9

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA (1976-1982)

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE

QUE EN OPCION AL GRADO DE:

LICENCIADO EN CONTADURIA

P R E S E N T A N :

MARIA EUGENIA CARRILLO TORRES

I R M A R E Y E S T A P I A

Asesor de Tesis: Dra. Araceli Jurado A.

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F. 1991

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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 está 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.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO
DE LA DEUDA PUBLICA
(1976-1982)

I N D I C E PAG.

INTRODUCCION 1

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA DEUDA PUBLICA EN MEXICO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS 3

2. DEFINICIONES DE DEUDA PUBLICA

3. DEFINICIONES DE PRESTAMO 21

4. DEFINICIONES DE EMPRESTITO 22

5. DEFINICIONES DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO 24

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA EL MANEJO DE LA DEUDA PUBLICA

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 25

2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 27

3. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA 29

4. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION 36

5. LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION 37

PAG.

CAPITULO TERCERO

DETERMINACION DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS DEL GOBIERNO Y SU APLICACION SEGUN CUENTAS NACIONALES

1. AÑO 1977 42

2. AÑO 1978 44

3. AÑO 1979 46

4. AÑO 1980 49

5. AÑO 1981 52

6. AÑO 1982 54

CAPITULO CUARTO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. APOYOS DEL BANCO CENTRAL A LA TESORERIA DE LA FEDERACION 56

2. EMISIONES DE BONOS 57

3. PETROBONOS 60

4. CERTIFICADOS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION (CETES) 62

CAPITULO QUINTO

EVALUACION DE LAS FUENTES FINANCIERAS DEL GOBIERNO (CETES)

1. AÑO 1978 67

2. AÑO 1979 68

3. AÑO 1980 69

PAG.

4. AÑO 1981 70

5. AÑO 1982 71

COMENTARIOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS 73

CONCLUSIONES 77

BIBLIOGRAFIA 80

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA DEUDA EN MEXICO

INTRODUCCION

Al empezar el presente trabajo, conocíamos de antemano las limitaciones para su desarrollo, debido a que es un tema poco - explorado en nuestra área, sin embargo, dado que es un tópico interesante y sentimos inquietud y deseo de explorar más en - un área específica de la Administración Pública, centrándonos fundamentalmente en las Fuentes de Financiamiento Interno del Gobierno, durante el período de 1976-1982, a los que por necesidad recurrió el Gobierno Federal, para hacer frente a los - compromisos contraídos de antemano.

El esquema dinámico que sigue el presente, se encuentra dividido en 5 capítulos.

En el Capítulo Primero, nos permitimos presentar los antecedentes históricos, así como la evolución de la Deuda Pública-Interna en México, la cual data de la época del virreinato, - hasta el gobierno del Presidente Echeverría; también dentro - de este capítulo exponemos algunas definiciones de los conceptos de: Deuda Pública, Préstamo, Emprestito y Fuentes de Financiamiento.

Posteriormente en el Capítulo Segundo, hacemos un análisis de las principales leyes vigentes, que sirven de base para la - contratación de créditos internos del Gobierno Federal, así - como la aplicación de los aspectos normativos y la vigilancia de los mismos.

En el Capítulo Tercero, veremos la determinación de las necesidades Financieras del Gobierno y su aplicación según cuentas nacionales; haciendo comparación con Presupuestos de Egresos e Ingresos de la Federación durante el período de estudio.

En el Capítulo Cuarto, veremos cuales han sido las emisiones-

de bonos a la que el gobierno ha tenido que recurrir para cubrir sus déficits; así como también mencionando las principales características de dichos bonos.

En el Capítulo Quinto, comentamos la Evaluación de las Fuentes Financieras del Gobierno (CETES), relacionando montos, rendimientos, e inflación.

Para culminar nuestro trabajo, presentamos las conclusiones correspondientes al desarrollo del tema, así como comentarios y perspectivas en el período actual.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS

El inicio de este trabajo, tiene como objetivo fundamental -- dar a conocer los hechos más relevantes que dieron orígen a - la Deuda Interna en México.

Podemos decir que en la Nueva España, el regímen impositivo - colonial nunca fué un modelo de órden, pues no se tenía a - ciencia cierta documentos oficiales que comprobaran la recaudación anual. Si bien es cierto que durante la época Virreinal se recibieron en las cajas reales y en los Consulados, diversos y cuantiosos capitales que se estimaban en $20'000,000 los que representaban la recaudación anual procedentes de las minas, del monopolio del tabaco, de las alcabalas y del pulque, una parte permitía satisfacer las necesidades de la Administración y otra era remitida a España.

Iniciado el Movimiento Libertador en 1810, el equilibrio se-rompe, pues por un lado los gastos aumentan por el sostenimiento del ejército, los premios y las recompensas a los sostenedores de la causa y sus deudores, y por otra la insuficiencia de los ingresos, pues son cegadas las fuentes de imposición, el comercio, la agricultura y la minería; todo viene-a menos y no hay ya envíos a España.

Sin embargo, el gobierno tuvo que solicitar préstamos como - cualquier partícular, a los grandes capitalistas novohispanos suscritos éstos a través del Consulado de Mercaderes y del - Tribunal de Minería. "Toda la parte de esta deuda que no fué satisfecha al tiempo que concluyó el Gobierno Español, quedó-a cargo de la República Mexicana y fué reconocida por decreto del Congreso Constituyente el 28 de Junio de 1824. Por un - cuarto de siglo, no se tuvo idea de la magnitud de la responsabilidad por Deuda Interior" (1)

En Marzo de 1846, se mandó suspender el pago de todos los créditos, y después en Junio se autoriza al Ejecutivo para el arreglo de la deuda, por lo que se crea un fondo del 50% de los derechos de importación, el cual, sería aplicado a las Convenciones Diplomáticas, a la Deuda Inglesa y a la Deuda Interior para su pago; emitiéndose bonos que ganarían el 6% de interés anual, desde el primero de Julio de 1846. Este fondo sería administrado por la Junta Directiva del Crédito.

Sin embargo por circunstancias adversas, impidieron llevar a cabo este proyecto, originado por la Guerra de los Estados Unidos, aumentándose considerablemente el volúmen de la deuda en los años de 1848-1849.

En Febrero de 1850, se autoriza al Ejecutivo para celebrar arreglos con los acreedores, de acuerdo con una comisión formada por cada Cámara, debiéndose someter lo convenido a la aprobación del Congreso. En Marzo del mismo año, los créditos se clasificaron en 17 grupos distintos, entre los cuales tenemos: de empleados, de ocupación forzosa, de propiedades, de préstamos hechos sólo en numerario, de la plata ocupada en San Luis Potosí entre ellos.

Una vez hechos los arreglos el Ejecutivo presenta una iniciativa para la liquidación y conversión de la Deuda Interior, la cual pasa a ser ley el 30 de Noviembre de 1850; aprobándose los convenios celebrados con sus acreedores.

Refiriéndose a esta ley, Don Matías Romero en su célebre memoria de 1870 dice:

"Esta ley pretendió arreglar la Deuda Interior de la Repù-

- - - - -

(1) Méndez Oscar E.; Las Deudas Nacionales Incluídas en los Convenios de 1942-46; Pág. 44; México D.F.

blica, se propuso con objeto de patriótico y loable de orden y moralidad, cuya realización habría producido a la República entre otras ventajas, la muy importante de restaurar su crédito, pero desgraciadamente esta medida concebida con las mejores intensiones solo vino a aumentar las dificultades de la situación, casi destruyendo lo que entonces quedaba del Crédito de la Nación". (2)

Una vez derrotado el Imperio de Maximiliano, el Gobierno Republicano se instala en la capital, y empieza a poner orden en materia de deudas; por lo que, se expiden 3 leyes con fechas 19 y 20 de Noviembre de 1867.

La primera de ellas se refería a lo que se llamó Deuda Flotante, que consistía en reclamaciones por créditos contraídos para sostener la guerra contra las intervenciones y las demás reclamaciones posteriores a la ley del 30 de Noviembre de 1850. Terminaba la ley ofreciendo expedir una nueva que determinara la forma de consolidar y pagar la deuda.

La segunda ley se refería a la Deuda Interior Consolidada que estaba representada por los bonos de la ley del 30 de Noviembre de 1850 y por certificados de Tesorería, por lo que se requería la presentación de estos títulos en la Tesorería para el resello de los que se reconocieran, ó la destrucción inmediata de los que no lo fueran dicha ley, también ofrecía una ley especial para determinar la forma de amortizar la deuda.

La tercera ley de este grupo, fué la ley ofrecida en las dos anteriores con fecha al 30 de Noviembre de 1867; la cual instituyó el procedimiento de amortización de la deuda.

- - - - -

(2) Méndez Oscar E.; Las Deudas Nacionales Incluídas en los Convenios de 1942-46; Pág. 46; México D.F.

El 6 de Junio de 1880, el gobierno designó una comisión para proponer el plan de reconocimiento, liquidación y conversión de toda la deuda nacional.

No fué sino hasta el año de 1882 cuando se inician las gestiones informales por parte de los acreedores de esta deuda finalizando en Mayo de 1883.

Dicha ley autorizaba al ejecutivo para:

a) Fijar la forma, condiciones y plazos para el exámen, reconocimiento, liquidación y conversión de la Deuda Nacional.

b) Consolidar toda la deuda en nuevos títulos que gozaran de un crédito al 3% anual.

c) Señalar los términos de amortización ó convenir con los acreedores, estos términos en relación con las ventajas que de ellos se obtuvieran.

Además esta ley determinaba que fuere cual fuere el orígen de los créditos y la nacionalidad de los tenedores, toda la deuda conservaría su calidad de mexicana.

Para el año de 1885 se expidió la ley para la Consolidación y conversión de toda la Deuda Nacional. Dicha deuda se denominó "Deuda Consolidada de los Estados Unidos Mexicanos" aunque su denominación vulgar es Deuda Interior Consolidada del 3% de 1885.

La ley fué reglamentada el 29 de Enero de 1886, comenzando la consolidación y lanzándose a la circulación los nuevos títulos del 3%.

Las ventajas de dicha consolidación son:

a) Toda la deuda conserva su calidad de mexicana, cualquiera que fuere la nacionalidad de sus tenedores.

b) No se asignaba renta especial para el pago de los réditos.

c) Como la conversión era voluntaria se extinguía todo derecho anterior.

d) Desaparecían inumerables títulos con diferentes réditos y distintas asignaciones para su pago a cambio de la emisión de un solo título, con un solo interés del 3%.

e) Se convertía la deuda en una renta perpetua.

f) La depuración y liquidación de la deuda al precisar su monto sería base de futuro crédito.

Por otra parte, en los años posteriores a 1885, no fueron demucha prosperidad para la Hacienda Pública, en base principalmente por los gastos para la construcción de obras públicas y de los compromisos contraídos para la construcción de los ferrocarriles, originándose de esta forma que los egresos excedieran a los ingresos y motivando que la deuda creciera aún más.

En los años 1888 y 1889, se celebraron contratos entre la Secretaría de Fomento y el Coronel Edward Mac-Murdo, sobre la construcción de una parte de la vía del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec; el gobierno se comprometió a pagar el importe de la construcción con la emisión de $2'700,000 en bonos al portador, con interés del 5% anual pagaderos en oro, por semestres y con garantía hipotecaria de la propia vía. Sin embargo, como se prolongaron más de lo previsto los trabajos para poner en explotación la línea y cuando ésta quedo en ser

vicio no llegó a producir lo suficiente, los intereses los vino pagando la Tesorería de la Nación, hasta la consolidación de la deuda.

Para el 30 de Junio de 1890, la deuda a favor de los ferrocarriles importaba 40 millones y el ministro de hacienda Don Matías Romero en la iniciativa de ley había dicho:

"La deuda esta ya creada por las concesiones otorgadas y la fé de la nación comprometida en el cumplimiento de esos pagos. Se trata sencillamente de buscar otra forma de pago, que permitiendo el país un poco de tiempo más para el desenvolvimiento de su riqueza le facilite seguir cubriendo los créditos contraídos, sin desatender los servicios de la administración, ni las obras que demanda la prosperidad de México'. (3)

En 1892, todo el país presumía que la situación hacendaria era bastante buena, sin embargo, el Sr. Matías Romero, Secretario de Hacienda, daba la respuesta al declarar que la Hacienda Pública atravesaba por una crisis peligrosa, la cual llegó al grado que se creyó en una nueva suspensión de los servicios de la deuda, la cual era desfavorable para la contratación de un nuevo crédito.

