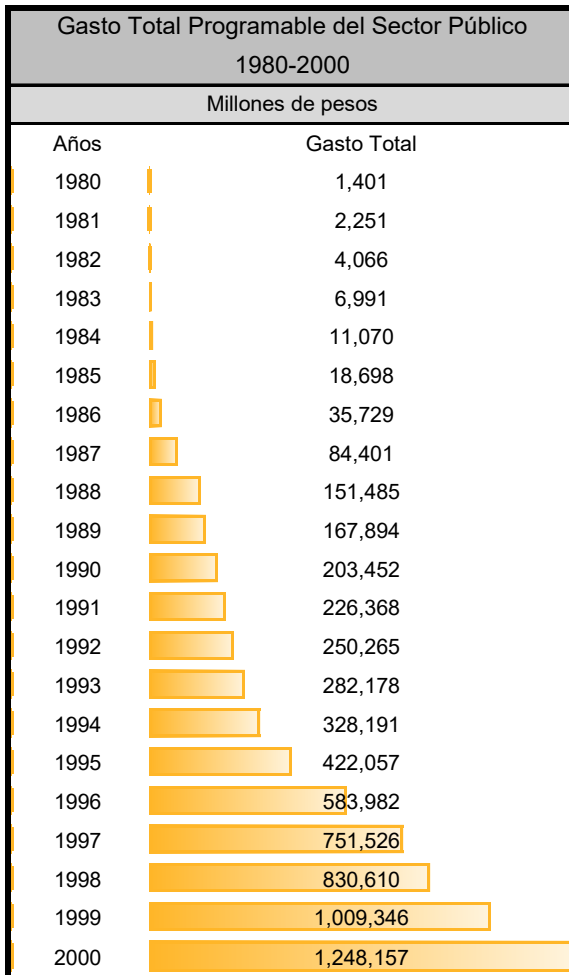
1/ Serie Histórica 1980-1988 elaborada con la Matriz Insumo-Producto de 1980.

2/ Serie Histórica 1988-2001 elaborada con base en el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), 1993.

Nota: La serie inicia a partir del año en que se reporta con base a la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), con cobertura geográfica de 48 áreas urbanas.

*Tasa de Desempleo Abierto, 1987-2003/II (Porcentaje de la Población Económicamente Activa)

Anexo 4.10

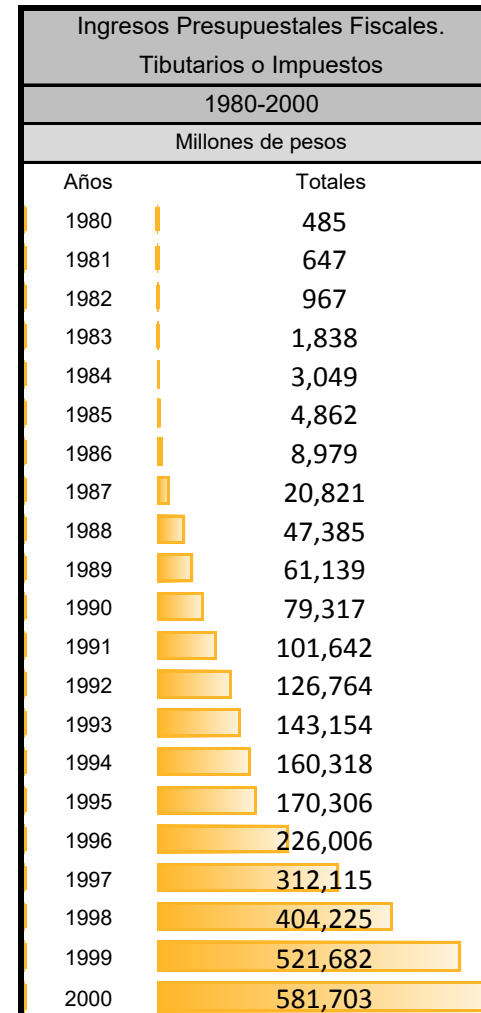


Los gastos de organismos y empresas no incluyen enteros a la TESOFE provenientes de CAPUFE y LOTENAL, así como derechos de PEMEX.

Los gastos de PEMEX se presentan netos del pago de derechos al Gobierno Federal.

Fuente: SHCP. Dirección General de Planeación Hacendaria.

Elaborado por INEGI, Estadísticas Históricas de México 2009.



Fuente: INEGI. *Estadísticas Históricas de México, 2009*;

SHCP. Dirección General de Planeación Hacendaria.

