



INOPSE

**INSTITUTO NACIONAL DE CONTADORES PÚBLICOS
AL SERVICIO DEL ESTADO**

***CONVENCIÓN NACIONAL
HACENDARIA***

2004

MESA III

DEUDA PÚBLICA



RESUMEN EJECUTIVO

La astringencia de liquidez interna, en combinación con la saturación del endeudamiento externo, principalmente por el sobrecosto de la Deuda Externa, ha resultado el abatimiento de la posibilidad de no contar con disponibilidad de recursos financieros externos. Así mismo, la retracción de la inversión privada, hace imposible suponer la asignación de ahorro privado hacia actividades productivas de interés social, por lo cual es necesario maximizar la captación de recursos a través de una Reforma Hacendaría y una reestructuración integral de la Deuda Externa, aunado a ello el diseño de un nuevo modelo económico.



INDICE

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

- *Conceptual*
- *Jurídico*
- *Histórico*

DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

- *Fuentes de Financiamiento*
- *Impacto de la problemática Económica, Financiera y Social*
- *Situación Actual*

PROPUESTAS E INICIATIVAS

- *Soluciones*
- *Ponderación, solvencias y justificación de la mejor opción y su impacto.*
- *Identificación de la propuesta Técnica y Jurídica.*

PLAZOS DE TRANSICIÓN



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

CONCEPTUAL

El crédito público, significa confianza en el cumplimiento puntual y exacto de las las obligaciones que contrae un gobierno con otros gobiernos y con inversionistas particulares. En el caso de los bonos, títulos y valores gubernamentales, el crédito público esta representado por la autorización para emitir estos instrumentos.

Desde el punto de vista teórico, el crédito se encuentra íntimamente ligado a la capacidad de pago, por lo que normalmente el crédito se concede después de que el otorgante como el demandante, han aceptado a su entera satisfacción la condiciones y características específicas de la operación.

Es el uso o utilización que el Estado hace de un crédito otorgado, generandoce con él una obligación de pago, por tanto, es el acto intermedio entre el crédito y la deuda. En el caso de los bonos, títulos y valores, el empréstito tiene lugar en el momento de la colocación total o parcial de la emisión, operación por medio de la cual el gobierno emisor obtiene efectivo contra la entrega de los instrumentos señalados, que representan las obligaciones o deuda pública.



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Todo empréstito aumenta los recursos disponibles del Gobierno, si el empréstito es externo, habrá un aumento real de recursos en la economía, Pero sí el crédito es interno, sólo existirá una transferencia interna de estos, ya que los recursos disponibles del sector privado disminuirán en la misma cantidad en que aumente los del sector público, a menos que el empréstito sea hecho por el Banco Central, vía emisión de moneda.

JURÍDICO

La Ley General de Deuda Pública, define a la deuda pública como las obligaciones de pasivos directos o contingentes, derivadas de financiamiento a cargo del sector público. En el caso de los pasivos contingentes, se refieren aquellas obligaciones que tienen como aval la garantía del Gobierno Federal, es decir, los pasivos que representan cierto riesgo para los acreedores, por lo que requieren contar con un aval, en este caso, el del Gobierno Federal. Por lo que respecta a la contratación con créditos del exterior la Constitución Pública de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstito sobre el crédito de la Nación, para aprobar los empréstitos, y para reconocer, y mandar pagar la deuda nacional.

La Carta Magna establece también que ningún empréstito podrá celebrarse, sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República.