En 1894 el Ejecutivo expide la ley en la cual se determinaba que a la consolidación y conversión:

a) Todos los créditos, títulos y reclamaciones que fueran admisibles a las conversiones decretadas por leyes del 14 de Junio de 1883; del 22 de Junio de 1883 y del 27 de Mayo de 1889 y que quedaron diferidos por no haber sido presentados en las oficinas de la Deuda Pública, dentro de los pla

- - - - -

(3) Méndez Oscar E.; Las Deudas Nacionales Incluídas en los Convenios de 1942-46; Pág.65; México D.F.

zos que fijaron las dos últimas leyes citadas.

b) Los créditos títulos y reclamaciones que fueron presentados en las oficinas de la Deuda Pública y que se declararon diferidos por la resolución de la Secretaría de Hacienda.

c) Los que hubieren sido desechados por falta de personalidad del reclamante o de presentación de pruebas que debieran existir en las oficinas federales y que no fueran suministradas.

d) Los créditos y reclamaciones originados después del 30 de Junio de 1882 hasta el año de 1894.

El 6 de Septiembre también del año de 1894, entra en función otro decreto creado bajo la denominación de Deuda Interior Amortizable de los Estados Unidos Mexicanos, los nuevos títulos que habrían de entregarse en pago de créditos.

Agotada en el año de 1895 la primera serie de bonos de la Deuda Interior Amortizable del 5% se autorizó por decreto el 1o. de Diciembre de ese mismo año la emisión de la segunda serie por la cantidad de 20 millones que fué puesta en circulación en los años de 1896 y 1897.

En resúmen se emitieron cinco series de bonos de la Deuda Interior Amortizable del 5% cuyo importe fué de $99'965,000 al llegar el año de 1899 y al mismo tiempo que se autorizaba poner en circulación la quinta serie de los bonos de la Deuda Pública Interior del 5% con que daba fin el problema de la Deuda Interna, se realizaba la famosa conversión de la Deuda Exterior, la cual estaba compuesta por los empréstitos de 1888,1890 y 1893 del 6% anual y los bonos hipotecarios del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, que solo redituaban el 5%-

anual.

Haciendo mención a Ferrocarriles Nacionales, diremos que es otro de los factores que influyeron para que se incrementara la deuda interna del país.

Ferrocarriles Nacionales, es una empresa que nace en 1908 con la fusión del Ferrocarril Central Mexicano, que comprendía la construcción de un ferrocarril de vía ancha de México a Paso del Norte (Ciudad Juárez), y de la Cía Constructora Nacional Mexicana, encargada del tendido vía angosta de México a Manzanillo.

Al quedar constituída la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de México, se autoriza la emisión de dos clases de bonos denominados BONOS ORO Prioridad del 4.5% por un importe en Dls. 231 millones y Bonos Oro Hipoteca General Garantizada 4.0%, por la suma de Dls. 186 millones, los primeros debían quedar cubiertos a más tardar el 1o. de Julio de 1957 y los segundos el 1o. de Octubre de 1977.

A causa de la revolución que se manifiesta en los años de 1913 y 1914, la empresa Ferrocarriles Nacionales de México no contó con el dinero necesario para cubrir los intereses y la amortización de sus propios bonos; así como con otras obligaciones de pasivo contraídas por la compañía, recurriendo a la emisión de pagarés como a continuación se detallan:

- El 2 de Junio de 1913 se emiten pagarés asegurados del 6% por un importe en dólares de 26'730,000 con vencimiento al 1o. de Julio de 1917.

- El 1o. de Diciembre de 1913, pagarés oro asegurados al 6% por Dls. 10,000 con vencimiento a tres meses, diferidos primeramente al 1o. de Junio de 1914 y después al 1o. de Junio

de 1915, el objetivo de éstos era el de pagar el interés - de los pagarés del 2 de Junio de 1915.

- El primero de Enero de 1914, pagarés oro asegurados al 6%- por Dls. 2'460,330, con vencimiento al 1o. de Enero de -- 1917 para cubrir los intereses vencidos de los bonos de - prioridad del 4.5%.

- El 1o. de Abril de 1914, se emiten pagarés oro asegurados- del 6% por Dls. 1'509,752 con vencimiento al 1o. de Enero- de 1917, para cubrir intereses vencidos de los bonos hipoteca del 4%.

Finalmente el gobierno se encargó de cubrir la deuda originada por Ferrocarriles Nacionales de México, por ser accionista mayoritario.

Una vez mencionada la deuda de los Ferrocarriles, seguiremos- haciendo mención de la deuda nacional, la cual aumenta cada - vez más, como ya hemos visto. La ley del 9 de Junio de 1902- autorizó la emisión de la quinta serie de los bonos de la Deuda Interior Amortizable al 5% para el pago de subvenciones a- ferrocarriles, autorizó también al Ejecutivo para recurrir al crédito, para la realización de las siguientes obras.

a) Las de perfeccionamiento del Ferrocarril Nacional de Te -- huantepec.

b) Las de los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos.

c) Las del puerto de Manzanillo.

d) Las obras accedorias del Puerto de Vracruz.

e) La construcción del Palacio Legislativo Federal.

f) Las de saneamiento de la Capital.

Otra de las causas que originaron el crecimiento de la deuda-fueron los créditos otorgados a los gobiernos de los respectivos estados de Veracruz y Tamaulipas, mediante convenios con-el Gobierno Federal, como a continuación se mencionan.

Contando con la autorización del Congreso, el 27 de Junio de-1901, celebraron el Gobierno Federal, el estado de Veracruz - y el Banco Nacional de México un contrato para la compra-venta en firme de títulos que se denominaron Bonos del estado de Veracruz, cuyo valor nominal era de 5 millones de pesos al 5% anual, de los cuales se pusieron en circulación $4'551,000 en bonos, produciendo la operación la cantidad de $3'640,800 suma que fué invertida en las obras a que estaban destinadas.

Por otra parte el Gobierno Federal y el Estado de Tamaulipas-firmaron un contrato con el Banco Central de México, en el - año de 1902 para la compra-venta de los títulos denominados - "Bonos del Estado de Tamaulipas" con un valor nominal de $27'700,000 con interes al 5% anual, la cantidad obtenida en-efectivo se destinó a las obras de saneamiento de la ciudad.

El mismo Estado de Tamaulipas, emitió en el año de 1906 bonos con valor de $950,000, que constituyeron la segunda serie de-los que se habían propuesto emitir para atender las obras que se venían realizando.

En este mismo año el Gobierno de Sinaloa, emite bonos para el saneamiento de la ciudad de Mazatlán, los cuales fueron com - prados por el Banco Central Mexicano.

Posteriormente, a partir del año de 1914, se inicia un crecimiento constante de la deuda, motivados por los intereses que no fueron pagados oportunamente, y los cuales se acumulaban a

cada nuevo vencimiento; ésto se debió principalmente a la situación que reinaba en el país y por la guerra que ocurría en Europa. En ese mismo año el gobierno de Victoriano Huerta, - expide un decreto con fecha del 12 de Enero suspendiendo por- 6 meses los servicios de la deuda nacional disponiendo que - los intereses que se vencieran durante ese período devenga -- rían intereses iguales a los que causaran los bonos a los que correspondieran.

Poco tiempo después se expedía un nuevo decreto para la rea - nudación del servicio a partir del 10 de Abril, lo que no se- pudo cumplir, tanto por la carencia de fondos, como por el régimen del General Huerta que llegaba a su fin.

En el año de 1921, una vez consolidado el Gobierno de la República e incrementando sus recursos financieros a consecuencia de que había terminado la guerra y se hiciera un reajuste en- los precios del petróleo; además de que imperaba orden en -- nuestro país, creaba un ambiente de confianza que se reflejaba en la expansión de operaciones mercantiles y en el conse - cuente aumento de los gastos públicos y privados.

Es así como el 16 de Junio de 1922, se celebra un convenio en Nueva York, conocido con el nombre de "De la Huerta-Lamont" - para la reanudación de los servicios de la deuda, a través -- del Secretario de Hacienda Don Adolfo de la Huerta y el Comité Internacional de Banqueros representado por el Sr. Thomas- W. Lamont.

"En este convenio quedaron integradas todas aquellas emisio - nes que tenía colocadas el Gobierno, como son:

- Deuda Interior Consolidada 1885.

- Deuda Interior Amortizable de 5% 1895.

- Deuda Consolidada del 5% 1899.

- Bonos de los Estados de Veracruz, Tamaulipas y Sinaloa.

- Empréstito del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec, 1904 y 1910.

Las emisiones del Ferrocarril Nacional de México.

- Compañía del Ferrocarril Central Mexicano, entre otras".(4)

A través de este convenio se pretendía que todos los fondos de amortización, serían pospuestos para un período de 5 años a partir del 1o. de Enero de 1923 y que todos aquellos pagos por concepto de capital que estuvieran vencidos ó próximos a vencer, se prorrogarían por un tiempo razonable, este plazo se fijó para el 1o. de Enero de 1933.

Respecto a los intereses que correspondían al período de suspensión del servicio de la deuda que correspondía del año de 1914 al 2 de Enero de 1923, no causarían mas intereses, llamándoles a éstos, intereses atrasados.

Estos intereses atrasados habían generado unos cupones o derechos, los cuales serían entregados a un fiduciario, el cual entregaría a cambio de ellos recibos por su valor nominal, por estos recibos el gobierno destinó anualmente sumas iguales que bastasen para el retiro a la par, iniciando el 1o. de Enero de 1928 y terminándolo el 1o. de Enero de 1968.

Para el pago de los intereses corrientes el gobierno crearía-

(4) Méndez Oscar E.; Las Deudas Nacionales incluídas en los Convenios 1942-46; Pág. 132; México D.F.

un fondo mínimo el que se iría aumentando anualmente, y se - utilizaría para el pago de éstos intereses.

En sí el convenio se apoyaba en un optimismo desbordante, pero la realidad era otra y el gobierno toma la resolución de - suspender temporalmente el servicio de la deuda y no se reanudaría hasta que se lograra el equilibrio de la Hacienda Pública.

Para 1930, la situación del país había empeorado, debido a la baja producción del petróleo, la crisis industrial, el desplome de la plata y una nueva tarifa americana de importación. - Sin embargo, la Secretaría de Hacienda trató de llevar a cabo un nuevo arreglo de la deuda a través de un estudio de nues - tra situación financiera y económica, realizado por el Comité de Banqueros y por otra parte, la aplicación de un control en los gastos públicos, lo que le permitió pagar grandes sumas - de la deuda flotante, creando además la Comisión Ajustadora - de la Deuda Pública Interior.

La ley que creó esta comisión daba las bases para el arreglo- de las negociaciones de las obligaciones incluídas en los convenios de Junio de 1922 y Octubre de 1925, las que consistían en la consolidación y conversión de las antiguas emisiones en una nueva, que no redituarían más del 5% anual y que queda -- rían liquidadas en un plazo de 45 años, mediante una anuali - dad que estuviera dentro de la capacidad de pago del Gobierno. Aún cuando el convenio no fué puesto en práctica, es conve -- niente mencionarlo ya que éste sirvió de base para la implantación de los convenios de 1942 y 1946.

Por lo que se refiere al convenio de 1942, éste propone un - plan para el arreglo de la deuda de los ferrocarriles, en unplazo de 6 meses a partir de que se aprobara el mencionado convenio; fué en el convenio del 20 de Febrero de 1946 cuando se

consigna la deuda de los ferrocarriles. También el convenio se ocupa del ajuste de las deudas directas, tanto por lo que hace a capital como a intereses, desde la suspensión de 1914 hasta el 1o. de Enero de 1943.

"Al celebrarse el convenio con el Comité Internacional de Banqueros consistente en el ajuste de capital, amortización y pago de intereses, en virtud del cual la deuda pública exterior disminuyó de manera sustancial, ya que, además de reducirse al mínimo los intereses su valor en dolares fué convertido en pesos". (5)

El convenio de 1946, se formo con personas que habían intervenido en el convenio de 1922, sin embargo, el convenio de 1946 no entró en vigor hasta el año de 1949 debido a que los tenedores de bonos del 5% no aceptaron el mismo.

El convenio tiene una doble oferta que consiste en un plan A y un plan B; el primero es para aquellos tenedores que prefieran obtener un ingreso corriente de sus valores (intereses) y el segundo para los tenedores que estuvieran dispuestos a renunciar a este ingreso corriente a cambio de vender sus títulos de acuerdo a una escala ascendente que establece el propio convenio.

El gobierno se comprometió a retirar con fecha límite el 1o. de Enero de 1975 ó antes, los bonos del pla A, para tal efecto el gobierno crearía un fondo de amortización para ser entregado al agente financiero, con el fin de adquirir los bonos aceptantes de este plan, mas intereses al 4.35% de la suerte principal de los bonos adquiridos.

- - - - -

(5) López Gallo, Manuel; Economía y Política en la Historia de México; Pág. 553; Editorial Caballito; México D.F.

