

V. DEUDA PÚBLICA	123
1. Antecedentes	123
2. Marco constitucional	128
3. Marco legal	131
4. La deuda externa	146
5. Organismos financieros internacionales	149
A. Fondo Monetario Internacional	149
B. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	152

V. DEUDA PÚBLICA

1. ANTECEDENTES

A partir de 1982, se suscita en México la crisis financiera más aguda que ha conocido el país en las últimas décadas, y esta situación contrasta con las expectativas de desarrollo que había generado la administración 1976-1982.

El entonces Jefe del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión las iniciativas de ley que serían los pilares legislativos de su administración. Nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁹⁵ la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público⁹⁶ y la Ley General de Deuda Pública.⁹⁷

Uno de los principales objetivos de este conjunto de disposiciones legales, consistía en garantizar mayores niveles de eficiencia, eficacia y congruencia administrativa, dentro de la cual la administración de los recursos financieros del Estado ocupa un lugar preponderante, según lo indica la exposición de motivos de la ley.

Por primera vez el país contaba con una ley que trataba sistemática y conjuntamente el problema de la deuda pública que, para ese momento, empezaba a preocupar a nuestros gobernantes.

En efecto, la deuda pública ha sido considerada desde un punto de vista económico, como un instrumento adicional de ahorro interno. De esta manera, el crédito externo permite complementar el monto de los recursos de inversión que ha generado la economía nacional para el desarrollo de proyectos y actividades de carácter prioritario o estratégico. En este sentido, la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley General de Deuda Pública, explica: "El sector público mexicano se ha visto obligado a complementar con el crédito de la nación, sus recursos propios, con el fin de no diferir, en perjuicio del desarrollo

⁹⁵ *Diario oficial*, 29 de diciembre de 1976.

⁹⁶ *Ibid.*, 31 de diciembre de 1976.

⁹⁷ *Ibidem*.

económico y social, la producción de bienes y servicios indispensables para el bienestar de la población y el fortalecimiento de las bases del progreso nacional."

Cabe destacar que el proceso de la creciente intervención del Estado en la economía ha incrementado la importancia del crédito externo en la evolución de la economía nacional. El Estado participa, a través de la rectoría, cada vez más en la promoción, coordinación y apoyo de proyectos productivos de interés general.

Más todavía, al asignársele la rectoría de la economía nacional, se convierte en el centro de las decisiones económicas más importantes del país. Esta nueva función del Estado explica la creciente importancia cuantitativa y cualitativa de la deuda pública en el desarrollo nacional.

Las necesidades de desarrollo en el país y la función rectora que dentro de este proceso cumple el Estado, provocaron en nuestro país una tendencia histórica de endeudamiento progresivo que se acentúa al perder viabilidad el proceso de sustitución de importaciones. Por ello se hizo necesario legislar específicamente sobre la materia con el propósito de evitar los riesgos de un endeudamiento excesivo.

Al respecto podemos leer en la citada exposición de motivos: "Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, de tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen el plan nacional de desarrollo, los cuales fomenten el desarrollo económico y social de la nación, que generen ingresos necesarios para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto."

En nuestro estudio habremos de considerar los principales conceptos relativos al financiamiento del Estado, ya que la existencia y sostenimiento del mismo, así como el ejercicio de su soberanía, exige la captación de medios económicos indispensables para cubrir las erogaciones que implican estas actividades.

La actividad financiera del Estado se compone como revisamos en capítulos anteriores de la recaudación de ingresos, de su administración y ejercicio, considerando los mecanismos de control sobre los mismos. Los recursos financieros necesarios para satisfacer los gastos públicos provienen de la imposición, de la venta de servicios que presta

y produce el Estado, de la emisión de moneda y del endeudamiento interno y externo.

En este último aspecto, la ley concibe a la deuda pública como el conjunto de obligaciones pasivas directas o contingentes, derivadas de financiamiento contraídos por el Poder Ejecutivo.⁹⁸

Esto significa que la autoridad responsable de la administración de la deuda pública es el titular del Ejecutivo federal, quien deberá obtener la autorización previa del Congreso de la Unión e informar sobre los montos, niveles y características del estado que guarda el crédito de la nación.

Los financiamientos se podrán obtener por la contratación, dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazos; de la adquisición de bienes, así como de la contratación de obras y servicios que se pacte en plazos; de los pasivos contingentes relacionados con estos actos y la celebración de actos jurídicos análogos.⁹⁹

La deuda pública puede ser interna o externa. Es interna cuando se contrae con ahorradores de la propia comunidad cuyo gobierno la emitió. Es externa cuando se contrae con ahorradores públicos o privados de otras naciones, o con organismos internacionales.

En ambos casos, los tenedores de bonos tienen una acción en contra del Estado. Si se trata de una deuda interna, el crédito se paga a residentes del país por lo que no hay pérdida directa del ingreso nacional. Parte de lo que se recauda a través de la imposición a una persona, alguna otra lo recibe por concepto de intereses y pueden coincidir las categorías de contribuyente y tenedor de bonos. En cambio, si los acreedores son extranjeros, el empréstito constituye una acción del extranjero contra los contribuyentes del país y representan una carga y una limitación sobre la economía nacional.

El endeudamiento externo está determinado por las exigencias del financiamiento planteadas, a su vez, por el crecimiento económico del país y debido a una falta de coincidencia entre la magnitud de la corriente de gastos y de la de ingresos.

El Estado mexicano ha recurrido a esta forma de financiamiento para ampliar y sostener programas de los sectores sociales (educación, vivienda, salud, empleo) y para soportar las inversiones de infraes-

⁹⁸ Artículo 1o. de la Ley General de Deuda Pública.

⁹⁹ Artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública.

tructura. Para estos últimos, las demandas de financiamiento externo crecen conforme avanza el proceso de modernización e industrialización del país.

Asimismo, el comportamiento de las empresas públicas representa otra razón del endeudamiento externo. La existencia de estas empresas se justifica por consideraciones de tipo político que otorgan al Estado la responsabilidad de administrar en exclusiva sectores prioritarios y estratégicos; consideraciones de empleo y de desarrollo regional en zonas atrasadas y una propensión política hacia la nacionalización de ciertas actividades que constituyen igualmente, criterios de justificación de la empresa pública.

Por otra parte, hay que señalar que cuando el sector privado nacional se endeuda con el exterior, contando con el aval del Estado, se genera también deuda pública externa. Además, frecuentemente se endeudan con el exterior las entidades financieras públicas, cuya función es fomentar las inversiones privadas. La deuda externa correspondiente representa de hecho endeudamiento privado con el exterior.

En México la deuda pública externa no ha dejado de crecer en las últimas tres décadas, convirtiendo a nuestro país en uno de los más endeudados del mundo. Además, la carga del servicio de la deuda es tan grande que el endeudamiento externo ha perdido su razón de ser original, es decir, complementar el ahorro interno, convirtiéndose básicamente en un ejercicio destinado a captar recursos externos para hacer frente al pago del servicio de la deuda.

De esta manera, la experiencia de la economía mexicana en los últimos años, muestra los costos que implica una relación inadecuada entre el ritmo de crecimiento económico, la evolución de la cuenta corriente y el endeudamiento externo. La deuda pública externa y el impacto de su servicio sobre la cuenta corriente y las finanzas públicas, los sitúan como un verdadero límite para el desarrollo nacional.¹⁰⁰

El objetivo principal del presente trabajo consiste en analizar el marco jurídico de la administración del crédito público externo para destacar su importancia estratégica como una fuente de financiamiento del erario público y de sus efectos en el comportamiento de la economía nacional. Asimismo, se hará una evaluación del papel que desempeñan los órganos de la administración del crédito público competentes.

¹⁰⁰ Programa nacional de financiamiento al desarrollo 1984-1988, SPP, 1984, p. 37.

Este análisis nos permitirá localizar los entes responsables y los procedimientos que han contribuido a agudizar la crisis financiera del Estado mexicano.

El problema de la deuda externa del país está relacionado con dos factores de particular importancia: por una parte, la adopción de una política económica inadecuada y por otra, la generalización de prácticas administrativas corruptas que desvián los recursos contratados de los fines originales que fueron previstos. En este sentido, será importante comentar la política económica que la nueva administración ha seguido en su propósito de solucionar la crisis financiera. Igualmente interesante será mencionar el papel que deben desarrollar las nuevas disposiciones legales que buscan combatir la corrupción y sanear la administración de las finanzas públicas.

Hemos centrado el objeto de nuestro estudio en el análisis de la deuda pública externa, en atención a la importancia que reviste en el fenómeno que comentamos.

La contratación del crédito con el exterior somete al país tanto a la legislación nacional como a los riesgos de la economía internacional, principalmente de fenómenos de tipo cambiario y el crecimiento de niveles de inflación. Pero más importante aún es el hecho de que nuestros acreedores han podido subordinar el tratamiento de nuestra deuda a intereses propios, lo cual vulnera nuestra soberanía económica, incluso llega a condicionar la política económica a seguir por nuestro propio gobierno. Ello nos llevará a comentar la estructura, funcionamiento y política de los organismos financieros internacionales, así como a considerar las políticas económicas seguidas por los gobiernos de países acreedores.

Nuestra preocupación fundamental consiste en desarrollar un análisis jurídico del fenómeno de la deuda pública en México. Sin embargo, la naturaleza propia de nuestro objetivo nos obliga a recurrir a elementos de otras ciencias sociales como la economía, la política y las relaciones internacionales, que utilizaremos en la medida en que contribuyan a una mejor comprensión del problema.

Finalmente será indispensable revisar los mecanismos jurídicos de control que en este sentido operan tanto al interior de la administración pública como los que sobre ésta ejercen los poderes Legislativo y Judicial.

2. MARCO CONSTITUCIONAL

Una de las exigencias del Estado de derecho que rige en nuestro país consiste en limitar la actuación del Estado a las prescripciones contenidas en las normas jurídicas. Según este principio, todo acto estatal tiene que ser un acto emitido con estricto apego a las normas jurídicas vigentes.

Evidentemente este principio alcanza la actividad financiera que realiza el Estado; así pues, existe una rama del derecho encargada de regular la actividad financiera del Estado, desde luego nos referimos al derecho financiero.

