



INSTITUTO NACIONAL DE CONTADORES PÚBLICOS  
AL SERVICIO DEL ESTADO, A.C.

**CONVENCIÓN NACIONAL**

**HACENDARIA**

**2004**

**MESA III**

**ANÁLISIS Y PROPUESTAS  
DE DEUDA PÚBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE CONTADORES PÚBLICOS  
AL SERVICIO DEL ESTADO, A.C.

## **RESUMEN EJECUTIVO MESA III**

### **ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE DEUDA PÚBLICA**

**La astringencia de liquidez interna, en combinación con la saturación de la capacidad del endeudamiento externo, principalmente por el sobre costo 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.**

# I N D I C E

## **Marco Teórico Conceptual**

- **Conceptual**----- 1
- **Jurídico**----- 7
- **Histórico**----- 8

## **Diagnostico de la Situación Actual**

- **Fuentes de Financiamiento**----- 13
- **Impacto de la problemática Económica,  
Financiera y Social**----- 17
- **Situación Actual**----- 24

## **Propuestas e Iniciativas**

- **Soluciones**----- 25
- **Ponderación, solvencias y justificación de la  
mejor propuesta**----- 26
- **Identificación de la propuesta Técnica y  
Jurídica**----- 27

**Plazos de Transición**----- 28

**Bibliografía**----- 29

## **MESA III**

### **ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE DEUDA PÚBLICA**

**Lic. José Huízar Maciel**

#### **MARCO TEORICO CONCEPTUAL**

##### **Marco Conceptual**

**Para promover el desarrollo económico, los gobiernos nacionales han recurrido al empréstito como fuente de financiamiento. La contratación de deuda externa durante los años setenta, actuó como un impulso de crecimiento de un buen número de países en desarrollo, permitiendo obtener altas tasa de crecimiento económico, sin embargo, el servicio de la deuda externa se convirtió posteriormente en el principal obstáculo para el crecimiento y como consecuencia para el desarrollo económico, no permitiendo una flexibilidad en sus presupuestos por las carencias para invertir en sus sectores prioritarios.**

**En consecuencia el análisis del crédito público y la deuda pública se generalizó, debido a la importancia que adquirieron el empréstito y el servicio de la deuda dentro del total de los ingresos y del gasto público. Por su cobertura institucional, el análisis del crédito y la deuda pública debe referirse a los componentes del sector público como un todo, independiente de las consideraciones de carácter específico que se hagan para cada uno de ellos, es decir, la deuda pública debe ser estudiada tanto en sus aplicaciones, como en sus beneficios en el sector y en su marco económico.**

**Es importante destacar que el análisis económico y financiero de la deuda pública reclama la existencia de estadísticas confiables y adecuadas, ya que la carencia total o parcial de ellas, dificulta la determinación precisa de sus efectos, y por ende la formulación y aplicación de una política técnicamente bien estructurada de las finanzas públicas, un ejemplo de ello es la ubicación de aquellos pasivos de empresas públicas mexicanas que fueron privatizadas, y que para sanearlas para su venta el Gobierno asumió tanto la deuda interna como externa, no ubicando estas deudas de acuerdo con el origen de los recursos. Por otra parte es importante señalar también aquellos pasivos que no están tipificados como deuda como son los Pidiregas de Petróleos Mexicanos, así como las empresas privadas que trabajan para el Sector Eléctrico, y que originan pasivos, los cuales no son contemplados en la Cuenta Pública como estadísticas de deuda.**

**El crédito Público, significa confianza en el cumplimiento puntual y exacto de 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 está 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 las condiciones y características específicas de la operación.**

**Cuando las instituciones o particulares conceden un crédito se dice que este ha sido otorgado, concedido o autorizado, asimismo, cuando el solicitante obtiene el crédito se dice que ha sido autorizado. Por otra parte, cuando se hace uso del crédito, se denomina que este ha sido ejercido, utilizado o dispuesto, en el caso de los bonos, títulos o valores gubernamentales, se le da el nombre de colocación, lo cual constituye el empréstito, que es principal generador de la deuda pública.**