HISTÓRICO

El impulso inicial a la tendencia del proceso del desenvolvimiento económico de nuestro país, fue condicionado al grado de desarrollo por España durante el período colonial, en virtud del atraso y estancamiento que esta tuvo con relación al resto de Europa. En efecto, la Revolución Industrial registrada en Inglaterra, corresponde al nacimiento de México como un país políticamente independiente, lo cual determinó que su desarrollo posterior, se enmarcara en



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

las nuevas formas de dominación, implantada por el incipiente capitalismo.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que las constantes revueltas políticas, las cuales fueron financiadas principalmente con recursos crediticios, olvidando canalizar estos ingresos a los sectores de agricultura, industria y comercio, lo que dio como resultado una desolación en el país por decenios enteros, propiciando un clima de inestabilidad y desconfianza, dando como resultado el escaso desarrollo logrado por los factores de producción. Así, no es sino hasta 1877, año en que se inicia el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, cuando el país se vio inundado por la inversión extranjera, atraída por los recursos naturales de México y por la seguridad de la paz del porfiriato, con lo cual se canalizaron recursos que se encontraba ociosos hasta entonces, integrándolos al mercado interno.

La Revolución de 1910 quizás aumentó el crédito potencial del Gobierno, ya que el anhelo de reivindicación popular podía traducirse en una organización económica y social, más equitativa y estable. Sin embargo, el retroceso que



MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

significo para el movimiento revolucionario el cuartelazo de 1913, aplazó la realización de ese anhelo, intensifico la guerra civil y suspendió el servicio de la Deuda.

Tal fue el problema que se tubo que enfrentar el país, después de la revolución, para satisfacer en poco tiempo el cúmulo enorme de obligaciones, aglomerado por las necesidades y los errores de los Gobiernos, no alcanzaría el superávit presupuestal de un período presidencial. Sin embargo, para efecto de obrar sobre la conciencia pública, introduciendo en ella la confianza, mostrando el Ejecutivo su mejor animo de pagar a sus acreedores de la Federación, mediante la formación de presupuestos equilibrados, restricción de los gastos, dentro de los limites marcados por las posibilidades reales de captación impositiva, y concertación de arreglos con los acreedores de aquellas diferidas para su pago. Con la Hacienda Pública Federal rehabilitada, fue posible iniciar el recorrido por los tres senderos que señaló las nuevas políticas hacendarías adoptadas, a saber la reforma fiscal, reorganización bancaria y reestructura crediticia.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Una de las principales características que define a los países subdesarrollados, es la escasez de capitales propios, suficientes para financiar sus economías, sin embargo, las grandes potencias mundiales obtienen sumas enormes de capitales, por concepto de utilidades, que no pueden absorber en sus propios países, por lo cual se revierte al exterior por conducto de inversiones extranjeras y empréstitos. La base de la política mexicana, consiste en que las inversiones extranjeras, son aceptables, si coadyuvan al desarrollo del país, en el caso de los créditos externos, esto son otorgados por agencias gubernamentales, organismos internacionales, bancos privados y proveedores, cuyos recursos descansan para el abasto de bienes y servicios, además aportaría fondos en parte a las inversiones necesarias para obras de infraestructuras económicas, y ampliar la oferta de divisas para apoyar la paridad del tipo de cambio.



DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Otra de las fuentes de financiamiento, es el que corresponde al ahorro interno, a través, del sistema bancario que comenzó a absorber una proporción cada vez mayor de Ingreso Nacional, situación que aprovecho e Sector Público como alternativa para su financiamiento; Con respecto al Gobierno Federal las fuentes de financiamiento, han sido los recursos de distintas instituciones publicas y privadas; a fin de asegurar el sector gobierno las sumas necesarias de nuevos créditos netos y facilitar sus propias tenencias, el Banco México se valió de sus propias facultades para obligar a los bancos de depósito y ahorro, así como a otras instituciones crediticias, sujetas a su jurisdicción, a que incrementaran sus tenencias de valores públicos. En la última década el Banco de México a través del encaje legal ha suministrado poco más del 70% del total los nuevos créditos internos al Gobierno Federal, el resto lo cubrieron los bancos de deposito y ahorros, las instituciones crediticias y otros prestamistas internos. Esta situación a provocado, efectos desfavorables en el otorgamiento de crédito interno principalmente a la pequeña y mediana industria, poniendo en riesgo la estabilidad de este sector.