Dentro de esta rama del derecho, nos ocuparemos fundamentalmente del conjunto de normas jurídicas que regulan la contratación del crédito externo.

Esta parte del derecho financiero reviste particular importancia porque regula los procedimientos y determina los presupuestos bajo los cuales los órganos del Estado podrán comprometer el crédito de la nación. En este sentido, es importante subrayar que cuando el Estado contrata un crédito en el extranjero, está comprometiendo al conjunto del país a cubrir dicho crédito. El Estado no es esencialmente una entidad productiva y, por lo mismo, su objeto principal no consiste en buscar la reproducción de su capital como resultado de su actividad.

Los recursos financieros que administra el Estado provienen fundamentalmente de los particulares (sectores social y privado). Es decir, los recursos públicos se integran sustancialmente de la transferencia de riquezas que los particulares realizan en favor del Estado, para permitirle el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus objetivos.

Por esta razón, en la determinación de los ingresos y en la autorización del ejercicio del gasto público intervienen como máxima autoridad el Poder Legislativo, que es la asamblea política de mayor importancia del país, ya que ella tiene la representación nacional. Esto explica que tradicionalmente haya sido la que autorice la recaudación de contribuciones y, en general, de todo ingreso público. Asimismo, y con el propósito de garantizar un adecuado manejo de los recursos financieros que la sociedad ha transferido al Estado, esta asamblea de representantes autoriza el ejercicio del presupuesto estatal.

Sin embargo, la recaudación, administración y ejercicio de estos recursos no los realiza la propia asamblea legislativa. Dicha asamblea autoriza al titular del Poder Ejecutivo para realizar las actividades

mencionadas mismas que quedan sujetas a la verificación y control de la propia asamblea.

Esto significa que la actividad financiera del Estado requiere de la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como del Judicial, en el caso de cometerse algún delito en dicha actividad.

De esta forma, el Estado busca proteger el interés de la sociedad destinando los recursos que de ella obtuvo, a los fines que expresamente se le encomienden a los poderes públicos.

Bajo esta óptica, el constituyente de 1917 determinó facultar al Congreso de la Unión para dar las bases "sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional".

Posteriormente el constituyente permanente adicionó este precepto estableciendo que "ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento a los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en términos del artículo 29 constitucional".¹⁰¹

En este precepto constitucional se pueden observar claramente consagrados los principios a los que acabamos de hacer referencia. La autoridad responsable para fijar las bases y criterios que regirán la contratación del crédito público es el Congreso de la Unión. Asimismo, esta asamblea es la responsable de aprobar dichos empréstitos, así como reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Desde luego, estos principios rigen tanto la contratación de créditos internos como los que se hagan en el extranjero.

Por su parte el Ejecutivo federal está encargado de celebrar, sobre las bases dictadas por el Congreso de la Unión, los empréstitos correspondientes y de pagar la deuda nacional.

En este sentido es importante recordar que la contratación de crédito externo siempre se hará a través de convenios y contratos y que el único órgano con personalidad jurídica, en el ámbito internacional, es el Presidente de la República, por lo que ninguna otra autoridad gubernamental ni municipal está facultada para contratar créditos en el extranjero. Este es el sentido del artículo 117 constitucional fracción VIII, que prescribe que los estados no pueden en ningún caso "contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos

¹⁰¹ *Diario oficial*, 15 de diciembre de 1934.

de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional".

De los resultados de la aplicación de los recursos financieros que obtiene el Estado a través de la contratación de crédito externo, el Ejecutivo federal tiene que rendir cuentas anualmente al Congreso de la Unión, en la cuenta pública correspondiente.

La adición que en 1934 se incorporó a la fracción VIII del artículo 7º, condiciona la contratación de créditos a una serie de requisitos como que los recursos obtenidos por esta vía se destinen a la "ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos", con lo cual se busca limitar la contratación de créditos a proyectos que produzcan los recursos necesarios para pagar los créditos contratados. De esta forma se trata de garantizar un equilibrio en las finanzas estatales y que el crédito se utilice exclusivamente en la promoción de proyectos que incrementen la riqueza del país. Sin embargo este principio general tiene como excepción los casos en que se contrate un crédito con propósitos de regulación monetaria, de operaciones de conversión y en los casos en que exista alguna emergencia a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.

Esto significa que, en principio, el Estado solamente podrá recurrir al uso del crédito externo cuando se trate de ejecutar obras que generen riquezas suficientes para cubrir créditos contratados.

Por su parte, el artículo 126 constitucional establece que no se podrá hacer "pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior". Así, para efectuar los pagos destinados a cumplir con los créditos contratados, dichos pagos deberán estar previstos preferentemente por el presupuesto de egresos de la federación, o en su caso, por alguna ley posterior. Es importante señalar que, de igual manera, la ley de ingresos fija el monto de los recursos crediticios, tanto internos como externos, que podrá contratar el gobierno federal en el ejercicio fiscal correspondiente.

Así, y de conformidad con la fracción VIII del artículo 73 constitucional, es a través del decreto de presupuesto de egresos y de la Ley de Ingresos de la Federación, que el Poder Legislativo autoriza al Poder Ejecutivo, tanto para contratar créditos como para pagar los mismos.

Por último, es importante destacar que a raíz de la crisis financiera nacional iniciada en 1982, el titular del Ejecutivo federal promovió una reforma al artículo 134 constitucional con el fin de precisar la obligación de los servicios públicos de administrar los recursos económicos

del Estado "con eficiencia, eficacia y honradez" para satisfacer los objetivos a que están destinados.

Asimismo, esta obligación se incorporó a la nueva legislación en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

En diciembre de 1976 se publicó la Ley General de Deuda Pública, que reglamenta los principios constitucionales ya indicados aquí.

3. MARCO LEGAL

La Ley General de Deuda Pública de diciembre de 1976¹⁰² es el primer instrumento legislativo que regula de manera general y sistemáticamente la administración del crédito público. Antes de su aparición, las disposiciones jurídicas que regulaban la materia se encontraban dispersas en distintos instrumentos normativos de la más variada naturaleza y jerarquía. Por ejemplo, hasta 1976, la Ley de Ingresos de la Federación contenía, en sus primeros artículos, disposiciones que autorizaban al titular del Poder Ejecutivo para emitir bonos tanto dentro como fuera del país, con el fin de apoyar el financiamiento del erario público.

El 30 de diciembre de 1951 se publicó en el *Diario oficial* de la federación un decreto que establecía las bases para conceder la garantía expresa y solidaria del tesoro mexicano para las operaciones de préstamo celebradas con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Asimismo, existía una ley que establecía las bases para la ejecución por el Poder Ejecutivo federal el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos¹⁰³ en su artículo 6º prescribía que la autoridad administrativa competente para intervenir y autorizar las operaciones en que se hiciera uso del crédito público era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disposición que, en lo sustancial, recoge el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁰⁴

Por su parte, la derogada Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación contenía una serie de disposiciones relativas a la deuda pública.

¹⁰² *Ibid.*, 31 de diciembre de 1976.

¹⁰³ *Ibid.*, 24 de diciembre de 1958.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 29 de diciembre de 1976.

Es importante hacer notar que sólo hemos citado algunas de las más trascendentales disposiciones normativas en la materia, subrayando la existencia de otras difíciles de localizar actualmente, y algunas más que, como no contravienen lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública, conservan su vigencia. Asimismo, eran aplicables ciertas normas de derecho privado, *v. gr.*, disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.

El Estado se ha convertido en el principal inversionista del país, administra los sectores y actividades estratégicas de la economía, provee directamente la mayor parte de los servicios públicos y es responsable de satisfacer las prestaciones derivadas de los derechos sociales que consagra la Constitución (educación, empleo, salud, etcétera).

Con todo ello, el Estado mexicano se ha convertido en el agente económico de mayor importancia en el país y administra el volumen más significativo de recursos financieros por lo que, de la política financiera que adopte el Estado, depende en gran medida la evolución de la economía nacional.

De esta manera, la LOAPF reorganiza las estructuras y funciones del aparato administrativo vinculando la acción del sector descentralizado con el sector central.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, sustituye la técnica del presupuesto por objetivos, por la de presupuesto por programas, que ella misma apruebe. La importancia de esta reforma legal radica en que ahora se sustituye el control estrictamente de tipo contable por un control programático del ejercicio del gasto público federal. Esto significa que el gasto público se subordina, en lo sucesivo, a la realización de los objetivos que establecen los planes y programas presidenciales.

Por su parte, la publicación de la Ley General de Deuda Pública obedece a la necesidad de racionalizar el uso del crédito de la nación y subordinarlo, al igual que el resto de la actividad financiera del Estado, al cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional. Al mismo tiempo, la exposición de motivos de esta ley reconoce la necesidad de racionalizar el uso de dicho crédito y de destinarlo, casi en forma exclusiva, a la realización de proyectos productivos que simultáneamente apoyen el desarrollo nacional, generen recursos suficientes para cubrir el crédito contratado y no rebase la capacidad de pago del país.

La Ley General de Deuda Pública pretende recoger, ordenar y sistematizar al conjunto disperso de disposiciones jurídicas que regían la ma-

teria y, al mismo tiempo, reglamentar el control que el Poder Legislativo debe ejercer, respetando el espíritu de la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

En este sentido, la ya citada exposición de motivos establece que de aprobarse dicho proyecto de ley, se permitirá al Congreso de la Unión, conocer y, en su caso, autorizar la programación de la deuda del sector público federal, estableciendo así un adecuado control del crédito de la nación.

Por lo que se refiere a la deuda externa, la ley prevé mecanismos de control especiales a fin de garantizar que ésta sea, efectivamente, un factor de apoyo a la realización de los objetivos del desarrollo del país. “Especial cuidado merece en esta iniciativa, el capítulo relativo al manejo de la deuda externa, recurso necesario en la actual etapa de la economía porque tiende a fortalecer la inversión nacional y permite financiar en términos adecuados las importaciones de bienes de capital y la tecnología necesaria para impulsar nuestro desarrollo.”¹⁰⁵

Para lograr tales propósitos, la ley dispone de la creación de una comisión asesora de financiamiento externo del sector público, como órgano auxiliar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la formulación, diseño, aplicación y vigilancia de esta política.