En virtud de que este convenio no entró en vigor en el año de 1946, sino hasta el año de 1950, se tuvo que reformar en el - sentido de entregar el fondo de amortización, en el año de - 1950 lo correspondiente a 1946 y 1947; en 1951 lo referente a 1948 y 1949; en 1952 lo de los años de 1950 y 1951 y en 1953- lo que hubiera correspondido a 1952 y 1953, para así conti- - nuar con la anualidad prevista originalmente de igual forma - se llevó a cabo el pago de los intereses.

Asimismo, para la adquisición de los bonos aceptantes del - - plan B, se siguió la misma mecánica establecida en los bonos- del plan A expuestos anteriormente.

En sí el convenio de 1946 concertaba un ajuste no menos provechoso para la nación, ya que se consolidaban los adeudos fe - rrocarrileros que ascendían en esa fecha a $ 557'604,382 (dólares) incluídos capital e intereses, mismos que bajaron a - $ 244'971,707 (pesos)

Al término del sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés la Deuda Pública Interior ascendía a 2,244 millones de pesos.

Con Ruiz Cortines la deuda aumentó en 131% la cual, ascendía- a 5,225 millones de pesos.

A principios de los años 70 la economía mexicana se enfrenta- a serios problemas, y es aquí donde se origina la crisis económica actual, tema principal de este trabajo.

2. DEFINICIONES DE DEUDA PUBLICA

Ahora transcribiremos los conceptos referentes a la definición de Deuda Pública, mencionando solamente algunas, ya que existe una gran variedad, y en todas la finalidad es la misma.

"La Deuda Pública está constituída por las obligaciones de pasivo directas ó contingentes, derivadas de financiamientos ya 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 mayoritarias.

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

VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o algunas de las instituciones ó entidades mencionadas en las fracciones II al V." (6)

DEUDA PUBLICA

"Se da este nombre a las deudas de los estados, abarcando tan

- - - - -

(6) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Art.-lo.; Pág. 216; Editorial Porrúa; México 1990.

to la deuda interna como la externa, lo mismo que en el caso de los aprtículares, pero con un concepto social desde luego mucho más amplio y justificado, se originan en un desequilibrio entre los ingresos y los egresos; sus causas pueden residir en una administración dispendiosa, en circunstancias de fuerza como la guerra; en la merma no prevista de los recursos fiscales". (7)

"Deuda Pública en un acto concreto de crédito público por medio del cual un gobierno obtiene recursos provenientes de los miembros de una comunidad ó de otros gobiernos ó de entidades públicas ó privadas, para reintegrarlos en un plazo determinado, y pagando una cierta tasa de interés". (8)

- - - - -

(7) C.P. Seone, Joaquín Raúl; Diccionario de Contabilidad y Ciencias Afines; Tomo 7; Pág. 79; Buenos Aires 1971.

- - - - -

(8) Salas Villagomez, Manuel; La Deuda Pública en México; Pág. 16; México 1950.

"Para los efectos del presupuesto la Deuda Pública comprende las obligaciones provenientes de adeudos contraídos, dentro de las asignaciones presupuestales, durante el ejercicio para el cual fueron fijados, no satisfechos a la terminación del propio ejercicio y los reconocidos expresamente por el Congreso de la Unión". (9)

De acuerdo con las definiciones que hemos citado, nuestra opinión es la siguiente:

"Deuda Pública, son todas las obligaciones contraídas por el gobierno, para subsanar sus necesidades, obligándose a pagar en un plazo determinado y con cierta tasa de interés.".

- - - - -

(9) Serra Rojas, Andrés; Libro Derecho Administrativo; Tomo II; 2a. Edicción; México 1983.

3. DEFINICION DE PRESTAMO

"Préstamo: Contrato por el cual una persona entrega a otra dinero o bienes de distinta especie, para que los use o disponga de ellos, con la obligación de entregar una cantidad de dinero igual, ó la misma cosa que recibió". (10)

"Préstamo: Contrato en virtud del cual, se dá ó recibe una -- cantidad de dinero, con obligación de devolverlo en las condiciones estipuladas". (11)

"Préstamo: Transferencia de poder adquisitivo entre unidades económicas para proporcionar asistencia financiera al prestatario a cambio de un interés y a veces otras ventajas para el prestamista". (12)

---

(10) Mancera Hermanos; Terminología del Contador; Pág. 248; - Novena Edición; México 1982.

(11) C.P. Seoane, Joaquín Raúl; Diccionario de Contabilidad y Ciencias Afines; Tomo II; Pág. 97; Edición 1971; Buenos-Aires.

(12) Seldon, Arthur; Diccionario de Economía; Pág. 440; Edición 1980.

4. DEFINICIONES DE EMPRESTITO

"Empréstito: Operación de crédito que contrata el estado con-otro gobierno, con instituciones financieras privadas ó con - el público en general" (13)

"Empréstito: Préstamo en efectivo, dícese más particularmente de los préstamos a los gobiernos. Préstamos representados generalmente por bonos". (14)

"Empréstito: Es un ingreso extraordinario a que el gobierno - recurre para hacer frente a gastos vigentes e imprevistos, se conceptúa como el registro económico que emplea el estado en-circunstancias excepcionales, mediante el cual obtiene de un-gobierno, ó institución pública o provada, extranjera o nacional, las cantidades necesarias, para la satisfacción de sus - necesidades". (15)

- - - - -

(13) C.P. Seone, Joaquín Raúl; Diccionario de Contabilidad y-Ciencias Afines; Tomo VII; Pág. 200; Edición 1971; Bue - Aires.

(14) Mancera Hermanos; Terminología del Contador; Pág. 150 - Novena Edición; México 1982.

(15) Lic. Martínez Vera, Rogelio; Nociones de Derecho Administrativo; Pág. 178; Primera Edición; México.

5. DEFINICIONES DE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Para poder comprender el significado del inciso anterior, se-ha dividido en:

a) "Fuente: Significa orígen. Se denominan a los lugares ó documentos donde pueden recopilarse en su orígen aquellos datos que interesan estudiar". (16)

b) "Financiamiento: Aprovisionamiento de dinero, cuando y donde se requiere. El financiamiento puede ser a corto plazo (1año) mediano plazo, (más de un año, menos de 5) y largo plazo.

Se puede requerir financiamiento por consumo ó para inver --- sión". (17)

- - - - -

(16) C.P. Seone, Joaquín Raúl; Diccionario de Contabilidad y-Ciencias Afines' Tomo VII; Pág. 239; Edición 1975; Bue - nos Aires.

(17) Bannook, G.; Diccionario de Economía; Pág. 163; Edición-1988; México D.F.

CAPITULO SEGUNDO

FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA EL MANEJO DE LA DEUDA PUBLICA

"Financiamiento: La contratación dentro ó fuera del país, decréditos, empréstitos o préstamos, derivados de:

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

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

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores". (18)

- - - - -

(18) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Artículo 2; Pág. 217; Edición Porrúa; México 1990.

En materia de leyes, con respecto a Deuda Pública en México - ésta no sólo se encuentra constituída por la Ley General de - Deuda Pública, sino también por nuestra Constitución Política, por la Ley Orgánica de la Adminsitración Pública Federal y la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación.

De esta manera tenemos que para la contratación, registro y - vigilancia de los empréstitos por parte del gobierno federal, éstos deben estar regidos por las diferentes leyes, que sir - ven de base para llevar a cabo las negociaciones, así como - también los mecanismos de control y vigilancia de endeudamien to, para que éste pueda ser cubierto puntual y eficazmente.

Otro aspecto que encontramos en estas leyes es el hecho de - que por medio de éstas, se vigila el destino de los recursos- obtenidos y que éstos se encuentren encaminados a fines pro - ductivos y de inversión de acuerdo con las políticas de desa- rrollo del país.

A continuación se exponen los principales fundamentos legales:

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En nuestra Carta Magda, en el Artículo 73 Fracción VIII se - prevee lo siguiente:

"El congreso tiene facultad para dar bases sobre las cuales - el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de - la Nación, para probar esos mismos empréstitos y para recono- cer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito po - drá celebrarse sino para la ejecución de obras que directa - mente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, -

las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República - en los términos del Art. 29". (1)

En el Artículo que acabamos de transcribir, tenemos que el - Congreso es el que faculta al Ejecutivo para que este pueda - celebrar financimientos; dichos financiamientos deberán ser - encaminados a la realización de obras que coadyuven a lograr- el desarrollo económico y social del país. Así como también- se pretende que dichos empréstitos sean recuperables por sí - mismos y a la vez produzcan un ingreso a la nación.

Con respecto a lo que nos menciona el Artículo 73, de que sólo se podrá contratar un empréstito para la ejecución de -- obras que ayuden al desarrollo del país, tenemos algunas -- excepciones, como son: los financiamientos que se realicen - para efectos de regulación monetaria, los de operaciones de - conversión y los que son contratados para alguna emergencia,- que se ha declarado por el Presidente de la República.

(1) López Portillo, José; Constitución Pólitica de los Estados Unidos Mexicanos; Pág. 55; Editorial Porrúa, México.

2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Artículo 31

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

Fracción VI

"Proyectar y calcular los ingresos de la Federación del Departamendo del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del gasto público que prevee la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal".

Esta Ley establece las bases de organización y las atribuciones que le corresponden a cada una de las Secretarías de Estado y Entidades del Sector Público para llevar a cabo, la Administración Pública Federal, en relación al Artículo mencionado anteriormente. Es a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que le corresponde proponer la iniciativa de Ley de Ingresos, que deberá tener concordancia con el Presupuesto de Egresos de la Federación elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a las necesidades que se prevean del gasto público. Asimismo, que los financiamientos se utilicen de acuerdo a los fines para los que fueron contratados, y al mismo tiempo vigilar que los pagos sean realizados oportunamente.

Fracción IX

"Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público".

El Artículo que acabamos de transcribir nos dice que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de contratar financiamientos a nombre del Gobierno Federal, así como también autoriza a las demás entidades de la Administración Pública Federal, los montos de endeudamiento requeridos por las mismas, siempre que estos se encuentren contemplados en el presupuesto de la Secretaría de Programación y Presupuesto; cuando no les haya sido destinado algún monto de financiamiento, deberán realizar sus trámites ante las Secretarías antes mencionadas, en las que proporcionaran elementos de juicio necesarios para que les sea autorizado.

Fracción X

"Manejar la Deuda Pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal". (2)

- - - - -

(2) López Portillo, José; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Pág. 22; Editorial Porrúa; México 1990.

3. LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

Para los fines de nuestro tema en esta Ley veremos lo siguiente:

Artículo 1

"Para los fines de esta Ley, la Deuda Pública está constituída 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 Instituciones Nacionales de Seguros y las de Fianzas

VI. Los Fideicomisos en los que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal, ó alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II al V" (3)

- - - - -

(3) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Pág. 216; Editorial Porrúa; México 1990.

Como podemos observar, éste Artículo nos define a la Deuda Pública, como el conjunto de obligaciones, que vienen a consecuencia de financiamientos, en los que las mecionadas Instituciones son las ejecutoras de dichos financiamientos.

Artículo 2

"Para los efectos de ésta Ley, se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos ó préstamos derivados de:

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

II. La adquisición de bienes, así como la contratación de obras ó servicios cuyo pago se pacta a plazos.

III. Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

IV. La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores". (4)

Este Artículo que se refiere a la contratación de la Deuda tanto Interna como Externa, nos dice que la contratación de créditos se puede llevar a cabo con la emisión ó suscripción de títulos de crédito, o cualquier otro documento, esto con el fin de mantener un control en cuanto al dinero dentro del país, mejor conocido como regulación monetaria.

En los Artículos que mencionamos a continuación, tenemos que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que fa-

- - - - -

(4) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Pág. 217; Editorial Porrúa; México 1990.

culta a nombre del Ejecutivo Federal, para que se lleven a - cabo los siguientes aspectos.

Artículo 4

Fracción I

"Emitir valores y contratar Empréstitos para los fines de inversión pública productiva, para cange ó refinanciamiento de-obligaciones del erario federal ó con propósitos de regula -- ción monetaria.

Los montos, el plazo de las amortizaciones, la tasa de los intereses de la emisión de valores, o de la concertación de empréstitos, así como de las demás condiciones serán determinadas para la propia Secretaría; de acuerdo con la situación - que prevalece en los mercados de dinero y capital".

Lo anterior, lo podemos interpretar como la colocación de emisiones de bonos a cargo del Gobierno Federal, también como - realizar las negociaciones necesarias, con el propósito de lograr un mayor plazo de amortizaciones, cuando el gobierno así lo requiere, por falta de recursos financieros necesarios para el pago de la Deuda; por lo que se refiere a la regulación monetaria tenemos que el Gobierno Federal debe de mantener un control de dinero circulante en el interior del país, para - evitar la fuga de capitales al extranjero.