**Es el uso o utilización que el Estado hace de un crédito otorgado, generándose 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.**

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

**A continuación, se toma como referencia, los conceptos contemplados dentro del marco teórico-conceptual de los trabajos preparatorios (previos al inicio de la Convención). Teóricamente entre las principales causas que impulsan al Estado a recurrir al empréstito se encuentran:**

- El déficit en las operaciones financieras del sector público, resultado de un mayor gasto respecto a los ingresos públicos ordinarios.**
- El desarrollo económico, a través del financiamiento de amplios programas de obras públicas, que permitan la aceleración del proceso de formación de capital y los desastres naturales, que requieren la inyección de recursos extraordinarios para hacerles frente.**

**Sin embargo, tanto los programas de desarrollo económico como los derivados de la atención a los desastres naturales, son generadores de un gasto mayor con respecto a los**

**recursos ordinarios disponibles, lo que provoca un desequilibrio presupuestal (Déficit) que deberá ser financiado a través de la emisión de deuda pública.**

**La deuda pública se constituye de todas las obligaciones financieras del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos internos y externos sobre el crédito de la Nación. Estas obligaciones están constituidas por bonos, títulos y valores u otra clase de instrumentos de crédito.**

**Para analizarla la evolución de la deuda pública, esta se contabiliza en cuatro variantes que sirven de insumo para medir el endeudamiento interno y externo del sector público:**

**Deuda Externa Bruta.- Esta constituida por la suma de todos los pasivos del sector público contratados con residentes del exterior, denominados en moneda extranjera.**

**Deuda Externa Neta.- Se define como la deuda externa bruta menos los activos financieros en el exterior a favor del Gobierno Federal y del Sector Paraestatal.**

**Deuda Interna Bruta.- Considera todos los pasivos del sector público federal con inversionistas nacionales, pagaderos en moneda nacional.**

**Deuda Interna Neta.- Se define como la deuda interna bruta menos los saldos de la cuenta corriente que lleva el Banco de México y el Fondo de Contingencias.**

**Atendiendo a sus características y a la disponibilidad de la información, la deuda pública se puede agrupar en diversas clasificaciones. La deuda pública se clasifica principalmente por su origen, es decir, en interna o externa, a partir de esta clasificación, se elabora otras tantas más, que responde a necesidades específicas de administración, control, supervisión y análisis de los pasivos públicos.**

**Por su origen.-** El pasivo público se divide en interno y externo, esta clasificación es una de la más importante para efectos del análisis económico, ya que permite conocer los movimientos de divisas que se tiene con el exterior, así como la transferencia del poder de compra de los particulares nacionales hacia el sector público.

**Por plazo de amortización.-** Toma en cuenta el período de amortización de los pasivos, agrupando la deuda a corto y largo plazo. No existe un criterio único para definir el corto y largo plazo, sin embargo, en la práctica, el corto plazo se aplica a las obligaciones con vencimiento menores a un año, y el largo plazo a los pasivos con periodos de vencimiento mayores a un año.

**Por deudor directo ante el extranjero.-** Considera la entidad pública que contrata los recursos en el extranjero, aún cuando estos recursos no sean utilizados por misma entidad por ejemplo, el Gobierno federal coloca bonos en el exterior para financiar proyectos de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad, aquí el monto de los pasivos se le acreditan al Gobierno, que aparece como deudor directo ante el exterior;

**Por usuario de los recursos.-** Identifica al usuario directo de los recursos, independientemente de que la entidad pública lo contrate ante el extranjero. Siguiendo con el ejemplo anterior, en ese caso, el monto de los adeudos se acredita a Pemex y CFE, entidades que aparecerían como deudoras de estos recursos.