No podemos dejar pasar por alto la referencia que acabamos de recoger, pues una vez más los instrumentos legales consagran las disposiciones necesarias para regular adecuadamente una parte de la actividad estatal, mientras que en la realidad dichas normas no son observadas por el propio gobierno, y los efectos que en realidad se producen distan de los propios enunciados. De esta forma, el derecho de nuestro país se incorpora al demagógico sistema del Estado.

Finalmente cabe destacar que la propia exposición de motivos reconoce que hasta entonces el crédito público se ha manejado de manera irracional, inconsistente y con frecuencia al margen de las necesidades y posibilidades del desarrollo nacional: “Las circunstancias actuales en esta materia caracterizadas por un alto endeudamiento interno y externo, la necesidad de establecer una programación financiera más eficiente, la exigencia de limitar el crecimiento de la deuda pública en el conjunto de las finanzas públicas... han hecho concluir al Ejecutivo la necesidad de promover la expedición de una Ley General de Deuda Pública... de tal modo que exista una mayor claridad y comprensión de las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede concentrar o autorizar

¹⁰⁵ Exposición de motivos de la Ley General de Deuda Pública.

empréstitos sobre el crédito de la nación y pagar la deuda pública de la federación.”¹⁰⁶

Cabe destacar que justamente el Ejecutivo elaborador de dicha iniciativa de ley había fungido como titular de la secretaría responsable de administrar las finanzas de la nación, incluida desde luego la administración del crédito externo. Esto significa que dicho servidor debió conocer perfectamente la situación imperante en la administración del crédito público y que frente a la problemática del sector, misma que se agudizó con la devaluación del peso mexicano en septiembre de 1976, llegó a la convicción de que era necesario sentar nuevas bases para la organización del sector a fin de asegurar que contribuyera a la realización de los objetivos del desarrollo, considerando que el problema financiero del Estado aún no excedía de la capacidad de control estatal.

Podemos decir poco frente a la evidencia de los resultados financieros de la administración 1976-1982, que al mismo tiempo de innovar, racionalizar, sistematizar y aumentar los mecanismos de control sobre el manejo de la deuda pública, dejó al país al borde de la quiebra y en uno de los primeros lugares de clasificación de los países más endeudados del mundo. Contrariamente a lo previsto por el Ejecutivo federal, deberán ser nuevas generaciones las encargadas de saldar el monto excesivo de la deuda de nuestro país. Para reflejar este contraste entre la realidad y los propósitos del legislador, recogemos la cita de la exposición de motivos de la ley de deuda: “La deuda interna y la externa se consideran en esta iniciativa en forma unitaria, dada la estrecha interdependencia que existe entre ambas, y en consecuencia, se someten al control y vigilancia similares, con el fin de que la política crediticia del gobierno federal sea manejada por las generaciones futuras.”

En efecto, el Congreso de la Unión emite las disposiciones a las que habrá de adecuarse el Ejecutivo federal. Por ejemplo, el artículo 2º de la ley de ingresos para el ejercicio fiscal de 1985 autoriza al Ejecutivo federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contrate, ejerza y autorice créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del crédito público que no rebase los 215 mil millones de pesos de endeudamiento neto externo, observando los requisitos contenidos en la Ley General de Deuda Pública.

Por su parte, el artículo 7 del decreto del presupuesto de egresos de la federación, para el ejercicio fiscal fija el monto total de gastos asig-

¹⁰⁶ *Ibidem.*

nados a la deuda pública del gobierno federal y la deuda correspondiente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por otra parte, el Ejecutivo federal debe de presentar en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, la cuenta de la hacienda pública federal, relacionando tanto los ingresos y los autorizados como los verdaderamente recaudados y ejercidos, justificando las variaciones registradas. En este sentido, el párrafo tercero de la disposición citada establece: "La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas."

Más aún, ese precepto constitucional faculta a la cámara de representantes para determinar la responsabilidad que con motivo de un ejercicio financiero irregular haya lugar, de conformidad con lo previsto por las disposiciones de la ley de la materia. El Ejecutivo federal, por su parte, está obligado a presentar la cuenta pública al Congreso de la Unión dentro de los primeros diez días del mes de junio.

Cabe destacar que con la revisión de la cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal de 1982, y dadas las irregularidades de dicho ejercicio detectadas a instancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cámara de Diputados decidió no seguir aprobando la cuenta pública, limitándose a acusar recibo de la información y emitir las recomendaciones pertinentes a efecto de propiciar una mayor y mejor información de las cuentas públicas sucesivas. Todo ello, dejando salvo el ejercicio de las acciones civiles, penales o administrativas que se pudieran derivar de un manejo irregular de los recursos financieros del Estado.

De esta forma, el 16 de diciembre de 1983, se publicó en el *Diario oficial* de la federación, el decreto por el cual se revisó la cuenta de la hacienda federal para el ejercicio fiscal de 1982, y por primera vez en la historia de nuestro país, la Cámara de Diputados no aprobó la cuenta pública, limitándose a tener por recibida la información correspondiente y a emitir las recomendaciones necesarias para una mejor y más detallada información, así como para practicar las auditorías necesarias y fincar las responsabilidades que de dicha autoridad se pudieran derivar.

Así pues, el Poder Legislativo, en cumplimiento de la responsabilidad que le confiere la fracción VIII al artículo 73 constitucional, aprobó la Ley General de Deuda Pública, y autorizó anualmente, a través de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, al Ejecutivo federal

para contratar nuevos créditos, además de pagar parte del crédito de la nación ya contratado, así como las amortizaciones, intereses y servicios de los mismos.

Esta función normativa y de control que en materia de crédito público corresponde al Congreso de la Unión se encuentra especificado en los artículos 9 y 10 de la Ley General de Deuda Pública. El artículo 9 obliga al Ejecutivo federal a rendir al congreso informes trimestrales de los movimientos de deuda pública, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo, exceptuándose de dicha obligación los movimientos referentes a la regulación monetaria.

Por su parte el artículo 10 establece que el Congreso de la Unión, al aprobar la ley de ingresos, podrá autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del Ejecutivo se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. En todo caso, el Ejecutivo federal deberá informar inmediatamente al congreso del uso que haga de dicha autorización.

En consecuencia, el Congreso de la Unión es la máxima autoridad en materia crediticia, pues fija las bases de ésta política, autoriza el crédito a contratar anualmente, ordena el pago anual de los créditos vencidos y del servicio de la deuda pública, finalmente, recibe el informe correspondiente al uso que el Ejecutivo hizo de esta fuente de financiamiento público con la facultad de iniciar las acciones administrativas, civiles y penales que pudieran derivarse de la mala administración del crédito contratado.

De conformidad con el esquema que en materia de deuda pública establece nuestra Constitución, el Legislativo federal autoriza, vigila y controla la contratación del crédito público. El Ejecutivo se deberá limitar, por lo tanto, a la ejecución de la política establecida por el Legislativo.

Sin embargo, las particularidades de financiamiento de nuestro sistema y la facultad exclusiva del Ejecutivo federal de iniciar leyes financieras (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos), hacen que sea el propio Ejecutivo quien determine y ejecute la política crediticia del Estado sin estar sujeto a auténticos mecanismos de control y vigilancia. Esta situación le permite al Ejecutivo gozar de una amplia libertad en la administración del crédito público de la que hasta ahora no se ha derivado ninguna responsabilidad en contra del Ejecutivo, ni del secretario de Hacienda, quienes son en definitiva los que administran libremente el crédito de la nación.

La realidad del sistema político mexicano que subordina la acción del Legislativo a las políticas del Ejecutivo, hacen nugatorias las medidas de control y vigilancia, que de conformidad con la Constitución, el Legislativo debería de ejercer sobre el Ejecutivo.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁰⁷ y la Ley General de Deuda Pública, la SHCP es la dependencia del Ejecutivo que le compete manejar la deuda pública, tanto de la federación como la del Departamento del Distrito Federal, así como para analizar y autorizar las operaciones en que se haga uso del crédito.

En este sentido la Ley de Deuda Pública establece que corresponde al Ejecutivo federal por conducto de la SHCP, emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o financiamiento del erario federal o con propósito de regulación monetaria.

Asimismo, y en consecuencia con el propósito de racionalizar la acción pública, a través de la planeación y la programación, se encarga a esta dependencia la elaboración de un programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyéndose la previsión de las divisas requeridas para el manejo de la deuda pública.

Cabe hacer notar que los órganos del Estado susceptibles de contraer deuda pública son: el Ejecutivo federal y sus dependencias, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas, así como los fideicomisos. Los poderes Legislativo y Judicial, las autoridades de los estados y los municipios, están impedidos para contraer deuda externa, la cual se suscribe única y exclusivamente en el ámbito del poder federal. Lo anterior no quiere decir que los recursos derivados de dichos financiamientos no los puede encauzar, por medio del Ejecutivo, a la programación y apoyo de las actividades y proyectos en favor del desarrollo de los estados y municipios.

La deuda pública considerada como fuente extraordinaria de financiamiento del Estado, debe cubrir ciertos requisitos legales para garantizar que efectivamente apoye la política de desarrollo nacional, se destine a proyectos productivos que generen recursos suficientes para cubrir las obligaciones contraídas y, en general, para mejorar la es-

¹⁰⁷ Véase el artículo 31, fracciones IX y X.

tructura del endeudamiento público; asegurar el cumplimiento de dichas condiciones compete, en primera instancia, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁰⁸

Asimismo, dicha dependencia deberá vigilar que la capacidad de pago de las entidades que contraten financiamientos sea suficiente para cubrir puntualmente los compromisos contraídos.¹⁰⁹

En ningún caso se deberá aprobar un crédito que no apoye el cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional o bien la entidad acreedora no demuestre contar con la suficiente capacidad de pago para cumplir con los compromisos por contraer.

Con el propósito de propiciar una más eficiente administración de crédito público, la ley de deuda encarga a la Secretaría de Hacienda el establecimiento de un registro de obligaciones financieras constitutivas de deuda pública en el que se anote el monto, características y destino de los recursos captados tanto particular como globalmente.