Fracción V

"Contratar y manejar la Deuda Pública del Gobierno Federal y-otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebran con organismos internacionales de los cuales México sea miembro ó con las entidades públicas ó privadas nacionales". (5)

Como podemos observar en ésta fracción, el Gobierno otorga todas las facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la contratación y el manejo de la Deuda Pública, tanto interna como externa, en el caso de la Deuda Interna ésta puede llevarse a cabo por instituciones tanto públicas como privadas dentro del mismo país.

Artículo 5

Fracción 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 pondrán en circulación, en la oportunidad en que el Ejecutivo Federal autorice a través de la Secretaría". (6)

Como podemos observar en la Fracción que acabamos de transcribir, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será el que autorice la colocación de emisiones de bonos, dichas emisiones serán colocadas por agentes financieros, lo que constituyen una fuente principal de financiamiento.

Artículo 10

"El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión, las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingreso y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo,

- - - - -

(5) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Pág.218; Editorial Porrúa; México 1990.

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 ó 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 la Ley de Ingresos y del presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal quedando sujetos los financiamientos relativos a las disposiciones de ésta Ley en lo conducente". (7)

En este Artículo que acabamos de transcribir, tenemos que, una vez que el Congreso de la Unión realiza la revisión correspondiente de las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación que son presentados por el Ejecutivo Federal, se autoriza a éste último a efectuar la contratación de financiamientos internos y externos tratando de lograr un equilibrio en dichas iniciativas de Ley que permiten llevar a cabo los programas de desarrollo económico y social del ejercicio fiscal correspondiente. En el caso de financiamientos adicionales que no se encuentren contemplados en el presupuesto, el Ejecutivo podrá llevar a cabo las gestiones necesarias para contratarlos, con la condición de informar inmediatamente al Congreso.

Artículo 11

- - - - -

(6) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Pág. 219; Editorial Porrúa; México 1990.

"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 ó Departamento Administrativos encargados de la coordinación del Sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuestos que requieran de financiamientos para su realización". (8)

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá tener conocimientos de los proyectos y programas de actividades que han sido autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto para la contratación de financiamientos que se requieren por conducto de las Secretarías de Estado ó Departamentos Administrativos, ya que de no ser así no sería posible llevar a cabo los financiamientos respectivos.

Artículo 12

"Los montos de endeudamientos 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 incluídas en dichos presupuestos invariablemente estará correspondido en la calendarización y demás previsiones acordadas periódicamente con las dependencias competentes en materia de gasto y financiamiento". (9)

Como podemos observar en éste Artículo se prevee el endeudamiento necesario, para poder cubrir el presupuesto nacional correspondiente al año de que se trate, y de esta manera llevar a cabo los objetivos previstos y los programas de desarrollo económico y social.

- - - - -

(7) López Portillo, José; Ley General de Deuda Pública; Pág.- 221; Editorial Porrúa; México 1990.

Artículo 15

"En ningún caso se autorizará financiamientos que generen -- obligaciones que excedan a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la capacidad de pago de las entida - des del Sector Público que los promuevan". (10)

Esto con el fin de mantener la sanidad financiera por parte - de las entidades del Sector Público.

Artículo 16

"El monto de las partidas que las entidades deban destinar -- anualmente para satisfacer compromisos derivados de la contra tación de financiamientos, será revisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de que se incluyan en el Pre supuesto de Egresos de la Federación".(11)

Este Artículo tiene como propósito, el de incluir en el presu puesto de egresos todos los compromisos del Gobierno deriva-- dos de los financiamientos obtenidos, esto con el fin de cum- plir eficazmente con los pagos tanto internos como externos,- logrando con esto mantener una buena imagen.

- - - - -

(8) (9) (10) y (11) López Portillo, José; Ley General de Deu- da Pública; Pág. 222; Editorial Porrúa; - México 1990.

4. LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION

Para referirnos a la Ley de Ingresos del Gobierno Federal, exponemos a continuación las definiciones que nos dá el Código-Fiscal de la Federación sobre la clasificación que hace de - los Ingresos.

a) IMPUESTOS: Son definidos como las prestaciones en dinero - o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de las persona físicas y morales para cu -- brir los gastos públicos.

b) DERECHOS: Son definidos como las prestaciones establecidas por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio público.

c) PRODUCTOS: Son los ingresos que percibe la federación por-actividades que no corresponden al desarrollo de sus fun - ciones propias de derecho público, ó por la explotación de sus bienes patrimoniales.

d) APROVECHAMIENTOS: Son todas aquellas percepciones por concepto de recargos, multas y demás ingresos de derecho pú - blico, no clasificable como impuestos, derechos o produc - tos.

Hemos visto la clasificación de los ingresos que hace el Código Fiscal de la Federación, pero no solamente de este tipo de ingresos se sostiene el estado, sino también de él Empréstito que constituye una forma excepcional.

De acuerdo a lo que hemos indicado podemos decir que el im -- puesto es la parte de riqueza, con la que el partícular debe-contribuir a sostenimiento de los gastos públicos.

Ahora bien, la forma en que se decretan tales impuestos es - haciendo en la ley de ingresos respectiva una simple enumeración de las diversas contribuciones que deben cubrirse durante el año.

La Ley General que anualmente se expide con el nombre de Ley de Ingresos, contiene el catálogo de los impuestos que han de cobrarse en un año fiscal.

La discusión y aprobación de la Ley de Ingresos corresponde-- al Congreso General, a diferencia de lo que ocurre con el Presupuesto de Egresos cuya aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

5. LEY DE EGRESOS DE LA FEDERACION

Para poder abordar el Marco Jurídico del Presupuesto de Egresos, veamos la definición de presupuestos como tal.

El presupuesto es un documento que contiene el cálculo de -- Egresos previstos para cada período fiscal y que sistemáticamente debe confeccionar el Poder Ejecutivo de acuerdo a las - Leyes prácticas que rigen su preparación.

De acuerdo a la definición antes citada, definimos a el Presupuesto de Egresos como:

El documento que por iniciativa del Presidente y aprobado por la Cámara de Diputados, contiene el gasto público de un ejercicio fiscal, dicho gasto será aplicado por el Gobierno Federal para el desempeño de sus funciones.

A continuación veamos como se encuentra constituído jurídicamente el Presupuesto de Egresos, así tenemos que las principa

les Leyes que lo integran son:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 74

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados

Fracción IV.

"Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de - Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta - Pública del año anterior.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objetivo conocer- los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha - ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas". (12)

De lo anterior determinamos que únicamente a la Cámara de --- Diputados le corresponderá analizar y aprobar el Presupuesto- de Egresos de cada año, no pudiendo existir partidas secretas, sino únicamente las que se consideran necesarias. Otra de - las cosas que le competen a esta Cámara será la de la revi -- sión de la Cuenta Pública del año anterior, la que tendrá por objeto, ver si realmente lo que se presupuesto tiene concor - dancia con lo realizado en cuanto a el contenido de programas.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- - - - -

(12) López Portillo, José; Constitución Pólitica; Pág. 59; -- Editorial Porrúa; México 1983.

Artículo 32

A la Secretaría de Programación y Presupuesto, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción I

"Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar,- con la participación de los grupos sociales interesados, el - Plan Nacional correspondiente".

Fracción III

"Coordinar las actividades de planeación nacional del desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de - la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional del Desarrollo".

Fracción V

"Proyectar y calcular los Egresos del Gobierno Federal y de - la Administración Pública Paraestatal, haciendolos compati - bles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional". (13)

Podemos decir que con respecto a lo dicho anteriormente que - es a la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que le- corresponde el cumplimiento de lo establecido tanto el Presupuesto de Egreso como en las políticas del Plan Nacional de - desarrollo.

- - - - -

(13) López Portillo, José; Ley Orgánica de la Administración- Pública y Federal; Pág. 23; Editorial Porrúa; Mex. 1990.

c) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto.

Capítulo II

De los Presupuestos de Egresos

Artículo 14

"La Secretaría de Programación y Presupuesto, al examinar los presupuestos cuidará que simultaneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento". (14)

Artículo 22

"A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal". (15)

Artículo 30

"En casos excepcionales y debidamente justificados la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes". (16)

- - - - -

(14) (15) (16) López Portillo, José; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; Pàg.233, 235 y 237; Editorial Porrúa; México 1990.

Como podemos observar los Artículos que acabamos de transcribir, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar un aumento en el proyecto del presupuesto, así como también estará encargada de determinar el tipo de fuente de recursos para su financiamiento.

CAPITULO TERCERO

DETERMINACION DE LAS NECESIDADES FINANCIERAS DEL GOBIERNO Y APLICACION SEGUN CUENTAS NACIONALES

Este capítulo, el cual hemos llamado Determinación de las Necesidades Financieras y su Aplicación según Cuentas Nacionales lo encontramos integrado por años, durante el periódo que estamos estudiando. Ya que de esta manera observamos como determina el Gobierno sus necesidades mediante los Presupuestos y de donde provienen los ingresos tanto ordinarios, como lo son los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, como también los ingresos extraordinarios, como lo son las emisiones de bonos a las que tienen que recurrir el Gobierno para poder equilibrar así sus intereses con sus Egresos.

1. AÑO 1977

Los Egresos del Sector Público Federal, crecieron de 520,2 (miles de millones) en 1976 a 730.2 (miles de millones) en 1977, lo cual representaba un incremento del 41.9%; ahora también los Egresos de la Federación Presupuestados, fueron de 616,324 (millones de pesos) comparándolo con los Egresos reales, estos fueron de 730,177 (millones de pesos), existiendo una variación de 113,853 (millones de pesos), esto es un 18.4% arriba del presupuesto.

Podemos observar que esta variación correspondió principalmente a la política de gasto público que se caracterizó por su apoyo al crecimiento de los sectores prioritarios, tales como el agropecuario y comercial, el Industrial y el Desarrollo Social, buscando de esta manera la mejor distribución del ingreso, fomentando la producción interna para la defensa de las clases sociales menos favorecidas.

Con este Presupuesto de Egresos, hemos visto principalmente los sectores que tuvieron prioridad y la forma en que fueron cubiertas dichas necesidades. Observamos el siguiente cuadro.

RAMOS GENERALES, DE INVERSIONES Y
EROGACIONES ADICIONALES POR
SECTORES, 1977
(cifras netas)

Concepto	Millones de pesos	Participación en el total %
TOTAL	88,361	100.0
Agropecuario y Comercial	33 022	37.3
Industrial	19 251	21.8
Desarrollo Social	10 452	11.8
Comunicaciones	10 395	11.8
Turismo	1 662	1.9
Administración	13 579	15.4

Con este cuadro constatamos lo anteriormente dicho en cuanto a los sectores que tuvieron prioridad en el presupuesto de egresos.

Ahora nos corresponde observar la estimación de la Ley de Ingresos, que no es otra cosa, que ver con que recursos fueron cubiertas dichas necesidades.

Así tenemos que nuestro Presupuesto de Ingresos, contempla ingresos brutos por un total de 677,408 (millones de pesos) los que comparándolos con la recaudación real que fué de 733,764 (millones de pesos), tenemos una variación de 56,356 (millones de pesos) más de lo que se esperaba.

Los renglones que tuvieron mayor importancia en la recaudación de ese año fueron: renta, producción y comercio, ingresos mercantiles y comercios exteriores, que conjuntamente representaron el 81.3% del ingreso total. El aumento del año de 1976 a 1977 fué de 57.9 (miles de millones) en la recaudación total, el 48.3% correspondió a renta; el 17.8% a producción y comercio; 17.5% a comercio exterior y 7.5% a ingresos mercantiles.

La política de ingresos complementada con otras medidas se propone ante todo adecuar los patrones de consumo a una estructura más nacional, fortalecer el ahorro de la comunidad y captar recursos para financiar el nivel del gasto que permita asegurar los objetivos del programa de Gobierno.

Concluímos que en este año se registró una tasa de crecimiento económico inferior a la de la producción, no se incrementaron suficientemente el empleo y la inversión alcanzó niveles bajos.

El crecimiento de la producción de bienes y servicios fué mejor a las previsiones que se tenían, sólo la extracción y refinación de hidrocarburos superó lo previsto, esto lo encontramos reflejado en el gasto público, pués es el Sector Industrial (petrolero) al que no se le dió prioridad.

En cuanto a lo que se refiere a financiamientos del Gobierno se realiza la primera emisión de petrobonos.