IMPACTO DE LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICA, FINANCIERA Y SOCIAL

Económica

La política Económica asociada al modelo de desarrollo, señala que el Estado le corresponde procurar la creación de infraestructura necesaria, los servicios sociales a la población, los estímulos a la inversión privada y extranjera, a través de medidas de protección y fiscales, de manera tal, que el proceso de crecimiento se desarrollase en un ambiente de estabilidad. Por su parte, el sector privado le corresponde asegurar el crecimiento de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios. Como elemento fundamental de esta estrategia, el sector público recurría al expediente del endeudamiento externo, con un doble propósito, por una parte, asegurar el equilibrio de la balanza de pagos y el crecimiento de las reservas, y por la otra, complementar los escasos ingresos fiscales para el financiamiento de la inversión pública.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

A través de esta política se resolvería a mediano plazo, el problema del empleo, la distribución del ingreso, la estructuración racional de las actividades productivas, la dependencia externa y el papel del sector público en el proceso de desarrollo, así como una política de endeudamiento moderado.

Las políticas comerciales, financieras y fiscales, tuvieron también un efecto negativo en la creación de empleos, al promover el uso intensivo del capital, y estimular la canalización del ahorro a través del sistema bancario, con el fin de asegurar que el Estado pudiese financiar el incremento del gasto público con deuda interna. Así mismo, debido a la carencia de una política tecnológica más acorde con las necesidades del país, se tendió a adoptar los patrones de producción y consumo vigentes en otros países.

En cuanto a la agricultura las políticas adoptadas para intentar el desarrollo del sector, dieron lugar al surgimiento de serios problemas, dando testimonio de una insuficiencia dinámica, descendiendo la tasa de



umento de la superficie cultivada y la de rendimiento por hectárea; Además, los cambios en la composición por cultivos; Aunado a ello el crecimiento del producto de este sector fue inferior a la demanda interna.

Financieras

Una de las características que definen el proceso de desenvolvimiento económico de nuestro país, es que la estructura fiscal no corresponde con el nivel de gasto público, así como la saturación del uso de recursos externos, y la poca flexibilidad de los recursos del ahorro interno para ser utilizado por el sector privado.

El sistema bancario, ha ido observando cómo el Gobierno Federal se convierte en acaparador de recursos financieros, ya que, mediante el empleo de la técnica de fijar encajes legales muy elevados, obligando a las instituciones crediticias privadas a suministrar al Gobierno volúmenes de crédito cada vez mayores, logrando así que en buena parte de los recursos de estas instituciones, desvié el

financiamiento de la inversión privada a cubrir necesidades del Sector Público.

Sin embargo, esta situación, en combinación con la dificultad que el sistema bancario esta teniendo para incrementar la captación de recurso s financieros, ha resultado el estrangulamiento, por la vía del crédito, de los pequeños y medianos empresarios.

Social

La problemática financiera ha provocado una crisis de la economía nacional, provocando el desplome de la producción de sectores tradicionales, así como fuerte detrimento en los niveles de vida de la población, lo cual, ha incidido en un elevado costo social. El modelo de desarrollo adoptado, no condujo al mejor o mayor aprovechamiento de los recursos humanos, físicos o financieros, ni a mejores niveles de vida para los sectores populares del país, en tanto la concentración del ingreso se encuentra en un grupo minoritario, y el estancamiento relativo a la disponibilidad de recursos públicos para el desarrollo, estimulando el crecimiento acelerado de la Deuda.



DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

SITUACIÓN ACTUAL

En México, la combinación de varios factores fundamentales, ha conformado el ritmo y tendencia del proceso y desenvolvimiento de la economía por un lado, la estructura fiscal no corresponde al nivel de gasto público, en virtud que este capta una proporción muy baja del PIB, además para cubrir en parte esta carencia de recursos, el Gobierno a través de la Ley de Derechos de Extracción de hidrocarburos, capta más del 60% de los ingresos de petróleos mexicanos por ventas de exportación, dejándolo sin liquidez para sus inversiones, lo que originado que este recurra en mayor medida al endeudamiento y a los Pidiregas. Aunado a ello el Estado con la finalidad de cubrir su déficit también a recurrido en forma permanente al ahorro interno, a través del encaje legal de los bancos, de estos recursos a utilizado más del 70%, lo que a provocado una falta de liquides para las inversiones del sector privado, principalmente en lo que toca a la pequeña y mediana industria, y en estrecha relación con lo anterior, la penetración de capitales internacionales en la economía, lo que ha generado una subordinación de intereses creciente a las potencias mundiales.



PROPUESTAS E INICIATIVAS

Soluciones : Las restricciones de liquidez interna, en combinación con la saturación con la capacidad del endeudamiento externo, por el sobre costo de la deuda externa, debido a la devaluación de nuestra moneda, ha resultado el abatimiento de no contar con disponibilidad de recursos financieros externos. Así mismo , a la retracción de la inversión privada, hace imposible suponer asignación de ahorro privado hacia actividades productivas de interés social. Por lo tanto, la fuente más asequibles de financiamiento es el ahorro público, en que es viable su control, en consecuencia, una política económica para el empleo y la productividad, debe ser inducida por el Gobierno, por lo cual es necesario maximizar la captación de recursos a través de una reforma Fiscal integral y de una reestructuración de la Deuda Externa, con la finalidad de dar mayor flexibilidad a la balanza de pagos y los presupuestos del Sector Público, así como la búsqueda de una estabilidad política, económica y social, para lograr la confianza de los inversionista, y en esa forma fluyan los recursos financieros, en los montos necesarios para cubrir las inversiones que necesita el país para su desarrollo.

Ponderación, solvencia y de la mejor opción y su impacto: *Reestructuración Integral de la Deuda Externa, esta opción debe considerarse la mejor por sus efectos en el mediano plazo, por el hecho que se tendría un mejoramiento en la liquidez en la economía en los próximos años. En el entendido, de que se orienten estas disponibilidades de recursos libres a las prioridades de inversión de los sectores público y privado, aunado a eso deberá ser acompañada con políticas que impulsen la generación de recursos de las demás fuentes de financiamiento, en correlación a un pacto ha nivel nacional con todos los sectores de la sociedad, con el objeto de diseñar un nuevo modelo económico que haga competitivo a todos los sectores activos del país, reforzando así la cadena productiva nacional.*

Identificación de la propuesta técnica y jurídica: *Para realizar una reestructuración de la Deuda Externa, es necesario elaboración de convenios en el ámbito internacional; En primera instancia la solicitud para su aprobación de este proyecto al Fondo Monetario Internacional, siendo este gestor y aval, con el fin de lograr el consensos de los Organismos Internacionales, así como de los bancos y proveedores extranjeros. Por la parte jurídica hacer cambios necesarios*



tanto en la Constitución como en la Ley de Deuda Pública.

Descripción del escenario deseable; La reestructuración de la Deuda Externa , debe estar enmarcada en un nuevo modelo económico, que fortalezca la cadena productiva, donde vaya acompañada de una estabilidad política, económica y social, que conduzca a un ambiente de confianza, para influir en los ahorradores e inversionistas a suministrar recursos para el fortalecimiento de nuestra estructura productiva.

PLAZOS DE TRANSICIÓN

En cuanto a los plazos en materia Jurídica, serían de tres meses, desde la elaboración de las modificaciones a los artículos dentro de la Constitución, como las de la Ley de Deuda Pública, documento que tendrá que presentar el Ejecutivo a la Cámaras para su aprobación. Con respecto, al tiempo que llevaría las nuevas contrataciones para reestructura la Deuda Externa, estos transcurriría entre seis a diez meses, donde los primeros meses se elaboraría la documentación financiera y económica para presentarla al Fondo Monetario, y los siguientes meses para hacer convenios con los Organismos y Gobiernos extrajeros.