Con propósitos similares, la ley dispone la creación de la comisión asesora de financiamiento externo del sector público, para auxiliar a la Secretaría de Hacienda en materia de crédito externo.

En la elaboración y autorización de los planes y programas de desarrollo, la SPP deberá de considerar las necesidades de financiamiento tanto interno como externo, que el cumplimiento de las metas y objetivos previstos en dichos instrumentos requieran; igualmente, debe considerar las fuentes de financiamiento externo para elaborar y autorizar los proyectos de su competencia. Además, en el presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal, deberá contemplar el pago de la deuda pública que en cada ejercicio fiscal se deberá ejecutar. Evidentemente, estas previsiones de gasto deberán estar en congruencia con las previsiones financieras contenidas en las respectivas leyes de ingresos.

La ley de deuda establece que el Ejecutivo federal propondrá los montos de endeudamiento neto necesarios para el financiamiento del presupuesto federal, proporcionando los elementos de juicio suficientes que fundamenten su propuesta. A fin de determinar estas necesidades financieras, la SHCP deberá conocer los proyectos y programas de actividades debidamente aprobadas por la SPP que requieren financiamiento en su realización.¹¹⁰

¹⁰⁸ Véase el artículo 4, fracciones IV, V y VI de la Ley General de Deuda Pública.

¹⁰⁹ Véase los artículos 4 y 6 de la ley de deuda.

¹¹⁰ Artículos 10 y 11.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación desempeña la función general de control y evaluación programática y financiera de la actividad del conjunto de la administración pública. En este sentido la fracción I del artículo 32 bis de la LOAPF, faculta a dicha dependencia para planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental, inspeccionar el ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.

Para realizar esta atribución, dicha dependencia puede emitir normas de regulación y control que considere adecuadas, asimismo está en posibilidades de practicar auditorías y, en general, realizar todos aquellos actos que requieran la evaluación de la actividad financiera. Igualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública, faculta a esta dependencia para fincar las responsabilidades que se deriven del incumplimiento de las normas que regulan la actividad administrativa y aplicar las sanciones que marca la ley.

Evidentemente, el control y evaluación de la administración y el ejercicio del crédito público quedan sujetos a la acción de la Contraloría General de la Federación. Así pues, la fracción V del artículo 32 bis de la LOAPF, faculta a esta dependencia para que compruebe el cumplimiento, por parte de las actividades de la administración pública federal, de las disposiciones de la materia, entre otros, de ingresos, de financiamiento, inversión, deuda y fondos y valores de propiedad al cuidado del gobierno federal.

En la aplicación de las medidas coactivas y sancionatorias aplicadas a servidores que incurran en responsabilidad por el mal manejo de fondos públicos o por el incumplimiento de los objetivos políticos, metas y directrices de la planeación, la Contraloría General de la Federación actuará en estricto apego a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El 29 de agosto de 1979 se publicó en el *Diario oficial* de la federación el acuerdo por el cual se creaba la comisión intersecretarial de gasto y financiamiento, mismo que fue modificado el 25 de enero de 1983.

Esta instancia de coordinación intersecretarial surge de la necesidad de coordinar y armonizar las acciones del gobierno federal, en materia de financiamiento y de programación y presupuestación que realizan las secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Presupuesto, respectivamente.

Respecto a la Secretaría de la Contraloría, en atención a la naturaleza de sus atribuciones, se hizo necesario acordar su incorporación

a las actividades de dicha comisión, pues hemos establecido que son estas tres dependencias del Ejecutivo federal las responsables de normar y ejecutar las políticas programáticas, financieras y presupuestales y de control de la actividad de la administración pública federal.

De esta manera, a la comisión intersecretarial corresponde el despacho en asuntos de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de las competencias de las dependencias que la integran.

Dentro de las principales funciones que desempeña, podemos destacar las de cuidar que las decisiones en materia de gasto público y su financiamiento sean congruentes con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar su compatibilidad; analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social y, proponer un calendario de ingresos y gastos para proveer las necesidades de financiamiento con la oportunidad que en el caso se requiera.

La comisión asesora de financiamiento externo se creó por disposición de la Ley General de Deuda¹¹¹ como un órgano técnico auxiliar de consulta de la SHCP en materia de financiamiento externo.

Dicha comisión está integrada con representantes de la mencionada secretaría, del Banco de México, Nacional Financiera, Banobras, Banrural, Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, Financiera Nacional Azucarera y de las entidades del sector público que la dependencia considere convenientes.

Dentro de las principales funciones de esta Comisión están las de asesorar el diseño de la política de endeudamiento externo; proponer medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en lo que se refiera a captación de recursos externos; estudiar los programas de financiamiento externo y, en general, todos aquellos que permitan asesorar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la deuda externa.

Por mecanismos de control entendemos los actos y medidas preventivas tendentes a garantizar el cumplimiento de los objetivos y propósitos que marca la ley de la administración del crédito externo del país.

En este sentido, el primer mecanismo de control que en la materia consagra nuestro orden jurídico, consiste en la subordinación de la política crediticia del Estado a la autorización del poder legislativo federal.

¹¹¹ Capítulo VIII de la Ley General de Deuda Pública.

En la medida en que el Ejecutivo federal es la única autoridad facultada para controlar créditos externos, los mecanismos de control que prevé la ley son aquellos de la actividad de dicho poder, así como de sus dependencias y entidades. Dichos mecanismos son de dos tipos: un control externo que ejercen los poderes Legislativo y Judicial sobre la acción del Ejecutivo y, por otra parte, los internos o administrativos que son los que aplica el propio Ejecutivo.

Es importante destacar la importancia de la Contaduría Mayor de Hacienda al ejercer el control a través de la revisión de la cuenta pública.

El desorden financiero que presentó el país al inicio de la década de los ochenta, así como la explotación de prácticas corruptas motivaron la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹¹² que derogó a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados.¹¹³

Dicha ley representa la principal expresión jurídica del programa de renovación moral de la sociedad, promovido por el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, y tiene como uno de sus principales objetivos reglamentar el título IV de la Constitución en materia de las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolverse mediante juicio político.

En materia de control externo, las autoridades competentes para aplicar las disposiciones de esta ley, son las cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los tribunales del trabajo.

Procede su aplicación cuando los actos u omisiones de dichos servidores redunden en un perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Es decir, la Ley Federal de Responsabilidades crea una nueva hipótesis para la procedencia de las medidas correctivas que el Estado puede aplicar en contra de los servidores. Esta hipótesis se define, de manera general, como un perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. En todo caso, la ley menciona diversos supuestos por lo que se considera que se cumple dicha hipótesis, entre los que destacan las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal y del Departamento del Distrito Fe-

¹¹² *Diario oficial*, 31 de diciembre de 1982.

¹¹³ *Ibid.*, 4 de enero de 1980.

deral y las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos.¹¹⁴

La declaración de procedencia tiene como objetivo, evitar que la inmunidad constitucional de que gozan algunos funcionarios, se convierta en un elemento de impunidad frente a la comisión de delitos. El único efecto de este procedimiento consiste en levantar el fuero del funcionario impugnado y así permitir el ejercicio de la acción penal correspondiente.¹¹⁵

Evidentemente todo acto que afecte el buen uso de los recursos financieros de que dispone el Estado, se considera como causal de procedencia de dichas medidas correctivas. Cabe hacer notar que las sanciones administrativas que prevé consisten en el apercibimiento y amonestación en cualquier caso de lo señalado por la ley, será la Secretaría de la Contraloría la encargada de aplicarlas.

La Ley de Deuda Pública concibe el término deuda como el conjunto de obligaciones da pasivos, directos o contingentes, derivados del financiamiento y a cargo de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal.¹¹⁶

Por financiamiento, la ley considera la contratación dentro y fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier documento pagadero a plazos; también la adquisición de bienes, la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, los pasivos contingentes relacionados con dichos actos y, en general, la celebración de cualquier acto similar.

Por su parte, Benjamín Retchkiman considera que "la deuda pública tiene su origen en un acto de crédito público, cuyo ingrediente principal es una transacción voluntaria entre el Estado y el poseedor de los ahorros, y representado físicamente por obligaciones financieras gubernamentales".¹¹⁷

La deuda pública requiere la concurrencia de los siguientes elementos esenciales: un conjunto de obligaciones de naturaleza económica a cargo del Estado, que éste reconozca dichas obligaciones y esté dispuesto a cumplirlas en el futuro.

¹¹⁴ Véase el capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

¹¹⁵ *Ibid.*, capítulo III.

¹¹⁶ Véase los artículos 1 y 2 de la Ley General de Deuda Pública.

¹¹⁷ Retchkiman, Benjamín, *Introducción al estudio de la economía pública*, 1a. ed., México, UNAM-IIJ, 1972, p. 235.

En consecuencia, entendemos como deuda pública externa los créditos contratados en el extranjero y pagaderos en divisas. Dichos créditos se regirán por normas de derecho internacional, aunque en ningún caso deberán contravenir disposiciones del orden jurídico interno; por ejemplo, no se podrá contravenir lo dispuesto en el artículo 126 constitucional que consagra lo que se puede designar como el principio de legalidad financiera y que consiste en que no se podrá realizar pago alguno que no esté previsto en el presupuesto de egresos o en una disposición legal posterior.

Los créditos estarán sujetos a las tasas de interés prevalecientes en otros países o sea en el ámbito internacional. En este terreno, los fenómenos devaluatorios, así como la inflación interna juegan un papel determinante en la configuración de los compromisos que el país adquiere en el exterior.

Originalmente se consideraba al crédito público externo como un ingreso extraordinario temporal. En este sentido se diferencia del impuesto que constituye un ingreso ordinario y definitivo.

En consecuencia, la deuda pública externa se contrae en virtud de un contrato que el Estado firma con un proveedor (persona física o moral, pública o privada) de fondos financieros en virtud del cual, el Estado debe reintegrar, a corto, mediano o largo plazo, el capital recibido y una suma adicional de dinero por concepto de intereses. Dicho pago podrá efectuarse en forma total al término del plazo pactado, o bien en pagos parciales de duración variable.