2. AÑO 1978

Ahora veamos el año de 1978 en el que tenemos un Presupuesto de Egresos de 912,450 (millones de pesos) mientras que los Egresos reales fueron de 937,397 (millones de pesos) existiendo una variación de 24,947 (millones de pesos) arriba del presupuesto; así observamos que los sectores más favorecidos dentro de el presupuesto, fueron el Sector Industrial con un gasto corriente de 139,634 (millones de pesos) y para programa de inversión fueron 105,733 (millones de pesos) observamos que aquí se vió un incremento del 76% en relación a el gasto corriente; otro sector favorecido fué el agropecuario que tuvo una asignación para gasto corriente de 19,582 (millones de pesos) y su gasto para programa de inversión fué de 33,769

(millones de pesos) el cual representa un 172% de incremento- sobre los gastos corrientes. Estos fueron los sectores que - tuvieron prioridad en el Presupuesto de Egresos.

También cabe hacer mencion que dentro del gasto corriente, - las erogaciones por concepto de intereses y gastos de la Deuda alcanzaron un crecimiento de 29.2%, lo anterior implica - que uno de cada 5 pesos erogados por el Gobierno Federal por- concepto de gastos corrientes, se utilizó para pagos de intereses y otros gastos de la Deuda Pública. Para el año en su- totalidad los gastos de Administración, las transferencias y- las erogaciones por concepto de intereses y gastos de la Deuda Pública representaron conjuntamente el 69% del gasto total en 1978.

Así observamos que para cubrir las necesidades del Gobierno - tenemos el Presupuesto de Ingresos, en el que observamos que- la estimación para ese año fué de 912,450 (millones de pesos) dentro del cual los renglones más importantes en cuanto a la- captación de fondos fué: impuestos sobre la renta 112,990 (millones de pesos), el realmente recaudado ascendió a 132,148 - (millones de pesos) según datos de la Cuenta de la Hacienda - Pública 1978; la variación fué de 19,194 (millones de pesos); impuesto sobre producción y servicios con una estimación de - 54,154 (millones de pesos) y el real fué de 56,405 (millones- de pesos), existiendo una variación de 2,251 (millones de pesos); impuestos sobre ingresos mercantiles, con una estima - ción de 50,730 (millones de pesos) y una recaudación real de- 52,702 (millones de pesos).

Estos renglones que acabamos de observar son los de mayor captación en cuanto a ingresos ordinarios; por lo que, respecta- a ingresos derivados de financiamientos, tenemos que la estimación fué de 141,453 (millones de pesos) la captación real - fué de 144,713 (millones de pesos) esto es, hubo una diferen-

cia de 3,260 (millones de pesos) más, en relación al estimado.

Entre las variaciones importantes que se dieron en cuanto a-- recursos ordinarios del Gobierno Federal, se debieron basicamente a los esfuerzos que se llevaron a cabo para la eficacia en el control fiscal.

Por lo que respecta a el renglón de financiamientos, el Go -- bierno participará directamente en la captación de ahorro a - través de la colocación de nuevos valores como son: CETES.

En el transcurso del año se lanzaron 23 emisiones por un monto total de 86.2 (miles de millones) lo que permitió al Go -- bierno realizar pagos de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, influyendo en la recuperación económica en la primera parte del año.

3. AÑO 1979

La segunda etapa bianual 1979-1980 fué definida como el lapso de consolidación de la recuparación económica, los propósitos estratégicos para este año fueron: una mejor distribución del ingreso, la generación de empleos, redistribuir geográficamente el desarrollo y controlar el ritmo inflacionario. Por -- ello el Presupuesto de Egresos contempló mayores asignaciones al Sector Agropecuario, pesca, energéticos, bienestar social y comunicaciones y transportes.

Así observamos que durante 1979 los gastos presupuestales -- ejercidos ascendieron a 1'266,210 (millones de pesos), supe - riores en 12.7% (142,241) (millones de pesos) al monto aprobado. De las ampliaciones ejercidas por encima del presupuesto 77,982 (millones de pesos) (54,8% del total) fueron generados por la amortización de la Deuda, las participaciones y estímu

los fiscales, los egresos por operaciones ajenas de organis - mos y empresas, los mayores pagos de adeudos de ejercicios - fiscales anteriores, los intereses y gastos de la Deuda y los impuestos pagados por PEMEX. El 45% restante, correspondió a los gastos corrientes y gastos de capital.

Enseguida veamos cada uno de los renglones mencionados y el - porque de la variación.

Las participaciones y estímulos fiscales excedieron en 38.1%- al nivel estimado, alcanzando un monto de 62,172 (millones de pesos), esto nos indica las mejores en los sistemas de los - ingresos fiscales.

La desviación en la cuenta por operaciones ajenas excedieron- el 16.9% al nivel estimado alcanzando un monto de 56,246 (millones de pesos), si esto se explica por la participación de- PEMEX en el Fondo de Financiamiento al Sector Público, este - Fondo es un mecanismo fiduciario que maneja el Banco de México para administrar los ingresos por financiamiento que no - tiene aplicación inmediata.

En el caso de las amortizaciones la desviación fué de 36,914- (millones de pesos) esto es un 25.4% respecto al presupuesto- original que fué de 145,138 (millones de pesos), esta desviación se explica fundamentalmente por la política de Deuda Pública que fué orientada a disminuir su ritmo de crecimiento y a mejorar su estructura de plazos.

Las desviaciones en la cuenta de intereses, comisiones y gastos de la Deuda fué de 5,746 (millones de pesos), esto obedeció principalmente a las mayores tasas de interés en los mercados internos e internacionales.

El crecimiento en el pago de ADEFAS que fué de 6,573 (millo -

nes de pesos) se debió a una adecuación al monto presupuestal original que fué estimado tres meses antes de finalizar el - ejercicio fiscal.

El Gasto corriente o de operación tuvo una desviación del -- 6.2% (27,914 millones de pesos) de su asignación original como resultado en el incremento de la producción de bienes y -- servicios; en la operación de la Empresa se programa una ma - yor productividad en el uso de las instalaciones e insumos.

El Gasto de capital que incluye la inversión física y finan - ciera, registró una desviación de 36,345 (millones de pesos)- (superior en 13.4% a la previsión original) debido principalmente a la adecuación de los programas de inversión para mantener y acrecentar las obras que exigían las prioridades gu - bernamentales.

Hemos terminado con nuestro Presupuesto de Egresos y comparación según cuentas públicas, ahora hagamos lo mismo con los - ingresos.

Los ingresos reales ascendieron a 1'293,073 (millones de pe - sos que superaron en un 15% a la estimación original que fué- de 1'123,969 (millones de pesos), en la que según datos de la cuenta de Hacienda Pública los ingresos propios ascendieron a 868,446 (millones de pesos), esto es 11.2% por encima de lo - estimado, situación que se explica por un crecimiento más que proporcional del Gobierno Federal en relación al de organis - mos y Empresas. Este cambio favorable constituye el reflejo - de la mayor actividad económica del pais y de la evolución de los precios; dentro de los organismos y empresas sobresalen - los Ingresos de Petroleos Mexicanos derivados de un mayor volúmen exportado y de los incrementos en su precio internacional.

Los ingresos ordinarios del Gobierno Federal, fueron de ---

418,747 (millones de pesos), los cuales superaron a la estimación de la Ley de Ingresos en 61,166 (millones de pesos).

De los Ingresos corrientes (417,387 millones de pesos), el -- 96.2% correspondió a los tributarios (401,488 millones de pesos) los que superaron en 17.5% a la estimación de la Ley de Ingresos. Las diferencias más significativas con respecto a las cifras estimadas se presentaron en los impuestos sobre la renta, ingresos mercantiles, producción y comercio e importación.

Por lo que respecta a los ingresos derivados de financiamientos superaron en 23.5% a los previstos, el exceso fué de -- 80,677 (millones de pesos) como consecuencia de una mayor contratación por los prepagos realizados para mejorar la estructura de plazos y sus condiciones financieras, así como los incrementos en la deuda para la capitalización de pasivos de - las empresas públicas. El monto estimado fué de 343,282 (millones de pesos), mientras que los ingresos reales ascendieron a 423,959 (millones de pesos).

Por lo que respecta a los recursos obtenidos por financiamientos internos, estos fueron proporcionados mayormente por el - Banco de México, S.A., y por la colocación de deuda pública - mediante certificados de la Tesorería de la Federación y Petrobonos.

4. AÑO 1980

En 1980 el déficit del Gobierno Federal creció moderadamente respecto al registrado en 1979.

Aún cuando el incremento del Gasto fué sustancial los ingresos aumentaron a un ritmo más dinámico.

Es así como tenemos que los Egresos de la Federación Presu -- puestados para 1980 ascendían a 1'629,787 (millones de pesos) mientras que nuestros egresos reales fueron de 1'858,776 (millones de pesos) existiendo una variación de 228,898 millones de pesos arriba de lo presupuestado.

Esta variación fué originada, debido a los apoyos concedidos al sector educación, Programa de Productos Básicos y las participaciones a los estados principalmente.

A continuación presentamos un cuadro que nos muestra el gasto por sectores en el que observamos los porcentajes que se les dió a cada sector.

TOTAL DEL GASTO SECTORIZABLE
(miles de millones de pesos)

CONCEPTO		
De atención especial	real	%
Agropecuario	145	12.5%
Comunicaciones y Transportes	101	8.7%
Comercio	78	6.7%
Bienestar Social	292	25.19%
Industrial	409	35.28%
Otros Sectores	134	11.56%
	1,159	100.0 %

- -

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1980.

Al sector que se le dió atención especial fué al Agropecuario dando como resultado un aumento en la producción.

En el sector energéticos se instrumentó el programa de Emergencia cuyo objetivo era la conservación y mantenimiento de la planta.

El gasto sectorizable está compuesto básicamente por erogaciones vinculadas al consumo público, las de formación bruta de capital y por gastos de operación del Sector Paraestatal como son Intereses y Comisiones, Servicio de la Deuda, Impuestos de PEMEX, Amortizaciones y otras de Deuda (asunciones).

El Presupuesto de Ingresos de 1980 ascendió a 1'630 (miles de millones) por concepto de impuesto, productos, aprovechamientos y financiamientos, sin embargo, con la política tributaria del Gobierno, la captación de recursos reales fué superior al original en un 16% la cantidad recaudada ascendió a 1'891 (miles de millones de pesos) teniendo una variación de 261 (miles de millones de pesos).

Entre los renglones más significativos encontramos, el impuesto a la exportación con un aumento del total de ingresos del Gobierno Federal de (100.7 miles de millones de pesos), lo que representó un 37.6% del incremento total del ingreso federal.

Otro concepto significativo fué el Impuesto sobre la Renta con una captación de 246.1 (miles de millones), 42.3% mayor que en 1979. Este incremento nominal y real, es uno de los más elevados que se han registrado en los últimos años. En relación a los impuestos especiales sobre producción y comercio, IVA, Recursos Naturales, (Ingresos Mercantiles) su crecimiento fué aproximadamente igual a PIB nominal. Esta evolución pudiera ser atribuida a las desgravaciones adoptadas en-

la parte final de 1979.

Respecto a los ingresos por financiamiento , estos fueron más dinámicos que los ingresos ordinarios, debido principalmente a las necesidades de incremento en el capital por la que se tuvo que hacer una nueva emisión de CETES, siendo un total de 52 emisiones.

5. AÑO 1981

En este año el gasto público se orientó a mantener un alto ritmo de expansión económica y de generación de empleos. El crecimiento del gasto no estuvo acompañado de un aumento igualmente dinámico de la captación de ingresos. El déficit presupuestal ascendió a 563.6 (miles de millones de pesos).

El Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 ascendió a 2,506.8 (miles de millones de pesos) el cual representó un incremento del 58.7% con respecto a los egresos de 1980 siendo los renglones con mayor dinamismo el servicio de la Deuda Pública, por los pagos de pasivo, las alzas en las tasas de interés y por que se incurrieron en nuevos créditos cuyos vencimientos de pagos incidieron en el mismo ejercicio otro de los rubros con gran dinamismo fué el gasto de operación de los Organismos y Empresas, ya que se realizarón inversiones de importancia en entidades como PEMEX, CONASUPO, ISSSTE é IMSS.

Otro de los sectores que se le dió gran importancia fué a Agricultura y Recursos Hidráulicos con un incremento el 45% relación a 1980 para garantizar el cumplimiento en materia de alimentos.

El gasto que ejerció la Secretaría de Comercio fué de 63.3

(mil millones de pesos) superior a 1980 en un 53.6%; estos recursos se utilizaron para la compra de granos y otros productos de primera necesidad para garantizar el abasto.

El Presupuesto de Gasto fué elaborado tomando en cuenta recursos propios y financiamientos internos y externos que serán - aplicados a ampliar la capacidad de producción de bienes y - servicios para el país.

Se entiende por recursos propios aquellos que provengan de impuestos, así como del crecimiento de bienes y servicios producidos para el sector paraestatal.

El financiamiento interno es el que percibe el Gobierno a través de nuevos valores, así como el que proviene de la captación del ahorro a través del encaje legal.