Anexo 4.10

Total de Inversión Pública Federal realizada	
1980-2000	
Millones de pesos	
Años	Total de Inversión
1980	486,178
1981	758,495
1982	1,016,042
1983	1,365,427
1984	2,262,391
1985	3,030,000
1986	4,869,000
1987	10,789,000
1988	19,073,000
1989	22,108,000
1990	33,939,000
1991	39,463,000
1992	43,836,000
1993	47,363
1994	57,579
1995	55,140
1996	79,800
1997	106,295
1998	109,375
1999	121,849
2000	149,488

1980, Incluye 9 mil 596 millones pesos de Coplamar.

1982, Incluye 58 mil 399 millones de pesos de Promoción Regional.

1983, Incluye 125 mil 058 millones de pesos de Desarrollo Regional y Ecología.

1984, Incluye 258 mil 832 millones de pesos de Desarrollo Regional y Ecología.

A partir de 1993 los valores están expresados en millones de nuevos pesos.

Fuente: Para 1971 a 1984: Presidencia de la República, II Informe de Gobierno de Miguel de La Madrid.

Para 1985 a 1993: Presidencia de la República, II, IV y VI Informes de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Para 1994 a 1995: Presidencia de la República, I y II Informes de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

Para 1996 a 2000: INEGI. El Ingreso y el Gasto Público en México (varios años).

Elaborado por INEGI, Estadísticas Históricas de México 2009.

Anexo 4.11

Balanza de Pagos 1982-2000																
Millones de dólares																
AÑO	SALDO DE LA CTA. CORRIENTE	SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL*	SALDO DE LA BLZA. DE SERVICIOS	TRANSFERENCIAS NETAS ((a+b)-c)	DEL EXTERIOR (a+b)	REMESAS FAMILIARES (a)	OTRAS (b)	AL EXTERIOR (c)	CUENTA DE CAPITAL	PASIVOS	ACTIVOS	ERRORES Y OMISIONES	AJUSTES POR VALORACIÓN	VARIACIÓN DE LAS RESVAS. INTERLES.	RESERVAS INTERNACIONALES	
1982 -	5,890.1	7,044.6 -	13,977.4	1,042.7	1,071.7	844.8	226.9	29.0	9,995.7	10,819.9 -	824.2 -	7,405.8 -	115.4 -	3,184.7	1,593.1	
1983	5,859.6	14,104.9 -	9,418.0	1,172.7	1,204.1	983.0	221.1	31.4	339.3	4,025.2 -	683.0 -	3,080.9	17.1	3,100.9	4,694.0	
1984	4,183.4	13,184.2 -	10,362.1	1,361.3	1,384.4	1,127.2	257.2	23.1	1,305.8	3,208.1 -	902.3 -	2,136.1	152.2	3,200.9	7,892.9	
1985	799.5	8,398.2 -	9,584.0	1,985.3	2,013.5	1,157.4	856.2	28.3 -	316.4	1,060.1 -	376.5 -	2,906.6 -	95.1 -	2,328.4	5,566.5	
1986 -	1,373.5	5,019.7 -	7,968.5	1,575.3	1,590.0	1,290.1	300.0	14.7	2,715.5	2,549.0	166.5 -	739.2 -	382.2	985.0	6,551.5	
1987	4,239.0	8,787.1 -	6,467.2	1,979.1	1,937.2	1,477.6	459.6	18.2 -	1,241.9	3,555.8 -	797.7	3,103.4 -	824.0	6,924.4	13,475.9	
1988 -	2,375.6	2,609.5 -	7,241.8	2,256.6	2,271.5	1,897.5	374.0	14.9 -	443.9	1,310.2 -	754.1 -	3,914.0	393.5 -	7,127.0	6,348.9	
1989 -	5,821.2	405.1 -	8,770.4	2,544.1	2,559.9	2,212.5	347.5	15.8	2,074.7	3,244.9 -	170.2	4,142.1	124.1	271.5	6,620.4	
1990 -	7,451.0 -	882.3 -	10,547.0	3,978.3	3,992.3	2,493.6	1,498.7	14.0	8,114.6	16,814.1 -	699.5	2,703.0 -	181.4	3,547.9	10,168.3	
1991 -	14,646.7 -	7,279.0 -	10,358.9	2,991.3	3,010.2	2,660.0	350.2	18.9	24,785.9	25,785.5 -	999.6 -	2,445.1 -	315.7	7,378.3	17,546.6	
1992 -	24,438.5 -	15,933.7 -	11,891.1	3,386.3	3,405.5	3,070.1	335.4	19.2	26,485.8	20,933.9	5,551.9 -	1,027.8	11.9	1,007.6	18,554.2	
1993 -	23,399.2 -	13,480.6 -	13,559.0	3,640.4	3,656.9	3,333.2	323.7	16.5	32,341.3	35,943.8 -	602.5 -	3,001.4 -	42.6	5,983.3	24,537.5	
1994	29,662.0 -	18,463.7 -	14,980.1	3,781.9	3,821.7	3,474.7	346.9	39.8	14,975.6	20,645.6 -	670.0 -	3,705.0 -	2.0 -	18,389.3	6,148.2	
1995 -	1,576.7	7,088.5 -	12,625.1	3,959.9	3,995.0	3,672.7	322.2	35.0	15,331.6	22,689.3 -	357.7 -	4,164.2 -	2.1	9,592.8	15,741.0	
1996 -	2,507.6	6,531.0 -	13,392.3	4,531.0	4,561.1	4,223.7	337.4	30.1	4,327.2	10,668.4 -	634.2 -	46.0	5.4	1,768.2	17,509.2	
1997 -	7,665.0	623.6 -	13,536.0	5,247.4	5,272.9	4,864.8	408.1	25.5	16,638.7	9,922.9	6,715.8	1,537.8	17.8	10,493.7	28,002.9	
1998 -	16,072.4 -	7,913.5 -	14,171.3	6,012.4	6,039.5	5,626.8	412.6	27.1	18,560.4	18,128.9	431.5 -	349.6	1.5	2,136.9	30,139.8	
1999 -	13,999.5 -	5,583.7 -	14,728.9	6,313.1	6,340.0	5,909.6	430.3	26.9	13,569.1	17,573.8 -	1,004.7	1,022.6 -	1.4	593.6	30,783.4	
2000 -	18,161.4 -	8,003.0 -	17,152.1	6,993.7	7,023.1	6,572.5	450.6	29.4	17,724.2	10,625.2	7,099.0	3,261.3	2.7	2,821.5	33,554.9	