Tradicionalmente, la deuda pública externa constituía una fuente excepcional de ingresos del Estado en caso de dificultades económicas. Actualmente es considerada un instrumento financiero y económico que, en consecuencia, se le utiliza sistemáticamente como un procedimiento de financiamiento del erario público y medio de acción de la política económica del Estado.

Así pues, de su concepto tradicional de procedimiento excepcional de financiamiento del Estado, teoría elaborada en el siglo XIX y congruente con el liberalismo económico, actualmente la deuda pública externa se considera un instrumento importante del Estado en su intervención en la economía.

Al respecto existe otra tesis que sostiene Arturo Guillén Romo: "En la posguerra varios autores intentaron explicar el subdesarrollo de nuestros países a partir de una supuesta falta de ahorro interno que derivaba de los bajos niveles de productividad e ingresos, lo que a su vez impedía elevar éstos mediante una tasa adecuada de formación

de capital. A partir de dicha tesis se justificaba la necesidad de impulsar el ingreso de inversiones extranjeras directas y de créditos externos como una forma de contrarrestar la 'escasez de capital'.¹¹⁸"¹¹⁸

Esta posición ideológica es retomada por México de la siguiente manera: "El problema externo de pagos que padece México puede definirse como la incapacidad patente del país para generar un flujo suficiente de divisas que le permita cubrir un mínimo de gastos por concepto de importaciones y sus compromisos financieros derivados de su endeudamiento interno... El origen de la deuda externa de nuestro país debemos buscarlo en el desajuste existente, casi perenne, entre el ahorro interno y la inversión planteada; la insuficiencia del primero provocó que se recurriera al financiamiento externo..."¹¹⁹

De conformidad con la concepción tradicional, la deuda pública estaba considerada de manera desfavorable, puesto que desviaba una parte del ahorro privado destinado al financiamiento de inversiones productivas de las empresas en favor de actividades que eran un principio de actividades improductivas. La integración de las finanzas públicas a la política económica ha modificado de manera fundamental las concepciones relativas a la deuda pública. El Estado no puede seguir como un agente económico pasivo, al contrario, juega un rol central en la dirección de la economía. Al lado de los ingresos y del gasto público, la deuda representa un instrumento que le permite al Estado modificar el comportamiento de las variables macroeconómicas.

De esta manera se considera que la deuda pública le permite al Estado asegurar ciertos equilibrios fundamentales de la economía. Por ejemplo, el desequilibrio entre el flujo monetario y el de bienes y servicios puede corregirse por una afectación sobre el circulante, mismo que se puede producir a través de la utilización de la deuda pública. Asimismo podemos notar efectos positivos de los niveles de ahorro e inversión, tanto públicos como privados. Finalmente, también se puede recurrir a este instrumento con propósito de regulación monetaria. De este modo, la deuda pública se ha convertido en un instrumento central de política económica del Estado, lo que explica su utilización generalizada en la economía moderna.¹²⁰

¹¹⁸ Guillén Romo, Arturo, "La renegociación de la deuda externa mexicana (1977-1987)", en *Problemas del desarrollo*, revista latinoamericana de economía. núm. 68, México, UNAM-IIE, enero-marzo 1987, p. 18.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 19.

¹²⁰ Retchkiman, *op. cit.*, p. 411.

Las cargas de la deuda pública interna son cuantitativas y cualitativamente diferentes a la externa. Es importante señalar que cuando el sector privado nacional se endeuda en el exterior con el aval del Estado, se genera también deuda externa.

Para Retchkiman, la deuda pública puede cumplir diversas funciones:

a) Canalizar recursos a usos productivos a través de la afectación del ahorro a inversiones productivas.

b) Al no existir coincidencia temporal en los procesos económicos, entre el consumo y el ingreso, la deuda puede cumplir una función compensatoria.

c) La función más importante de la deuda pública es el incremento de la oferta monetaria.¹²¹

Retchkiman sostiene: no se pretende decir que se trata de un medio mágico sin contrapartida ni objeción; por el contrario, la deuda pública ha sido usada más frecuentemente con abuso que con justicia, pero no debe culparse de ello al instrumento sino a las debilidades humanas de quien de ella se sirvieron.¹²²

En este sentido la administración pública 1976-1982 jugó un papel central en el desencadenamiento de la pérdida del control del Estado sobre la deuda externa.

Efectivamente, la importancia de la política financiera exterior del Estado crece en la medida que progresan el grado su intervención en la economía. En México a partir de 1917, esta tendencia ha ido en constante crecimiento. Por una parte, la debilidad del sector privado de la economía y su escasa capacidad de inversión y de ahorro, y por otra, las crecientes necesidades sociales que el Estado debe satisfacer, han convertido a las finanzas públicas en el principal motor de la economía nacional. De su sana administración depende, en gran medida, la evolución favorable del mercado interno.

Sin embargo, la escasez del ahorro, tanto público como privado, han hecho que México recurra con demasiada frecuencia a la utilización del crédito externo que, desde luego, juega un rol cualitativo y cuantitativo más importante que el endeudamiento interno.

La opinión de Guillén respecto de la teoría del ahorro interno suficiente y su influencia en la presente administración ha consistido en: "El manejo de las tasas de interés y de cambio, eje de la política neoliberal, se sustenta en la idea de que el establecimiento de tasas de

¹²¹ *Ibid.*, p. 255.

¹²² *Ibid.*, pp. 253-254.

interés positivas (superiores a la tasa de inflación interna) y la fijación de tasas de cambio 'flexibles y realistas' (que alientan las exportaciones y eviten las fugas de capitales) son la clave para el ahorro interno."

El Estado mexicano debe satisfacer las demandas sociales en materia de educación (artículo 3o. constitucional), de apoyo y fomento a la producción, de comunicaciones y transportes, de salud, de empleo, de asistencia social, de vivienda y, en general, de fomento al desarrollo de la actividad económica, social y privada. La importancia económica del Estado —reiteramos— consiste en que al Estado le corresponde la rectoría de la economía nacional (artículo 25 constitucional).

4. LA DEUDA EXTERNA

Entre los principales elementos de la deuda externa podemos encontrar los siguientes:

a. La moneda. Se refiere al tipo de moneda en que se haya pactado el crédito correspondiente. En este caso existen dos posibilidades: que el crédito se contrate en moneda nacional o bien en moneda extranjera. Al primero corresponde al crédito interno, pues de acuerdo con nuestra legislación las operaciones internas no pueden ser pactadas más que en moneda nacional.

En teoría, se podría también contraer un crédito externo en pesos mexicanos, pero en realidad esto nunca sucede. Desde luego que en el mercado financiero internacional la divisa mejor aceptada es el dólar norteamericano, que es la moneda en que México ha contraído la mayor parte de sus créditos.

b. Plazo. Es el periodo de tiempo en el cual se debe cubrir el crédito contraído. Es importante señalar que los créditos se pagan en pagos parciales y el plazo representa el periodo de tiempo en el que se acabará de cubrir tanto el capital como los intereses devengados.

Existe también la posibilidad de contraer un crédito que debe cubrirse en un pago único que comprenda tanto el capital como los intereses pactados. Este sería el caso de créditos de poca cuantía y los contraídos a corto plazo.

En atención a la duración del tiempo en que deba cubrirse el crédito, se habla de crédito a corto, mediano y largo plazo.

c. Tasa de interés. Económicamente la tasa de interés se considera el precio que debe pagarse por el dinero prestado. En este sentido, se pue-

de contraer crédito a tasa fija, o bien a tasa variable dependiendo del comportamiento del mercado financiero internacional. De esta manera, se pacta la tasa de interés, su periodicidad, forma de documentación, retribuciones al banco que funge como mandatario así como los intereses moratorios.¹²³

d. Documentos de operación. En cuanto a la documentación de la operación, se procura que quede formalizada en un contrato de crédito, evitando la emisión de pagarés. Desde el punto de vista de política crediticia, conviene restringir y evitar la circulación excesiva de pagarés en un determinado mercado, puesto que una entidad del sector público puede ver limitada su posibilidad de colocar nuevas operaciones a causa de una circulación demasiado amplia y desordenada de su papel.¹²⁴

La contratación de crédito trae aparejada el derecho del acreedor a recibir el interés estipulado y ver rembolsado el capital en los plazos convenidos. En consecuencia, el Estado contrae la obligación de rembolsar a su acreedor con el monto, plazo y la tasa de interés estipulada. La obligación crediticia del Estado se extingue con su cumplimiento, o bien cuando se niega a reconocer y pagar la deuda. Tal fue el caso del triunfo de las revoluciones soviéticas y cubana, cuyos gobiernos se negaron a reconocer las deudas contraídas por los gobiernos derrocados.

Cabe señalar que esta declaratoria unilateral no implica aceptación de sus acreedores, por lo que deberá iniciarse un procedimiento de jurisdicción diplomática a nivel internacional para tratar de hacer efectivo el crédito. En todo caso, debemos tener presente que desde principios de siglo, se formuló la doctrina Drago, según la cual es improcedente la intervención bélica a un país que se niegue a pagar sus deudas; esta doctrina mereció el reconocimiento oficial en 1907 en la Conferencia Internacional de La Haya.¹²⁵

Frente a su deuda pública, el gobierno nacional puede adoptar medidas distintas a la del pago propiamente dicho, entre las cuales podemos destacar las siguientes.

El incumplimiento. Esto ocurre cuando el Estado deudor no rembolsa el capital suscrito, no paga los intereses convenidos o no acata

¹²³ Véase "Bases generales para la negociación de los contratos por parte del sector público", SHCP.

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ *Encyclopédia mundial de relaciones internacionales y naciones unidas*, doctrina formulada en 1902 por el ministro de relaciones exteriores de Argentina.

los plazos establecidos. En incumplimiento puede ser parcial o total, según afecta a la operación en su integridad o sólo a una parte de ella.

La conversión de deuda pública. Esta forma no constituye la extinción de la deuda, en realidad se trata de una transformación de las condiciones de pago inicialmente pactado, en virtud de que el Estado deudor se encuentra impedido de cumplir con su obligación. El objeto de la conversión es la reducción del tipo de intereses, pues cambia un título antiguo por otro del mismo valor en capital pero con un interés menor. La conversión también puede tener por objeto la disminución o aplazamiento del pago de los servicios de amortización.