El Presupuesto de Ingresos para 1981 ascendió a 2,576 (miles- de millones de pesos), el cual representó un incremento del - 59.7% en relación al año anterior.

Los impuestos al petróleo (exportación y otros) fueron de -- 233.9 (miles de millones de pesos) y representaron el 25% del total de ingresos del Gobierno Federal en el año.

La recaudación total por concepto del impuesto sobre la renta fué de 329 (miles de millones de pesos), 33.4% mayor que en - 1980; este incremento medido en términos reales o nominales - es sustancialmente inferior al año anterior.

El resto de los impuestos tributarios, registraron tasas de - crecimiento más bajas que en el año precedente.

Finalmente los ingresos no tributarios aportaron el 5.1% --- (48.9 miles de millones de los ingresos totales).

Por lo que respecta a la captación de ingresos a través de financiamientos, se emitieron nuevamente CETES. Para complementar los recursos derivados de fuentes internas, el sector público aumentó su deuda externa en 367 (mil millones de pesos).

6. AÑO 1982

El presupuesto de egresos de 1982, ascendió a 4,665.7 (miles de millones de pesos) dando gran importancia al pago por servicio de deuda.

El gasto corriente que fué de 1,907.9 (miles de millones) explica el 77.3% del gasto total; destacan las erogaciones por concepto de Intereses y Gastos de la Deuda, transferencias y servicios personales, que representan en su conjunto 64.5% del gasto total.

Los Intereses y Gastos de la Deuda, se incrementaron en 345.5 (miles de millones de pesos) representando 198.6%.

Las transferencias representaron 27.6% (680.8 miles de millones del gasto total); estas erogaciones incluyen las pérdidas cambiarias que absorvió el Gobierno Federal.

En consecuencia el Gasto Público creció con el propósito de atender las carencias que tiene la población, sin el sustento financiero necesario.

Por lo que respecta al Presupuesto de Ingresos, ascendio a 4,775.4 (miles de millones de pesos), el cual reflejó un crecimiento del 61.8% respecto al año de 1981, este incremento fué determinado principalmente por la conversión de los ingresos por divisas por la venta de petróleo.

El renglón que se refiere a la captación de ingresos por con-

cepto de impuestos, reflejó un crecimiento menor al de la tasa de inflación.

Los renglones con mayor dinamismos fueron los ingresos por el Impuesto a la Producción de Bienes y Servicios y los provenientes por las Ventas Externas de petróleo, mientras que los de menor crecimiento fueron el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta. La recaudación total por concepto de impuesto sobre la renta fué de 446.1 (miles de millones de pesos), 31.6% mayor que en 1981. Este incremento es inferior al observado en el año anterior, y se explica sobre todo por una recaudación de Sociedades Mercantiles, consecuencia de los estímulos y facilidades autorizadas a raíz de los ajustes del tipo de cambio.

El IVA aportó 17% de los Ingresos Totales del Gobierno Federal, comparándolo con un 18.1% de captación total del año pasado.

Una fuente importante de captación de ingresos del Gobierno es a través de financiamientos mediante la colocación de CETES, petrobonos y otros que representaron en 1981 el 11.6% del total de recursos provenientes de endeudamiento interno para mil novecientos ochenta y dos éste porcentaje fué de 19.7%.

- - - - -
Fuente: Cantidades tomadas de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1977-1982.

CAPITULO CUARTO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. APOYOS DEL BANCO CENTRAL A LA TESORERIA DE LA FEDERACIÓN

Conforme al transcurso del tiempo, el Gobierno Federal ha tenido la necesidad de recurrir a los Financiamientos, para cumplir con todas aquellas obligaciones a las que se ha comprometido.

"Con el objeto de cubrir los déficit de caja que se presentan durante la ejecución del presupuesto, pués la recaudación tributaria y los egresos no siempre estan perfectamente por lo cual se pueden producir baches de liquidez, y para cubrirlos se suelen utilizar los Bonos Gubernamentales". (1)

A continuación presentamos la mecánica para el otorgamiento de los apoyos que concede el Banco Central a la Tesorería de la Federación.

Como antecedente mencionamos que la forma de operar de estos apoyos, consistía en que por cada financiamiento que el Banco de México le otorgaba a la Tesorería de la Federación el Gobierno emitía un pagaré por el importe de dicho financiamiento al 31 de Diciembre del año de que se tratara, especificándose además la tasa de interés aplicable al llegar la fecha de vencimiento se acumulaban todos y cada uno de los pagarés para determinar el importe total del financiamiento anual otorgado.

Posteriormente, este procedimiento sufrió modificaciones, que consistían en la apertura de una línea de crédito en cuenta corriente por parte del Banco de México al Gobierno Federal, en la cual este último podía obtener un financiamiento de acuerdo al saldo disponible con que contara en el momento de-

- - - - -

(1) Gil Valdivia, Gerardo; Fuentes del Financiamiento para el Desarrollo; Pág. 48; México D.F.

realizar alguna operación de efectivo, es decir, de esta manera funcionaba como una tarjeta de crédito de la que gozaba el estado ante el Banco de México, asimismo también se determinaba al finalizar el año, el monto total de financiamiento y sus respectivos intereses.

2. EMISIONES DE BONOS

Ahora bién, para llevar a cabo la colocación de bonos, se formulaban en primera instancia un acuerdo Presidencial el que se fundamentaba en la Ley de Ingresos de la Federación, del ejercicio fiscal que se tratara, con apego a lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública. Asimismo, se elaboraba un documento llamada Acta de Emisión que formalizaba la emisión correspondiente, conteniendo los términos específicos de la misma, como son: monto total de la emisión, número de títulos con su respectivo valor, series de los mismos, fecha de iniciación de vencimiento, características de los títulos y forma de colocarlos en el mercado, el plazo de amortización del principal y tasa de interés pagadero y demás términos necesarios. Este documento se firmaba por el titular de cada una de las dependencias que intervienen en la emisión, por lo general eran: el Secretario de Hacienla y Crédito Público, el Tesorero de la Federación, el Director de la Institución Financiera y el Director del Banco de México.

Una vez formalizado lo anterior se procedía a elaborar un documento de Orden de Colocación, el cual se giraba al agente financiero designado para gestionar en el mercado la colocación definitiva.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conjuntamente con el agente financiero procedían a elaborar la tabla de amortización correspondiente.

Cabe hacer mención que esta forma de obtener financiamiento - para el Gobierno Federal, tuvo vigencia hasta el año de 1985- cuando se colocó la última emisión de bonos.

Ahora, por lo que respecta a nuestro periódo en cuanto a emisiones de bonos tenemos las siguientes:

BONOS DE CAMINOS: Los bonos de caminos ocupan un lugar destacado en la Deuda Nacional, no sólo por la magnitud de sus emisiones, sino también por el importante papel que han desempeñado en el programa de comunicaciones, mediante la creación - de carreteras.

La primera emisión se realizó el 21 de Enero de 1960 con un - valor total de 300 millones de pesos, a un plazo de 20 años y estos se encontraban garantizados específicamente por el im - puesto sobre el consumo de gasolina.

La última emisión fué realizada en el año de 1970, bajo las - mismas condiciones que en la anterior, siendo su agente financiero el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

BONOS DE ELECTRIFICACION: Los bonos de electrificación fueron destinados a realizar las obras de infraestructura para electrificación del país.

La primera emisión se llevó a cabo el 18 de Febrero de 1960,- a un plazo de 20 años con un interés de 2.5% semestral; el valor total de la emisión fué de 300 (millones de pesos) estos- se encontraban garantizados por la participación que corres - pondía al Gobierno Federal, en el rendimiento del impuesto de tabacos labrados.

La última emisión fué realizada en el año de 1960, bajo las - mismas condiciones que la primera, siendo su agente financie-

ro nacional financiera, S.N.C. encargada de colocarlos al -- 100% de su valor nominal.

BONOS DE PROMOCIÒN INDUSTRIAL: Los bonos de promoción indus - trial fueron canalizados para promover el desarrollo de las - industrias en general; la primera emisión se llevó a cabo el- 25 de Marzo de 1969 a un plazo de 5 años con un interés del - 4% semestral; el monto de la emisión ascendía 6,000 (millones de pesos).

Estos se encontraban garantizados por las previsiones presu - puestales que el Gobierno Federal llevaba a cabo para atender el servicio de amortización.

La última emisión fué en el año de 1971, con un plazo de 15 - años y el total emitido fué de 12,000 (millones de pesos); - siendo el agente financiero nacional financiera, encargada de colocarlos al 100% de su valor nominal. Las cuales están li- quidados en su totalidad, a la fecha.

BONOS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: Estos bonos también - fueron canalizados para promover el desarrollo industrial y - llevar a cabo los programas de inversión del Gobierno Federal.

La primera emisión se llevó a cabo el 20 de Septiembre de -- 1973, a un plazo de 15 años y con un monto de 25,000 (millo - nes de pesos), a una tasa del 4% semestrales.

Estos se encontraban garantizados al igual que los bonos de - promoción industrial, que eran las previsiones presupuestales que el Gobierno Federal llevaba a cabo para atender el servi- cio de amortización.

La última emisión se llevó a cabo en el año de 1985, al mismo plazo y con un monto de la emisión de 1,310 (miles de millo -

nes de pesos).

El agente financiero fué Nacional Financiera, colocándolos al 100% de su valor nominal.

Estos bonos han sido los de mayor cuantía en relación al monto colocado.

3. PETROBONOS

El Gobierno Federal ofrece con el petrobono un instrumento que permite al ahorrador disponer de una alternativa de inversión garantizada por el Precio Internacional del Petróleo.

Como antecedente cabe mencionar que por principio, para efectuar las transacciones de los petrobonos que fué en el año de 1977 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Federal, convino con PEMEX, para realizar operaciones de compra-venta de petróleo.

Los petrobonos son certificados de participación ordinarios y amortizables, que acreditan la propiedad de una cantidad determinada de barriles de petróleo.

Son emitidos por el Gobierno Federal a través de un fideicomiso irrevocable, constituído en Nacional Financiera, organismo que a su vez actúa como agente financiero, tanto en la colocación como en la venta de los mismos.

Los recursos obtenidos representan un préstamo al Gobierno Federal, destinado al desarrollo de la industria petrolera.

También permiten a Nacional Financiera otorgar préstamos a la pequeña y mediana industria.

En cada emisión de petrobonos el Gobierno obtiene de PEMEX, - cierta cantidad de barriles de petróleo, a precio vigente en- el monto de la emisión, dichos barriles, son el bien patrimo- nial.

A los 3 años de la emisión, PEMEX vende esos barriles y con - el producto de esa venta, descontando gastos, se liquida a - los tenedores de los certificados, esto es, a los poseedores- de los petrobonos.

Los rendimientos que da son:

a) Rendimientos por ganancias de capital.

Los petrobonos se emiten a un plazo determinado (3 años), al- término del cual se amortiza su valor nominal más ganancias - de capital si existieran.

Estas ganancias se determinan por el diferencial entre el im- porte de la adquisición del petróleo que respalda los títulos y a su valor internacional de venta.

El precio de ventas se cotiza en dólares, la conversión a pe- sos se efectúa de acuerdo al tipo de cambio controlado vigen- te.

b) Los petrobonos, pagan interés trimestrales con base en cu- pones.

En seguida se menciona, las principales características de la primera emisión.

Conforme a los lineamientos enunciados, el Gobierno Federal - a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cons tituyó en NAFINSA un fideidomiso, cuyo patrimonio fueron los-

derechos sobre 7'727,807 barriles de petróleo que el propio - Gobierno Federal compró apenas.

Con base en el fondo común, representado por ese petróleo NAFINSA emitió el 29 de Abril de 1977, certificados de participación ordinaria, por un valor nominal de 2,000 (millones de pesos), que equivalen a 6'800,068.486 barriles a un precio de 13.35 Dls. Por barril al tipo de cambio (compra) del 28 de - Abril, 22.40 por dólar. De esta manera, cada título de --- $100,000.-; tiene un respaldo físico de 3.34 barriles de pe - tróleo.

En su emisión se ofreció un rendimiento mínimo garantizado y revisable del 7% anual neto, pagadero trimestralmente.

Con el fin de garantizar la rápida colocación de los petrobonos, se invitó a Instituciones Bancarias, y a casas de bolsa no bancarias que participaran en su colocación.

Concluyendo, los petrobonos garantizan, el monto original de la inversión, así como un rendimiento mínimo, pagadero trimestralmente y además puede proporcionar una ganancia adicional, cuya magnitud está relacionada con el aumento del precio Internacional del Petróleo.