*incluye maquiladoras

(-) El signo negativo significa egreso de divisas

Fuente: Publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados en base a datos del Banco de México.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade Sánchez, Eduardo., ***Teoría General del Estado.***, México, Editorial Oxford, 1999.
- Aspe Armella, Pedro., ***El camino Mexicano de la Transformación Económica.***, Textos de economía, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1993.
- Ayala Espino, José., ***Economía Pública. Una guía para entender el Estado.***, *Diccionario y guía de estudio.* Facultad de Economía, UNAM. México, D.F., Primera Edición, Noviembre de 1997.
- Ayala Espino, José., ***Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Modernas del Estado.***, Facultad de Economía, UNAM., Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., Primera Reimpresión de la segunda edición, Agosto de 2004.
- Brason, William H., Litvack, James M., ***Macroeconomía***, Editorial Harla, México, D.F., 1983.
- Bravo Ricardo., ***Metodología de la Investigación Económica.***, Editorial Alhambra, México, 1995.
- Burgoa, Ignacio., ***El Estado.***, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.
- Caro García, María Concepción., ***El Discurso del Poder: Del manejo Político e ideológico de la deuda (1982-1988) al Neoliberalismo de los Noventa en México.***, Facultad de Economía, UNAM. Primera Edición, año 2000.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz., ***El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas.***, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., Editorial UNAM, 1973.
- Diccionario de la Lengua Española.***, Real Academia Española, Vigésima edición, España 2001, tomo II.
- Ejecutivos de Finanzas., ***Solución del Problema Crediticio.***, México, D. F. Editorial Instituto Mexicano de Ejecutivo de Finanzas. A.C., Año XXVII, No. 8, 1994.
- Engles, Federico., ***El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado.***, Editorial Frente Cultural. México, D.F., 1940.
- Fraga, Gabino., ***Derecho Administrativo.***, México, Editorial Porrúa, 1998, Primera Edición.
- Gutiérrez Aragón, Raquel., ***Temas de Ciencias Sociales, Derecho.***, México, Editorial Porrúa, S.A., 2002.

Lasalle, Ferdinand., *¿Qué es una Constitución?.*, Editorial Siglo Veinte, Buenos Aires, Argentina; 1986.