La consolidación. Este es el procedimiento por medio del cual se unifican los elementos de la deuda originalmente pactados con dos o más acreedores. Es decir, que enfrenta una multiplicidad de acreedores y de deudas, el Estado deudor logra uniformar las condiciones de pago de las distintas deudas en lo que se refiere a tasas de interés y plazos.

Repudio de la deuda. Es una forma directa de incumplimiento que consiste en la decisión soberana de un Estado para desconocer o negar integralmente la obligación del Estado derivada de un crédito público.

Moratoria. En este caso, el Estado suspende por un tiempo el pago del servicio de la deuda aunque posteriormente lo reanuda.

Bancarrota. Es la suspensión de pagos de carácter indefinido, sin posibilidades de reanudarlo.

La consolidación y la conversión de la deuda se refieren a procedimientos que busca un Estado deudor en dificultades para cumplir con sus obligaciones crediticias. Pero en ambos casos el Estado deudor mantiene su voluntad y capacidad de pago, aunque los problemas económicos internos le impiden cumplir con dicha obligación en los términos pactados originalmente. En consecuencia, se utilizan estos procedimientos para aligerar el pago de la deuda, ya sea por lo que se refiere al plazo o a las tasas de interés.

Por el contrario, las otras figuras mencionadas implican una situación que obliga al Estado deudor a negarse o encontrarse impedido de cumplir, aun parcialmente, con las obligaciones contraídas.

Desde luego estas situaciones son irregulares y por lo mismo excepcionales e implican un riesgo considerable, pues ningún acreedor internacional acepta pasivamente el desconocimiento de un crédito o la negativa de su pago.

Por fuentes internacionales de financiamiento designaremos a los organismos o instituciones extranjeras, públicos o privados, susceptibles de conceder créditos. Dichos organismos pueden ser nacionales o

extranjeros, o bien, organismos internacionales propiamente dichos: Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Ambos fueron creados en la Conferencia de Bretton Woods celebrada del 1º al 22 de julio de 1944, a través de un tratado que fue verificado el 27 de diciembre de 1945.¹²⁶

5. ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

A. *Fondo Monetario Internacional*

Los objetivos centrales del Fondo Monetario Internacional (FMI), son los siguientes:

- a) Contribuir a la eliminación de prácticas restrictivas y discriminatorias contra el comercio internacional.
- b) Facilitar y reducir las desigualdades en el cambio.
- c) Definir y preservar un régimen adecuado de relaciones monetarias cooperativas en el sistema internacional.
- d) Mantener y estabilizar la tasa de cambio, además de asegurar su ajuste ordenado.
- e) Ofrecer a los estados miembros un marco de estudio, negociación y asistencia técnica para transacciones monetarias.
- f) Otorgar créditos a países que se encuentren en dificultades en su balanza de pagos y contribuir a la reducción de la magnitud y duración de sus desequilibrios.¹²⁷

En realidad, el FMI constituye un conjunto de recursos destinados a la cooperación entre los distintos países miembros. Para lograr lo anterior, cada miembro aporta una cuota determinada en función de su nivel de desarrollo económico, tomando en cuenta parámetros como el producto interno bruto, la renta per cápita y la balanza de pagos.

Hasta 1978, cada país depositaba una parte de su cuota, 25% en oro, mismo que se podía ver reducido hasta 10% de su cuota total. El resto de su cuota se hacia llegar en moneda nacional, a una cuenta abierta en el banco central de cada país. En estas cuentas se registraban las operaciones relacionadas con el FMI. "La cuota así fijada, servía de base para medir el poder de voto (250 puntos para cada so-

¹²⁶ Green, Rosario, *Organismos internacionales*, México, UNAM, 1981, pp. 3-5.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 6.

cio, más un voto por cada 100 000 dólares de cuota), así como para determinar el máximo de volumen de recursos del fondo del que podían disponer los países miembros para resolver sus problemas de balanza de pagos.”¹²⁸

Posteriormente se introdujo un nuevo sistema crediticio en el FMI, a través del cual se crearon los derechos especiales de giro, que constituyen partidas contables de una cuenta especial llevada por el fondo. Este sistema se inicia a raíz del abandono del patrón oro y su sustitución por el dólar. “Los DEG sólo pueden utilizarse por los socios del FMI en situación de déficit en la balanza de pagos y que estén perdiendo reservas, sus ventajas sobre los recursos ordinariamente obtenidos por el FMI consisten en su generalidad, ya que cualquier país en dificultades puede beneficiarse. Ventajas adicionales son su semi-automatismo y su vencimiento a plazo fijo... la importancia de los DEG estriba en que crean una nueva línea de liquidez internacional, distinta del oro y de las monedas de las reservas, basándose en los excedentes de divisas de los países miembros, que de esta forma, sin perder su volumen contable de reservas, los ceden para salvaguardar la situación de los países que se encuentran en el déficit.”¹²⁹

Por los altos niveles de endeudamiento de América Latina y, en general, del conjunto de países en vías de desarrollo, y dado que el FMI junto con otros organismos internacionales poseen recursos suficientes para satisfacer las demandas de los créditos de dichas naciones, éstas recurren —por razones que analizaremos más adelante— a las instituciones o bancos privados en demanda de préstamos. Esta situación no implica la no intervención del FMI en estas operaciones. En estos casos, el FMI juega el papel de árbitro entre prestamistas y prestatarios, actuando con frecuencia como aval para la consecución de nuevos créditos, así como para los procesos de renegociación de créditos que no se pueden pagar en los términos pactados originalmente.

De esta manera el FMI queda en posibilidades para fijar la política económica que deberán observar los países endeudados que quieran renegociar sus créditos, o bien, obtener nuevos.

Del análisis de las políticas y recomendaciones del FMI a los países deudores, así como los intereses que persiguen los bancos privados acreedores, se puede observar coincidencia de intereses, políticas y

¹²⁸ Tamames, Ramón, *Introducción a la economía internacional*, España, Alianza Editorial, 1983, p. 32.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 36-37.

objetivos de ambas fuentes de financiamiento internacional. “La mayor participación de los bancos privados no significa una pérdida de importancia de los organismos internacionales, como el BID, BIRF o el FMI, sino una mayor supeditación de estos últimos a los primeros.”¹³⁰

En los programas de política económica que impone a los países endeudados, uno de los principales objetivos que busca el FMI es la adopción de medidas correctivas para establecer el equilibrio en la balanza comercial e incluso lograr un superávit. Con este propósito el FMI hace que los países, entre otras medidas, devalúen sus monedas, buscando una mayor competitividad en los mercados internacionales. Sin embargo, esto encarece los bienes y servicios importados, lo que produce un alza interna de los precios; la devaluación recomendada por el FMI conduce, así, a la inflación y ésta a mediano plazo hace necesario una nueva devaluación “y por ello cada devaluación no hace más que preparar y promover la devaluación subsiguiente, como se ha podido observar reiteradamente en la realidad de todos los países que pretenden ajustar su equilibrio por el mecanismo de las devaluciones.”¹³¹

De esta manera, el FMI sólo promueve medidas para equilibrar la balanza comercial y no la de servicios. Asimismo, el FMI recomienda la promoción de la inversión extranjera, omitiendo mencionar la necesidad de establecer mecanismos que eviten la salida de utilidades de estos capitales, con lo cual se produce una realidad: la inversión extranjera no genera mayor riqueza nacional, sino que favorece la salida de capital.

En suma, las principales políticas recomendadas por el FMI son las siguientes: devaluación de la moneda, reducción de gasto público, control sobre salarios, eliminación a subsidios de productos básicos y aumento a tasas de interés.¹³²

Estas políticas se deben instrumentar de conformidad con las recomendaciones del FMI limitando, en consecuencia, el ámbito de decisión nacional. Así pues, el crecimiento de endeudamiento de un país obliga a éste a cumplir condiciones y programas cada vez más severos.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 9-14.

¹³¹ Sacristán, Nicolás, *Inflación, desempleo, desequilibrio comercial externo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1982, p. 145.

¹³² Green, *op. cit.*, pp. 9-14.

B. *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*

Otro organismo importante es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Entre sus principales objetivos podemos mencionar los siguientes:

a) Ayudar a la reconstrucción y fomento de países asociados, facilitando la inversión de capital para fines productivos, incluida la rehabilitación de los países afectados por la segunda Guerra Mundial.

b) Promover la inversión privada en el extranjero o participaciones en préstamos y otras inversiones hechas por inversionistas privados.

c) Promover el equilibrio a largo alcance del comercio internacional y el mantenimiento del equilibrio de las balanzas de pago, fomentando las inversiones internacionales para el desarrollo de los recursos productivos de los asociados y coadyuvando a aumentar la productividad, el nivel de vida y las condiciones de trabajo de dichos países.

d) Coordinar los préstamos garantizados por el banco con los préstamos internacionales hechos a través de otros conductos de manera que reciban la primera atención los proyectos más útiles y urgentes.

e) El BIRF concede a los gobiernos de los estados miembros, así como a las instituciones públicas o privadas, préstamos con intereses a corto y mediano plazo, a condición de que estén respaldadas por el gobierno de su país.¹³³

Resulta interesante señalar que México fue socio fundador junto con otros 43 países, y su aportación inicial fue de 65 millones de dólares, mientras que Estados Unidos fue el máximo aportador con 3 175 millones.

Cabe destacar que el BIRF es una de las instituciones internacionales especializada en el otorgamiento de créditos destinados a la realización de proyectos productivos de los países en desarrollo. El banco analiza detalladamente estos proyectos e impone el cumplimiento de diversos requisitos técnicos y financieros para que el crédito se cumpla efectivamente con los objetivos propuestos.¹³⁴

Las fuentes extranjeras de financiamiento son los organismos financieros de otros países tanto públicos como privados. Dentro de esta primera categoría se encuentran tanto dependencias gubernamentales como bancos estatales. Estas instituciones se especializan en el otorgamiento de créditos de exportación de bienes de capital. Estos créditos

¹³³ *Ibid.*, pp. 20-22.