4. CERTIFICADOS DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION

Otro de los instrumentos de financiamiento interno que el Gobierno utilizó durante este período "Los Certificados de la - Tesorería de la Federación", comunmente llamados CETES a continuación se mencionará el funcionamiento de estos.

Por decreto del H. Consejo de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de Noviembre de 1977; -

se autoriza al Ejecutivo Federal para emitir estos certificados.

Los CETES son títulos de Crédito al Portador, en los cuales se consigna la obligación del Gobierno Federal a pagar una suma fija de dinero en fecha determinada.

El valor nominal de cada certificado es de 10,000 pesos, amortizable en una sola exhibición al vencimiento de los títulos; y son emitidos por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo el Banco de México el encargado de la colocación de dichos títulos.

Cada emisión tendrá su propio plazo, sin exceder de un año.

Se ha previsto que los certificados correspondientes a las primeras emisiones sean a plazo de 3 meses, sin embargo, dada la situación económica que enfrenta el país, las emisiones más comunes han sido aquellas a un plazo de 28 días.

El rendimiento de los certificados se dá por el diferencial entre su precio de compra bajo la par por una parte y su precio de venta, por la otra.

Es decir que si por cada título que se compre abajo de su valor nominal, al llegar el vencimiento se recibirá el 100% de su valor.

De esta manera los precios de compra y venta de estos títulos, se determinan de acuerdo a la oferta y la demanda. Los certificados no causan intereses.

Cualquier persona, ya sea física o moral puede adquirir estos títulos sin importar su nacionalidad a través de las casas de bolsa, que son las autorizadas para efectuar transacciones de

compra-venta, también existen las de reporto y de préstamos - de títulos, estas casas actuan siempre por cuenta propia, por consiguiente no cobran comisiones y la utilidad que obtienen-se deriva de la diferencia entre el precio de compra y el de-venta.

Referente al concepto de reporto, se define como las operacio nes a través de las cuales, el cliente adquiere de una casa - de bolsa certificados a un precio determinado, pactando regre sar, la inversión a un mismo precio en una fecha futura deter minada. De esta manera el reportado (la casa de bolsa) paga-al reportador (el cliente) un premio por la operación los pla zoso mínimos establecidos son de 10 días y máximo de 45 días.

En cuanto a los préstamos de certificados, esto quiere decir-que los títulos de propiedad de inversionistas, pueden ser da dos en préstamo a las casas de bolsa y estos a su vez las uti lizan para venderlos o hacer reportos sobre ellos, por estas-operaciones, las casas cubren a los inversionistas intereses-que aunque son reducidos, permiten obtener rendimientos adi - cionales.

Con respecto a los certificados, éstos son cotizados en las - Casas de Bolsas en términos de tasa de descuentos anual; uti-lizando una cotización para el precio de venta y otra para el de compra.

En el caso de los reportos la cotización se efectúa en térmi-nos de tasa anual de rendimiento, siendo de importancia para-los inversionistas conocer las tasas promedio utilizadas en - las operaciones de reporto.

CAPITULO QUINTO

EVALUACION DE LAS FUENTES FINANCIERAS DEL GOBIERNO (CETES).

En este capítulo evaluaremos los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) debido a que durante el período que nos ocupa estos fueron una de las principales fuentes de financiamiento interno que utilizó el Gobierno para allegarse de recursos ya que los rendimientos que ofrecían al inversionista eran mayores comparados con otros.

De esta manera tenemos, que para continuar con el objetivo de este capítulo, necesitamos entender dos conceptos fundamentales:

COSTO DE OPORTUNIDAD

Es la elección entre varias alternativas disponibles, en relación al riesgo implicado para poder elegir de esta manera aquélla que eleve al máximo el rendimiento.

COSTO DE CAPITAL

Por lo general se expresa como una tasa de interés que el Gobierno debe compensar al inversionista para prestarles su capital.

El rendimiento que exige el inversionista al Gobierno, es considerado en parte una compensación por el uso de dinero y otra por el riesgo que implica prestarle al Gobierno, tradicionalmente la primera se conoce como Tasa Libre de Riesgo (i) y la segunda como Ajuste por Riesgo (ø) entre las dos constituyen el costo de capital (k).

Por lo tanto tenemos que la Tasa Libre de Riesgo es la compensación al acreedor o inversionista por el uso de los recursos sin compensar el riesgo que implica la posesión de los valores.

- - - - -

Fuente: Administración Financiera; Bolten E steven; Ed. Limusa Pág. 353, 357; México, D.F.

Ajuste por Riesgo es la compensación al acreedor o inversio - nista por el riesgo que implica la posibilidad de que el deudor no pueda pagar los intereses o reintegrar el capital original a su vencimiento.

Hemos visto las dos partes que integran el Costo de Capital - de esta manera decimos que para poder determinar el costo de- los valores que nos ocupan, solo tomaremos en cuenta la Tasa- Libre de Riesgo o Tasa de Interés Pura, ya que dentro de es - tos valores no se dá el Ajuste por Riesgo, puesto que el Go - bierno en cualquier momento puede imprimir los billetes nece sarios para hacer frente al pago de intereses y al reembolso- del capital a su vencimiento.

Concluímos que para determinar el Costo de Capital de CETES-- Y BONOS, solamente se harán mediante la oferta y la demanda,- obteniendo así una tasa de interés anual, que como ya sabemos es la Tasa Libre de Riesgo.

Una vez expuesto lo anterior, pasemos a la evaluación anual - por el período de estudio; empezando por el año de 1978, dado que es el 28 de Noviembre de 1977 cuando se autoriza el Ejecu tivo Federal para la emisión de estos Certificados.

I. AÑO 1978

Los requerimientos financieros del Sector Público, en 1978, - hicieron necesario hacer uso de recursos externos por 69.7 - (miles de millones de pesos). Por su parte los recursos in - ternos ascendieron al 92.3 (miles de millones de pesos), los- cuales se obtuvieron primordialmente a través del Banco de - México, S.A.; sin embargo el Sector Público obtuvo cierto fi- nanciamiento directo de la Banca Nacional, Banca Privada y - Mixta, la cual tuvo un monto de 89.6 (miles de millones de pe sos y de otros (CETES) 2.7 (miles de millones de pesos).

En el transcurso del año, se lanzaron 23 emisiones de CETES - por un monto total de 86.2 (miles de millones de pesos), de - los cuales 53.3 (miles de millones de pesos) fueron suscritos por las casas de bolsa y 32.9 (miles de millones de pesos) - por el Banco de México, S.A.; sin embargo, las casas de bolsa hicieron solicitudes por más de 88 (miles de millones de pe - sos.

Aprincipios del año cuando el mercado de CETES, estuvo alta - mente demandado, la tasa de rendimiento mostró un comporta - miento a la baja, 9.5 aproximado a un plazo de 3 meses sin em bargo a partir de mediados de Mayo junto con las tasas de in- terés, la tasa de rendimiento tendió a elevarse acelerándose- los últimos 3 meses del año, a finales de Diciembre la tasa - de rendimiento en el mercado era de 12.75% que comparado con- la inflación de ese año 16.2% y el rendimiento que otorgaba - las diferentes emisiones de bonos (Bonos de Caminos, de Elec- trificación, de Promoción Industrial y de Desarrollo Económi- co y Social) los que tenían un rendimiento anual. Concluímos que los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)

- - - - -
Fuente: Dirección General de Crédito Público,S.H.C.P.

durante este período fueron los instrumentos de inversión que otorgaban mayor rendimiento al inversionista.

En el anexo 1 se presenta un cuadro comparativo de Inflación y Fuentes de Financiamiento por el período 1976-1982, con el fin de observar los diferntes rendimientos que otorgaban al inversionista, los diferentes valores gubernamentales y cuales eran los de su preferencia.

2. AÑO 1979

La canalización neta de recursos financieros tanto internos como externos fué de 223.7 (miles de millones de pesos al Sector Público.

Los requerimientos financieros netos del Gobierno Federal fueron de 102.2 (miles de millones de pesos) y se estima que aproximadamente 41.6 (miles de millones de pesos) se utilizaron para el financiamiento de los programas propios de la banca oficial y de los fideicomisos oficiales. Lo anterior implica que el Sector Paraestatal absorvió en términos netos cerca de 80 (miles de millones de pesos).

Por lo que respecta a recursos financieron internos orientados al Sector Público, estos ascendieron a 147.5 (miles de millones de pesos) en relación a 1978, representa un incremento del 55.2 (miles de millones de pesos), estos recursos fueron proporcionados mayormente por el Banco de México y por la colocación de Deuda Pública CETES Y PETROBONOS directamente con el Público ahorrador.

La circulación de CETES ha mostrado un incremento significati

- - - - -
Fuente: Dirección General de Crédito Público, S.H.C.P.

vo, respecto a Diciembre de 1976, pero de mayor importancia - ha sido el cambio en la estructura de los tenedores, con una- mayor demanda con el Público no bancario.

El número de inversionistas pasó de 1,244 en Abril a 3,077 en Septiembre. Esto es un claro indicio de la penetración que - se está logrando, dado que el rendimiento de los CETES ascendió para ese año a 18.50%, mientras que la inflación representaba el 20% para ese año, de esta manera observamos el porque del incremento en el número de inversionistas.

3. AÑO 1980

Para el año de 1980 la canalización neta de recursos financieros al Sector Público ascendió a 312.8 (miles de millones de- pesos) de los cuales 206.2 (miles de millones de pesos) provinieron de recursos internos, 110.1 (miles de millones de pe - sos) al Gobierno Federal y para el resto del Sector Público - 96.1 (miles de millones de pesos).

La captación total de recursos internos provino fundamental - mente del Banco de México a través del encaje legal, Petrobonos y de nuevas emisiones de CETES (52 emisiones en total), - con valor nominal de 234 (miles de millones de pesos) canti - dad mayor en 19.64% que la de 1979. Se redimieron CETES por- 206 (miles de millones de pesos), de los cuales 81.7% estaba- en poder del público.

Durante 1980 la tasa de rendimiento de los CETES fué de 29.25% los que siguieron un comportamiento similar a la inflación, - siendo una buena opción para el inversionista el de invertir- en CETES,la circulación total de CETES entre Diciembre ----

- - - -
Fuente: Dirección General de Crédito Público, S.H.P.C.

de 1979 y Diciembre de 1980, se incrementó en 28.5 (miles de millones de pesos) de los cuales 79% fueron adquiridos por empresas y particulares.

4. AÑO 1981

En este año la canalización de recursos financieros tanto internos como externos al Sector Público fué de 734.9 (miles de millones de pesos).

El Sector Público obtuvo un volúmen importante de recursos a través de su endeudamiento con el sistema bancario. Asimismo el público otorgó financiamiento directo al Sector Oficial 18 (miles de millones de pesos) al adquirir valores emitidos por el Gobierno a diferencia del año anterior, la Banca Privada y Mixta aumentó sus tenencias de CETES en forma notable 23.8 (miles de millones de pesos). Sin embargo como ocurre usualmente el Banco de México, S.A. aporta la parte más importante del Crédito Interno 255.5 (miles de millones de pesos).

El monto emitido de los Certificados de la Tesorería de la Federación, durante el año, fué de 485 miles de millones de pesos lo que representa un aumento de 107% en relación al año anterior.

Las tasas de rendimiento oscilaron durante los primeros 3 meses a 28.9% y al finalizar el año llegaron a 33.9% que comparándolos con la inflación que ascendió en ese año a 28.7% tenemos que por primera vez en este período los CETES estuvieron por arriba de la inflación, situación dada en forma ficticia, ya que esta era controlada por el Gobierno.

- - - - -
Fuente: Dirección General de Crédito Público, S.H.C.P.

5. AÑo 1982

En el año de 1982, como es usual el Banco de México, S.A. -- aportó la parte más importante del Crédito Interno, asignado- al Sector Público, que ascendió a 928.4 (miles de millones de pesos); por otro lado el público canalizó recursos por 205.5- (miles de millones de pesos) al Sector Público, mediante la - adquisición de CETES Y PETROBONOS.

El mercado de valores ha demostrado ser un eficiente instru - mento de captación de recursos para el Gobierno, lo anterior- se debe primordialmente, a los significativos niveles de acep tación que han tenido sus principales instrumentos en espe - cial los CETES y los PETROBONOS.

CETES- El mercado de Certificados de la Tesorería de la Fede- ración experimentó un incremento de 69.8% en el monto total - operado durante 1982, por lo que podemos decir que los CETES- continuaron predominando en el mercado de valores de renta fi ja debido sobre todo a sus bajos costos de operación, su alto grado de liquidez, la seguridad que representa el respaldo - del Gobierno Federal y sus rendimientos competitivos motiva - dos por las necesidades de financiamiento del mismo Gobierno.