Lasalle, Ferdinand., *¿Qué es una Constitución?.*, Editorial Siglo Veinte, Buenos Aires, Argentina; 1996.

Moreno U., María de los Ángeles, Flores Caballero, Romeo., *Evolución de la Deuda Pública Externa de México 1950-1993.*, Monterrey Nuevo León, México .Ediciones Castillo, 1995.

Muñoz Armato, Pedro., *Introducción a la Administración Pública.*, México-Buenos Aires, Argentina, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1964.

Musgrave, Richard A. y Musgrave Peggy A., *Hacienda Pública. Teoría y Aplicada.*, Editorial McGraw- Hill. Abril de 1997. Quinta edición en español. México. D.F.

Porrúa Pérez, Francisco., *Teoría del Estado.*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1990. Vigésima Octava-Edición.

Puente, Arturo., *Principios de Derecho.*, Editorial Banca y Comercio, México, D.F., 1954.

Rabasa, Emilio O y Caballero, Gloria., *Mexicano: Ésta es tu Constitución.*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Edición de 1995.

Retchkiman K., Benjamín., *Introducción al Estudio de la Economía pública.*, Editorial UNAM. IIEc, México. Primera Edición: 1972, julio.

Retchkiman K., Benjamín., *Teoría de las Finanzas públicas. Tomo II.*, México, Editorial UNAM. IIEc. Primera Edición 31 de julio 1987.

Rodríguez García, Mauro., *Estructuras Socioeconómicas de México.*, Editorial McGraw Hill, México, D.F. 2006.

Rodríguez García, Mauro., *Introducción a las Ciencias Sociales y Económicas.*, Editorial Mc Graw Hill, México, D.F. 2005.

Stiglitz, Josep E., *La Economía del Sector Público.*, Editor Antoni Bosch, 1era edición septiembre de 1988. Primera reimpresión 1992. Barcelona España.

Tello, Carlos., *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014.* UNAM, Facultad de Economía. Cd. Universitaria, D.F. Primera Edición, 8 de agosto de 2014.

Vázquez Pando, Fernando Alejandro., *La crisis de la Deuda Externa y los Desequilibrios Constitucionales.*, México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1990.

Vladimir, Lenin., *El Estado y la Revolución.*, México, D.F, Editorial Grijalbo, 1975.

Vinogradoff, Sir Paul., ***Introducción al Derecho.***, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. Tercera Edición: 1994.

Leyes y Códigos de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Colección Porrúa, Edición 84ª del año 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Colección Porrúa, Ediciones 113ª del año 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Colección Porrúa, Ediciones 149ª del año 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., Colección Porrúa, México, Edición 33ª del año 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., Editorial Porrúa, S.A., México, 2003.

Publicaciones localizadas en Google.

Aranda Izguerra, José., ***Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional. Carta de políticas pública.***, Coordinación de publicaciones, Facultad de Economía de la UNAM. 2005. www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html

Clavijo, Fernando y Susana Valdivieso., ***Reformas Estructurales y política macroeconómica: El caso de México 1982-1999.*** Mayo de 2000.

El Crédito en la Historia Hacendaría de México. Sus protagonistas y su entorno., SHCP, Trilce Editores. México, D.F., 2012.

Martínez Rangel, Rubí y Reyes Garmenia, Ernesto Soto., ***El Consenso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América Latina.***, Política y Cultura, primavera 2012, Núm. 37.

Sangermano, Mariana., ***Los Planes Baker y Brady. Alternativas de solución a la crisis de la deuda de Argentina y países latinoamericanos.***, Serie: Documentos de trabajo de la fundación EGE. Rio Cuarto y Rosario, Noviembre 2005.

Serrano, Josep F. Mària, sj., Miembro del equipo del Centro "Cristianisme i Justícia" Profesor de ESADE. **EL "CONSENSO DE WASHINGTON" ¿PARADIGMA ECONÓMICO DEL CAPITALISMO TRIUNFANTE?**

Sgard, Jérôme., **México: la crisis de los años 80's.**, Amériquelatine, Política loutlook, 2012.

Documentos Oficiales Publicados por Instituciones de la Administración Federal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de H. Cámara de Diputados 1980-2005.

Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de H. Cámara de Diputados. Evolución y Estadísticas de Gasto Público Federal en México, 1980-2006. Palacio Legislativo de San Lázaro, Octubre 2006.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1988. Carpeta 3E.Sistema de información Legislativa. Año III, N° 27. Noviembre 17, 1987.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1988. Nueva Ley. Dictamen 1ª. Lectura. Año III, N° 49. Diciembre 27, 1987.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1988. Debate. Año III, N° 50. Diciembre 28, 1987.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1989. Carpeta 5F.Sistema de información Legislativa. Año I, N° 34. Diciembre 15, 1988.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1989. Debate. Año I, N° 40. Diciembre 28 y 29, 1988.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1990. Carpeta 4E.Sistema de información Legislativa. Año II, N° 8. Noviembre 15, 1989.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1990. Dictamen 1ª. Lectura. Año II, N° 19. Diciembre 20, 1989.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1990. Dictamen 2ª. Lectura. Año II, N° 20. Diciembre 21, 1989.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Exposición de motivos. Carpeta 6E.Sistema de información Legislativa. Año III, N° 7. Noviembre 15, 1990.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Dictamen 13/90 P.O. 1ª. Lectura. Año II, N° 20. Diciembre 18, 1990.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Debate. T. 9 H. 2 (AHM). Diciembre 19, 1990.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1991. Debate. T. 69 H. 1 (AHM). Diciembre 19, 1990.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Año II, N° 6, marzo 28, 1996.

Diario de Debates. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Año III, N° 14, abril 24, 1997.

El ABC de las Finanzas Públicas. INEGI, 1994.

INEGI, Estadísticas Históricas de México 2009.

Informes de Ejecución del PND, años 1984-2000. Poder Ejecutivo Federal.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Informe publicados por la SHCP:

La Estrategia de Reestructuración de la Deuda Externa de México (octubre de 1985). La Reestructuración de la Deuda Mexicana en el Contexto Internacional.

Nueva estrategia de Negociación de la Deuda Externa de México, Octubre de 1986.

La Renegociación de la Deuda Externa de México, Julio de 1989; La Renegociación de la Deuda Externa de México, Febrero 4, 1990.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000. SHCP. Subsecretaría de Egresos.

Cuenta de la Hacienda Pública 1982-1990, SPP.

Cuenta de la Hacienda Pública 1990-2000, SHCP.

Glosario de las Finanzas Públicas., Dirección General de Planeación Hacendaria, Dirección de Política Fiscal. SHCP, 1993.

Manuscritos.

Rojas Olivas, Lénine., ***El Abuso Estatal en México con la Renegociación de la Deuda Pública.***, IX Congreso Nacional de Economía, "Estado y Sociedad", Agosto de 1991, Manzanillo, Colima.

Torres Gaitán, Ricardo., ***La Administración Pública como instrumento para el Desarrollo Económico, Coloquio sobre los Organismos Administrativos para la Planeación.***, Presentado en la Facultad de Derecho de la UNAM. En el Seminario sobre Planeación socio-económica, Derecho administrativo y Administración pública, celebrado del 15 de julio al 5 de agosto de 1964, en el Aula "Jacinto Pallares" de la propia Facultad.

Revistas.

Guillén Romo, Arturo., ***La Renegociación de la Deuda Externa de México (1977-1987)***, Revista Problemas del Desarrollo. Núm. 68, Vol. XVIII. Enero-marzo, 1987.

Martínez, Ifigenia., ***Deuda externa y soberanía nacional., México, la Economía Mundial y la Soberanía Nacional.***, Revista Investigación Económica. Facultad de Economía, UNAM. Primera Edición, año 1986.

Proceso. ***"Las políticas de EU, impuestas a través de la ayuda. Destrozos económico y político, huellas el FMI en América Latina"***. 30 de agosto de 1982. No. 304.

Proceso. ***"El análisis del Taller de Coyuntura"*** de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, 3 de marzo de 1984.

Proceso. ***JLP decidió, a base de deudas, abandonar el "Freno de arranque"***. 10 de mayo de 1982. No. 288.

Proceso. ***Leyes y Cortes de Nueva York y Londres normarán el trato de México con la Banca.*** 31 de mayo de 1982. No. 291.

Proceso. 25 de octubre de 1986. No. 521.

Proceso. 13 de abril de 1987. No. 545.

Torres Gaitán., ***Ricardo. La Intervención del Estado en la vida económica.***, Revista de investigación Económica. UNAM. Ed. Solidaridad, número 170, Oct. – dic. 1984.

BIBLIOGRAFÍA.

Tena Ramírez, Felipe., ***Leyes Fundamentales de México 1808 – 1985.***, Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 1985.