¹³⁴ *Ibidem*.

los puede conceder directamente el proveedor al prestatario, o bien provenir de bancos privados con la garantía de organismos especializados del país exportador o, en algunos casos, de los organismos oficiales pertinentes.

Normalmente estos créditos se conceden a tasas fijas y a plazos que tienden a ampliarse en función de la magnitud de la exportación.

Respecto a los agentes financieros privados, el mercado más importante es el de los préstamos en eurodivisas o también llamados créditos financieros. En esta categoría existe una gran variedad de préstamos que pueden ser de corto, mediano y largo plazo, para financiar todo tipo de necesidades de un país.

Dado el condicionamiento especial a que someten el BIRF y otros organismos similares el otorgamiento de sus créditos, con frecuencia México prefirió recurrir a las fuentes privadas de financiamiento, cuyos requisitos eran significativamente menores, lo cual jugó un papel determinante en la configuración de la deuda pública externa. Ante la facilidad de obtener créditos en los mercados internacionales de capital (sobre todo norteamericanos), México recurrió primordialmente a fuentes bancarias privadas, buscando aprovechar las ventajas; su mayor flexibilidad y menor condicionamiento.

En este sentido, Rosario Green afirma: "del lado de los prestamistas es un hecho que los banqueros... que prestan a los países en desarrollo prefieren a los petroleros. En segundo lugar favorecen a los países relativamente grandes y de altos 'ingresos'. En tercer lugar, prefieren también a aquellos con regímenes políticos estables, con economías que crecen, que poseen una amplia base de recursos minerales (no sólo petróleo) y que mantengan contactos permanentes y sólidos con la comunidad bancaria internacional".¹³⁵

Para el caso de Estados Unidos, los principales bancos que otorgan créditos al extranjero son, en orden de importancia, el City Bank, el Bank of America y el Chasse Manhattan Bank. El fenómeno de la privatización de la deuda trae aparejado un endurecimiento de las condiciones para el otorgamiento de créditos, que no son de tipo cualitativo, como el caso de los organismos tradicionales, sino de tipo cuantitativo, es decir, referidos a tasas de interés más alto y a plazos más breves.

La evolución de la contratación de la deuda pública externa se inicia con el análisis del crecimiento del endeudamiento público mexicano

¹³⁵ Green, Rosario, *Estado y banca transnacional en México*, México, Nueva Imagen-Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, 1981, p. 129.

a partir de la década de los cincuenta, los motivos que la originaron se inscriben dentro de una misma política económica del gobierno mexicano que se llevará adelante hasta el momento de la crisis de 1982, e inicia con el agotamiento del modelo de sustitución, resultado de la segunda Guerra Mundial.

Durante los cincuenta, el gobierno mexicano comenzó a recurrir en forma creciente al endeudamiento externo. Entre las razones para lo anterior, hubo la necesidad de cubrir la brecha entre el gasto público y los ahorros del sector público y también la necesidad de cerrar la brecha comercial que se ampliaba debido a la pérdida del dinamismo de las exportaciones mexicanas y al rápido agotamiento de las primeras etapas de la política de sustitución de importaciones.

Por otro lado, el crecimiento de la deuda pública obedeció a la creciente actividad de los organismos y empresas integrantes del sector público. Así, los organismos descentralizados como Pemex, Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad, comenzaron a contratar niveles crecientes de deuda con el exterior para financiar sus inversiones y sus déficits.

Asimismo, se recurrió al endeudamiento público externo para saldar la vieja deuda, lo cual hasta la fecha se ha convertido en la razón de ser de una parte importante del endeudamiento público externo.

Cabría señalar que la Comisión Económica para América Latina, con su teoría del desarrollismo, consideraba al financiamiento externo, público y privado, como un complemento de los recursos internos que tendría resultados positivos sobre el conjunto de la economía latinoamericana, pero esto en función de observar ciertas cuestiones relacionadas con su monto, destino y condiciones.

De esta forma, el endeudamiento público externo fue visto como una forma de financiamiento de una buena parte del gasto y de la inversión pública.

La deuda pública creció también de manera impresionante, resultado tanto de la política del gobierno federal para cubrir los faltantes con ahorro externo, como del programa de inversión pública de los organismos descentralizados y empresas paraestatales cuyos financiamientos también fueron cubiertos con ahorro externo.

En este sentido, el programa nacional de financiamiento al desarrollo, señala: el endeudamiento público externo permitió, en lo interno, impulsar la expansión de la planta productiva y, en lo externo, tener acceso a las divisas necesarias para hacer frente a los desequilibrios

de la cuenta corriente sin afectar las reservas internacionales o el tipo de cambio.

De 1960 a 1965, la deuda pública externa creció a una tasa promedio anual de 16.8%, y parte de esos recursos se utilizaron para hacer frente a los gastos originados por la adquisición de diversas empresas. A pesar de que en la segunda mitad de la década su crecimiento promedio anual fue inferior a la década anterior, su saldo la colocó como la segunda de América Latina y la cuarta del mundo.

El mecanismo general seguido hasta la década de los setenta era de aliento al ahorro y a la inversión del sector privado gracias a los subsidios y exoneraciones fiscales, lo cual originó que el Estado tuviera que recurrir al endeudamiento interno y, sobre todo, externo, para financiar su déficit. La deuda pública externa se convirtió en el mecanismo de ajuste más importante a través del cual el gobierno intentó hacer frente a los desequilibrios financieros (gasto público y balanza de pagos) sin instrumentar estrategias alternativas para superarlos, *v. gr.*, una profunda reforma fiscal, control de cambios, aumento de los precios y tarifas públicas.

Entre 1970 y 1976, la situación fue en el fondo la misma. Frente a las alternativas señaladas, el Estado apeló al financiamiento por endeudamiento.

En 1976 la deuda externa era de 23 446 millones de dólares y los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas alcanzaron niveles muy altos.

Al final del sexenio, para tener accesos al financiamiento México se vio obligado a firmar un acuerdo con el FMI de estabilización estricta por un periodo de tres años. Este acuerdo fijaba ciertos objetivos al gobierno para su periodo de 1977-1979. Estos objetivos apuntaban sobre todo a la reducción de déficit del sector público, la limitación del empleo en el sector público, la apertura económica hacia el exterior y la represión de los aumentos salariales.

Sin embargo, debido al descubrimiento de importantes recursos petroleros, que lo colocaron como la sexta potencia mundial, México pudo realizar una política económica diferente. En efecto, el descubrimiento de los recursos petroleros sirvió como aval para obtener importantes recursos financieros en los mercados internacionales de capital.

En lugar de la política propuesta por el FMI, se impuso una política de aceleración del crecimiento y continuación del proteccionismo, de esta manera los recursos petroleros se volvieron el principal instrumento para tratar de corregir el desequilibrio externo.

Pero los desequilibrios se acentuaron: "inflación, desequilibrio del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y crecimiento del déficit del sector público, así como un aumento de la deuda externa que en 1978 era de 34 mil millones de dólares y que pasó a 84 mil millones de dólares en 1982".¹³⁶

Para la década de los ochenta la deuda creció tanto, que la evaluación de su servicio era superior al de la deuda misma. En este sentido, en el *Programa nacional de financiamiento al desarrollo* podemos leer: "El coeficiente del servicio de la deuda que había alcanzado 58% en 1978 y 62.6% en 1979, mostró una disminución en 1980, sobre todo debido a las exportaciones de petróleo..., sin embargo, los intereses se incrementaron sustancialmente un promedio de 5.1% de éstas en los sesenta, y 9.9% en la primera mitad de 1979, a 27% en los ochenta... en 1981, la deuda pública externa creció 51% y su saldo alcanzó 21.3% del PIB."¹³⁷

De ninguna manera pensamos que la deuda externa sea una de las principales causas de la crisis que afronta el país desde 1982. A este respecto, el presidente De la Madrid, señala: "las causas inmediatas que propiciaron la crisis fueron de carácter marcadamente financiero, como los agudos desajustes de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior, el excesivo endeudamiento externo y la inflación".

A fin de resolver la crisis se requiere atender estos problemas estructurales para, sobre bases sólidas, hacer ajustes que requiere la política financiera del país, y no como la supone la presente administración al centrar la solución de los problemas en la falta de liquidez de la economía nacional.

En el discurso de toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid puso en marcha el programa inmediato de reorganización económica (PIRE) con el propósito de sentar las bases para controlar los efectos más negativos de la crisis en el más corto plazo, y en seguida instrumentar su política económica de mediano plazo.

El PIRE contiene diez puntos básicos de acción:

1. Disminución del crecimiento del gasto público; en este sentido se propone una política de austeridad en el gasto público, racionalizando su monto y ajustándolo a la fortaleza del ahorro interno. A pesar de ello, se pretende preservar los servicios sociales, reorientar la inver-

¹³⁶ Guillén Romo, *op. cit.*, p. 105.

¹³⁷ *Programa nacional de financiamiento al desarrollo*, *cit.*

sión, así como atender el pago de la deuda y contener el crecimiento del gasto corriente para aumentar el ahorro público.

2. Protección al empleo.
3. Continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad, cancelando proyectos de carácter suntuario, de baja prioridad o cuya programación haya sido inadecuada.
4. Reforzamiento de las normas que aseguran disciplina adecuada, programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado.
5. Protección y estímulo a los programas de producción y distribución de alimentos básicos del pueblo.
6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado de la deuda. Para ello se plantea profundizar la reforma fiscal para lograr mayor equidad y recaudación; se incrementarán los precios de los bienes y servicios públicos con aumentos mayores para aquellos que consumen los grupos sociales de altos ingresos y simultáneamente exigir mayor eficacia y productividad a la empresa pública.
7. Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.
8. Reivindicación del marco cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado.
9. Restructuración de la administración pública federal para que actúe con eficacia y agilidad, así como sujetar al aparato público a la previsión y el orden a la más estricta responsabilidad de los funcionarios.
10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución.