En un período de constantes alzas de las tasas de interés se- busca mayores ventajas de liquidez, y por lo tanto, instrumen tos al menor plazo posible y es así como el 27 de Agosto se - anuncia la colocación de la primera emisión de CETES a un pla zo de 28 dias.

- - - - -

Fuente: Dirección General de Crédito Público, S.H.C.P.

El rendimiento de los CETES en el año fué de 57.86% que en relación a la inflación que fué de 98.9% significaron una pérdida del poder adquisitivo en el rendimiento de CETES, pués la-inflación estaba muy por encima de estos.

COMENTARIOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

COMENTARIOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Una vez analizado el período 1976-1982; consideramos de importancia dar un panorama general del actual Gobierno, con el propósito de observar el proceso de cambio estructural, que ha tenido la Deuda Interna.

Sin duda alguna, la evolución de la Deuda Interna del Sector Público, ha constituído un tema de interés general, por lo que resulta oportuno analizar.

Por otra parte en lo concerniente al crecimiento futuro de México, consideramos como algo primordial el que exista la eficiencia y productividad para de esta manera obtener mayores recursos (específicamente ahorro interno), con el fin de que se dé un crecimiento sostenido en el país.

1. PANORAMA GENERAL 1991

Como ya hemos dicho, el Gobierno Federal requiere obtener recursos para su servicio; la manera de obtenerlos es a través del ahorro interno, y este ha sido suficiente para cubrir las necesidades de inversión y mantener un crecimiento superior al de la población, dado que una parte importante de dicho ahorro lo ha utilizado el Gobierno para complementar su gasto o financiar sus déficit presupuestales.

De esta manera podemos observar que en el año de 1988 el crédito otorgado al sector privado disminuyó al 36% como resultado del financiamiento de Deuda Pública que llegó a acumularse

- - - - -

Fuente: Exámen de la situación económica de México; BANAMEX: Mayo 1991.

por los déficit del sector público en los años '70 y '80, que se han financiado tanto de crédito bancario como colocaciones en los mercados de dinero, a través de CETES, BONDES, PAGAPES, PETROBONOS, TESOBONOS, AJUSTABONOS, entre otros.

Por otro lado es importante comentar el manejo de la Deuda Pública Interna, la cual ha experimentado cambios sustanciales- en el pasado reciente al modificarse el sistema de captación- de recursos por parte del Gobierno y la diversificación de - instrumentos que utilizan.

Tradicionalmente las fuentes de recursos para financiar la -- Deuda Interna las constituían los créditos otorgados por el - Banco de México, al Gobierno Federal con recursos provenien - tes del Encaje Legal y Valores Gubernamentales.

Ahora, por lo que respecta al Encaje Legal este ha sido sus - tituído por el Coeficiente de Liquidez, esto significa que el Gobierno Federal, en vez de obtener los recursos de financiamiento a través del Encaje Legal, lo hace mediante la colocación de Valores Gubernamentales a través del público ahorra - dor.

La emisión de Valores Gubernamentales son instrumentos de captación que utiliza el Gobierno, los cuales se han diversificado. Hasta hace poco solo existía un instrumento: Certificado de la Tesorería de la Federación, posteriormente se emiten -- los Petrobonos, los Pagarés de la Tesorería de la Federación- y los Bonos de Desarrollo.

En la actual administración el Gobierno Federal ha tenido necesidad de recurrir a nuevas emisiones, por lo que reciente

- - - - -
Fuentes: Aspectos Generales sobre la Deuda Pública Interna; - Ejecutivos de Finanzas; Pág. 44; julio 1990.

mente, de acuerdo a los requerimientos del Gobierno y del inversionista, se introdujeron dos nuevos tipos de valores Gubernamentales: Los Bonos Ajustables del Gobierno Federal --- (AJUSTABONOS) y los Bonos de la Tesorería de la Federación - (TESOBONOS).

Los AJUSTABONOS tienen una vigencia de 3 años y proporcionan al inversionista, cobertura contra el riesgo de erosión del - valor real de sus ahorros. La primera emisión de estos se - realizó en 1988, y a Marzo de 1990 el 2% de la Deuda Interna se encontraba financiada a través de estos títulos.

Los TESOBONOS brindan al público inversionista cobertura respecto a las fluctuaciones cambiarias del mercado libre y una alternativa competitiva respecto a la inversión de renta fija del exterior.

Esto debido principalmente a la problemática que afrontaba el Gobierno, para al adminsitración de su Deuda Interna, ya que los plazos de vencimiento eran muy cortos, lo que producía -- gran inestabilidad en los mercado financieros por el cuantioso monto de Deuda que se requería financiar, con demasiada frecuencia.

Según reporte presentado por Banco de México, la Deuda Interna ha venido disminuyendo, beneficiando a la iniciativa privada en la otorgación de mayores créditos y de esta manera lo - grar el desarrollo del país; para seguir disminuyendo el monto de la Deuda deberían aprovechar los fondos que ha recibido el Gobierno por la venta de paraestatales.

- - - - -

Fuentes: Aspectos Generales sobre la Deuda Pública Interna; - Ejecutivos de Finanzas; Pág. 44; Julio. 1990.

Por último es importante decir que el Gobierno deberá cuidar su capacidad de pago para el servicio de la Deuda.

2. PERSPECTIVAS 1991-1994

En lo concerniente al crecimiento futuro de México, consideramos que deben tomarse en cuenta dos aspectos importantes; el primero es la eficiencia y la productividad, para lograr éste propósito se pretende que se destine mayores recursos a aquéllos sectores más eficientes en la producción.

El segundo aspecto que contribuirá al logro de un crecimiento sostenido es el de las fuentes de recursos dentro de estas la del ahorro interno. El ahorro y la inversión requieren estimularse mediante un ambiente de confianza y seguridad, así como rendimientos que vayan acordes con la inflación.

Por lo que respecta al Gobierno, éste, no debe invertir cuantiosos recursos, en empresas no estratégicas, es por ello que la política implementada por el actual Gobierno fué, la desincorporación de empresas propiedad del Gobierno, dentro de las cuales destacan, Cía. Mexicana de Aviación, Teléfonos de México Industrias Conasupo, entre otras; aunado a esto consideramos necesario que el Gobierno destine como ya se dijo mayores recursos a sectores más productivos,así como establecer planes de financiamiento para los consumidores, que ayuden a mejorar sus condiciones de vida y de esta manera la actividad económica del país, tales como préstamo a largo plazo.

ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO

INFLACION / FUENTES DE FINANCIAMIENTO

(%)

AÑOS	INFLACION	CETES	BONOS DE CAMINOS	BONOS DE ELECTRIFICACION	BONOS DE PROMOCION INDUSTRIAL	BONOS PARA EL DESARROLLO ECON.Y SOCIAL
1977	20.7	-	5.00	5.00	8.00	8.00
1978	16.2	12.75	5.00	5.00	8.00	8.00
1979	20.0	18.50	5.00	5.00	8.00	8.00
1980	29.8	29.25	5.00	5.00	8.00	8.00
1981	28.7	33.90	5.00	5.00	8.00	8.00
1982	98.9	57.86	5.00	5.00	8.00	8.00

Como ya se dijo con anterioridad el Costo de Oportunidad es la elección entre varias alternativas, para poder así elegir aquélla que nos otorgue mayor rendimiento, así observamos que el instrumento de inversión que nos otorga mayor rendimiento son los CETES.

C O N C L U S I O N E S

En el trabajo que presentamos, el tema central es "Las Fuentes de financiamiento interno" a las que por necesidad recurrió el Gobierno para hacer frente a los compromisos contraídos.

Por lo que hemos podido observar a través de los antecedentes durante la Epoca Colonial fueron sacadas grandes cantidades de dinero para financiar a España en sus guerras, pués se tenía un concepto exagerado de la riqueza del país.

Conforme el transcurso del tiempo el dinero se fué acabando y el Gobierno se vió obligado a financiarse mediante el aumento a las contribuciones y contratando créditos.

A pesar de los años transcurridos ésta misma situación se sigue viviendo debido a que el Gobierno Federal continua aumentando de manera sorpresiva los impuestos y contratando préstamos para poder financiarse, cuando ya no cuenta con recursos suficientes, no importando que tanto más sea la Deuda Nacional.

Por otra parte, las Leyes que regulan la Deuda Pública deberían ser más estrictas en el aspecto de otorgamiento de créditos, ya que la misma reglamentación dice que los financiamientos deben estar encaminados a pagarse por sí mismos y producir un ingreso nacional, situación que ha estado muy lejos de llevar a cabo puesto que ningún crédito cumple con estas características, por lo que podemos decir que el Gobierno se encuentra en un laberinto sin salida, debido a que se ha dedicado únicamente a emitir bonos, y cuando llega el momento de liquidarlos, no cuenta con los recursos suficientes, por lo que nuevamente saca otra emisión para así poder pagar las anteriores y así sucesivamente, logrando con esto endeudarse más.

Si en un momento dado todos los ahorradores y los tenedores de un título de crédito, decidieran retirar su dinero, el Gobierno no contaría con los recursos suficientes por lo que se declararía insolvente.

Otro aspecto importante que observamos durante el régimen de López Portillo es el hecho de que, durante este período no se hizo nada por aumentar la competitividad de la industria local, por tanto proteccionismo a través de grandes aranceles, tanto el Sector Privado como el Sector Público. La política instrumentada para la captación de ingresos se centro fundamentalmente en las crecientes exportaciones de petróleo consideramos esta estrategia del Gobierno como un grave error, dado que este se olvidó de otros sectores.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno tuvo que recurrir para pagar su déficit a crecientes préstamos domésticos, lo que originó un crecimiento en la inflación de una tasa de 17.5% anual para fines de 1978 y a 98.8% para fines de 1982.

A juicio personal creemos que deberían tomarse otras medidas para lograr disminuir la Deuda Interna del País, como por ejemplo: crear fuentes de trabajo, considerando a los sectores más productivos, sin olvidar aquellos sectores menos favorecidos, otorgándoles a éstos planes de trabajo más eficientes lo que redundaría en la contratación de gente desocupada, significándole aumentar sus ingresos al Gobierno por concepto de impuestos; contar tecnologías más avanzada para ser utilizada en nuestro país, y de esta manera incrementar la producción de bienes y servicios, mejorando sustancialmente la calidad de los mismos para que puedan ser más competitivos en los mercados internacionales; por último disminuir los gastos del sector público, erradicando los subsidios en las empresas paraestatales.

Las conclusiones mencionadas corresponden al período objeto -

de estudio.

Sin embargo, nos pareció pertinente hacer un breve análisis - en las condiciones de la Deuda Interna actual, con el objeto- de observar los cambios más relevantes; los cuales se encuentran al final del capítulo 5, con el título de COMENTARIOS - ACTUALES Y PERSPECTIVOS.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

BIBLIOGRAFIA

Banco de México, S.A.
Anuario Financiero Mexicano 1977-1982

Banco de México, S.A.
Informe Anual del Banco de México
1977, 1982, 1990

El Mercado de Valores
Nacional Financiera, S.N.C.
México, D.F.

G. Bannock
Diccionario de Economía
México, D.F.

López Gallo, Manuel
Historia Económica y Pólitica de México
Ed. El Caballito
México, D.F.

López Portillo, José
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ed. Porrúa
México, 1983

López Portillo, José
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Ed. Porrúa
México, 1990

López Portillo, José
Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Ed. Porrúa
México 1990

López Portillo, José
Ley General de Deuda Pública
Ed. Porrúa
México, 1990

Manual de Apoyo
Programa Introducción al Mercado de Valores

Mancera Hermanos
Terminología del Contador
9a. Edición, 1982

Martínez Vera, Rogelio
Naciones de Derecho Administrativo
1a. Edición
México, D.F.

Méndez, Oscar E.
Las Deudas Nacionales Incluídas en los Convenios
1942-1946
México, D.F.

Norman A. Bailey y Richard Cohen
La Bomba de Tiempo Mexicana
Ed. Grijalvo
México, D.F.

Ortiz, Hugo
México Banco de Datos, Editado y Publicado por el
Inversionista Mexicano
Año VII, México 1990.

Payno, Manuel
La Deuda Interior de México

Salas Villagómez, Manuel
La Deuda Pública en México
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, D.F.

Secretaría de Programación y Presupuesto
Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1977-1982

Secretaría de Programación y Presupuesto
La Hacienda Pública de México a través de los informes Presidenciales a partir de la Independencia, hasta 1950 con notas aclaratorias.
México, D.F.

Secretaría de Programación y Presupuesto
Presupuestos de Ingresos y Egresos de la Federación
1977-1980

Seldon, Arthur
Diccionario de Economía
Edición 1980

Seoane Joaquín, Raul
Diccionario de Contabilidad y Ciencias Afines
Tomo III
Buenos Aires,Edición 1971

Dr. Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo
Tomo II
Segunda Edición
México, 1983