En cuanto a la administración de las finanzas públicas y de conformidad con los diez puntos programáticos del PIRE, el plan prevé la elaboración de presupuestos austeros a fin de reducir el déficit del sector público, así como la selección y, en su caso, cancelación de obras públicas, además del reforzamiento a las normas que aseguren la disciplina, la eficiencia y la honradez en su ejecución del gasto público, restrictiva, limitada, única y exclusivamente a los gastos indispensables y prioridades del gobierno federal. Esto puede significar una importante restricción a los niveles de inversión y gasto público destinados a la atención de los servicios públicos, sociales y asistenciales.

Por lo que se refiere a la administración del ingreso, evidentemente se trata de incrementar al máximo los ingresos del Estado para cubrir el déficit del sector y disponer de recursos suficientes que den cumplimiento a las obligaciones derivadas del exagerado nivel de endeuda-

miento. En consecuencia, se introducirán las reformas necesarias al sistema fiscal de incrementar las cargas tributarias.

Dicha política se acompañará de una revisión periódica y sistemática de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el Estado con el fin de sanear las finanzas del sector paraestatal, reducir los subsidios hacia el sector y favorecer el ahorro del sector público.

Al respecto, en un estudio realizado por investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas, en el área de las finanzas públicas, ellos proponen como alternativa "que debe facilitarse la reactivación productiva sobre bases nacionales y para ello se requiere de una reforma fiscal, no sólo administrativa sino además económica, que amplíe el mercado interno a través de la distribución de ahorro y la riqueza. Aunado a esto estaría la reorientación del gasto que en mucho se vería beneficiado por una política monetaria y crediticia flexible que estimule la disminución de tasas de interés nacionales y en el frente externo busque, por medio de la fuerza que da la unión de deudores, la reducción drástica de las tasas de interés internacionales... De esta manera, la política monetaria y crediticia flexible, además de ajustarse a la fiscal, al reducir las tasas de interés, alentaría la producción en su conjunto".¹³⁸

Se trata en consecuencia, de reducir el gasto público y de incrementar la partida de los ingresos para producir mayores excedentes con los cuales se pueda hacer frente a los compromisos derivados de la deuda externa.

Asimismo, se parte de la base de una renegociación de la deuda externa con el FMI, que le permita al país resolver sus problemas, evitar la quiebra o suspensión de pagos y cumplir con los compromisos contraídos.

El *Programa nacional de financiamiento del desarrollo 1984-1988*, forma parte del sistema nacional de planeación como lo señala el artículo 23 de la Ley de Planeación. En su calidad de programa especial, tiene como propósito especificar los objetivos, prioridades y políticas en materia de financiamiento al desarrollo en congruencia con el plan nacional de desarrollo.¹³⁹

¹³⁸ Ramírez López, Berenice, "Los desacuerdos de la integración latinoamericana: el caso de México, Brasil y Argentina", en *Deuda externa y democracia*, núm. 10, México, UNAM-IIE, enero-octubre 1986.

¹³⁹ Véase el artículo 9 del decreto por el que se aprueba el plan nacional de desarrollo, *Diario oficial*, 31 de mayo de 1983.

Este programa se propone abatir la inflación, corregir los desajustes de las finanzas públicas y de la balanza de pagos, moderar el endeudamiento externo así como lograr un crecimiento económico sostenido para lo cual será necesario fortalecer el ahorro interno a partir tanto de la reconstrucción del ahorro del sector público, aumentando sus ingresos y racionalizando sus gastos corrientes, como del fortalecimiento del ahorro captado por el sistema financiero apoyándose en una política de fomento al ahorro financiero y de estímulo al ahorro privado y social.

La autoridad responsable de vigilar la ejecución, evaluación, revisión y modificación de dichos programas es la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que deberá apoyarse en el Consejo Nacional de Financiamiento al Desarrollo como órgano de consulta permanente sobre la política del financiamiento. Dicha dependencia deberá promover la concertación y la inducción de acciones con los grupos sociales y particulares interesados, así como con los gobiernos de las entidades federativas. La duración de este programa alcanzará hasta el fin del mandato constitucional de la presente administración.¹⁴⁰

Se reconoce que la política de financiamiento al desarrollo estará significativamente limitada por diversos factores, tanto de orden interno como externo, teniendo particular importancia estos últimos. En este sentido se deberá de considerar la evolución de variables como la actividad económica internacional, sobre todo por lo que se refiere al crecimiento, la inflación y el desempeño de los países industrializados, así como el comportamiento del comercio internacional y la evolución del mercado petrolero internacional.

En consecuencia, y dentro de la estrategia a seguir, el plan propone ampliar las líneas de crédito oficial establecidas en otros países y rediseñar la política en materia de inversión extranjera y transferencia de tecnología. En este último renglón, se procurará que la inversión extranjera facilite una mayor penetración de los productos internacionales y que la transferencia de tecnología sea provechosa para el país. En este sentido, el programa establece: "La inversión extranjera directa deberá complementar el ahorro interno sin desplazar la inversión nacional, orientando y promoviendo de manera selectiva su aportación financiera, tecnológica y administrativa, procurando que presente una contribución netamente positiva al desarrollo, en especial a la balanza de pagos."

¹⁴⁰ *Ibid.*, artículo 2.

Sin embargo, el programa reconoce que históricamente la inversión extranjera no ha contribuido, como se esperaba, a apoyar los objetivos del desarrollo nacional; "si bien la inversión extranjera aportó divisas, contempló el ahorro interno, reforzó la inversión productiva y abrió o amplió algunos mercados de explotación, su orientación y regulación no permitió extender todos los beneficios posibles para el país".

Las empresas con participación extranjera generaron saldos comerciales deficitarios, y de sus pasivos contraídos con el exterior la mayor parte lo fue con la casa matriz, por lo que debería revisarse la política de estímulo a la inversión extranjera y dejar de seguir pensando que "la inversión extranjera directa puede aportar recursos frescos del exterior, complementar el ahorro interno, generar empleos, sustituir importaciones, contribuir a la competitividad del país y transferir, adoptar y desarrollar tecnologías. Es evidente que los intereses de las empresas difícilmente coinciden y apoyan los objetivos nacionales del desarrollo".

En conclusión, la política financiera prevista por el plan nacional de desarrollo y el programa nacional de financiamiento al desarrollo, consiste en reducir al máximo el gasto público, en perjuicio desde luego del sector social y en incrementar sustancialmente la carga tributaria. Actualmente los mexicanos transfieren más recursos al gobierno y reciben de él menos servicios. Una parte importante de este impresionante esfuerzo de ahorro nacional está destinado a afrontar los compromisos derivados de la deuda externa que, por lo demás, no se ha visto reducido básicamente; se está pagando única y exclusivamente intereses sin amortizar el capital, por otra parte el país sigue contratando créditos externos (si bien a niveles más moderados), que normalmente están destinados al pago del servicio de la deuda externa.

La deuda externa mexicana ha generado una multiplicidad de discusiones y opiniones contradictorias, su importancia ha adquirido un carácter urgente para la economía nacional, por lo cual inclusive se considera que el enfrentamiento de la deuda externa es necesariamente político y no sólo económico.

En México se tiene un desconocimiento general de lo que ha sido la negociación de la deuda pública con los organismos internacionales, porque generalmente se llevan a cabo a "puerta cerrada". Así se ha preferido negociar de manera aislada, tomando una actitud pasiva ante las decisiones de otros países como Perú y Brasil, negociando en forma directa con sus acreedores las condiciones de pago del servicio de la deuda.

Este pago ha tenido un costo social muy elevado: la reducción del presupuesto, la cancelación de subsidios, los cuales han provocado un despido masivo de trabajadores, una baja en la calidad de la educación y deterioro en los servicios de salud.

Nuestro país, al aceptar y acatar paulatinamente las medidas impuestas a manera de restructuración, aceptó el ingreso al GATT, vendió, suprimió, fusionó y restructuró a las empresas paraestatales. Con la aplicación de las directrices económicas del FMI, no le han permitido sentar las bases para establecer un crecimiento económico sólido que mejore la situación frente al pago de la deuda pero, en cambio, ha estrechado la dependencia de nuestra economía al comercio externo.

Una alternativa considerada por varios autores es estimular al sector agrícola, satisfaciendo el consumo interno y exportando el excedente hacia países desarrollados de productos agrícolas, provocando así, la entrada de divisas al país.

Otra alternativa parte de una interrelación entre la política fiscal y la relación que guarda con el crecimiento económico y el bienestar social de la población. Empezando por los cuatro aspectos fundamentales de los ingresos públicos:

1. Un crecimiento espectacular de los ingresos derivados del financiamiento, que tiende a agotarse conforme la situación y el panorama económico se tornan cada vez más críticos e inciertos.
2. Una fuerte participación de los ingresos derivados del petróleo, que ha llevado a tomar medidas inesperadas y de graves efectos socioeconómicos ante la dramática caída de los precios internacionales del hidrocarburo.
3. Un sistema de carácter regresivo que ha tendido a reconcentrar el ingreso.
4. La inexistencia de reforma económica integral en la estructura de los ingresos públicos y en particular en los ingresos tributarios, que no se puede dejar de vincular a una administración acomplejada e inefficiente.¹⁴¹

Con estos cuatro fundamentos se trató de "sanear" las finanzas públicas a partir de 1982, iniciando con el incremento de los ingresos a través de la recaudación fiscal y de los ingresos por la prestación de servicios y derechos de las paraestatales. Como ejemplo tenemos el IVA que del 10% subió al 15% la tasa general y 20% la tasa de productos suntuarios.

¹⁴¹ Pérez Morales, Constantino, "Finanzas públicas y bienestar social", en *Deuda externa y democracia*, núm. 10, México, UNAM-IIE, 1986.

El impuesto sobre autos nuevos, tenencia, buscó también un mayor control para evitar la elusión y la evasión fiscales.

Las medidas que se han descrito no han constituido una restructuración, no son medidas de fondo, al realizar las modificaciones no logran el reordenamiento económico, el crecimiento sostenido y la distribución equilibrada del ingreso. De esta manera, la experiencia de la economía mexicana en los últimos años, muestra los costos que implica una relación inadecuada entre el ritmo de crecimiento económico, la evolución de la cuenta y las finanzas públicas.