**Por país acreedor.** En esta clasificación se toma en cuenta al país de donde provienen los recursos del empréstito, con el propósito de conocer la posición deudora que el Gobierno tiene con diferentes acreedores externos.

**Por moneda.-** Esta clasificación toma en cuenta el tipo de moneda en el que fue otorgado el crédito, lo cual es estipulado en los contratos e instrumentos de deuda. Es de señalar, la

**importancia de mantener una deuda diversificada en cuanto a la moneda en que se contrate, debido a las variaciones de tipo de cambio que sufren esta a lo largo del tiempo respecto al dólar americano.**

**Por fuentes de financiamiento.- Esta clasificación se hace tomando en consideración los canales e instituciones bancarias y financieras por cuyo medio se obtienen los recursos derivados de los préstamos.**

**Endeudamiento neto del sector público es el incremento neto de la deuda pública tanto para la interna como para la externa, es la que se obtiene al sustraer el flujo de salida por el pago de la amortización de capital durante un período determinado, del flujo bruto de entrada de capital por crédito ejercido durante el mismo periodo de referencia. En otras palabras, es la diferencia entre el monto de la amortización que se paga y el total de recursos que se obtienen por la disposición de nuevos créditos, durante cierto periodo de tiempo.**

**El servicio de la deuda tanto interna como externa, es el monto de capital, intereses, comisiones y gastos que, de acuerdo con los términos de contratación, se debe pagar a los acreedores durante cierto periodo de tiempo estipulado. En otras palabras, el servicio de la deuda se compone de la amortización y el costo financiero de esta.**

**Las deudas por su forma de contratación pueden ser bonos, créditos bancarios, organismos internacionales y proveedores.**

## **Marco 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 refiere a 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 Política de lo Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos 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.**

## **Marco 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 país políticamente independiente, lo cual determinó que su desarrollo posterior, se enmarcara en 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 la cual se canalizaron recursos que se encontraban ociosos hasta entonces, integrándolos al mercado interno.**

**Para tal efecto, al comenzar la administración del general Díaz extendió progresivamente la protección a las inversiones extranjeras, hasta convertirlas en una poderosa red de intereses económicos europeos y norteamericanos, que se concentraron en buena medida, en la creación y ensanchamiento de vías de comunicaciones, basada en la red ferroviaria, y en las industrias extractivas de minerales y de petróleo.**

**Por otra parte, ante la escasez de recursos financieros propios, debido a que casi todos los ingresos del gobierno se habían consumido en gastos de guerras para pacificar el país, se tomó la decisión de recurrir al endeudamiento externo. Sin embargo, el rápido crecimiento de la Deuda experimento en este periodo, se relaciono con la construcción de los ferrocarriles, en virtud de que los empréstitos contratados, fueron canalizados en buena medida al pago de subvenciones que se otorgaron a las empresas ferrocarrileras. Así, esta política facilito la entrada de capitales extranjeros y la de otorgar concesiones con bastante liberalidad, lo que se tradujo en una gran afluencia de empresas que explotaron las actividades conectadas con la expansión de los mercados externos, originando una creciente dependencia y un elevado endeudamiento externo.**

**El elevado crédito que el Gobierno de México llegó a disfrutar, por virtud de la hábil gestión financiera de Limatour, no podía ser mas que transitoria, debido a la paz impuesta por la dictadura porfiriana, que sólo se preocupó a beneficiar a una pequeña clase de privilegiados.**

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

**En efecto, como resultado de la fase armada de la revolución, las facciones en pugna prefabricaron toda clase de confiscaciones y préstamos forzosos, además de la emisión en billetes de circulación que querían imponer por la fuerza, por lo cual propició un clima de inestabilidad que culminó en la inflación.**

**Sin embargo, durante el régimen de Carranza, la Hacienda Pública estuvo en manos de Luis Cabrera Secretario de Hacienda, a él se debió la formación y manejo de la Deuda en este período.**

**La creación de un Sistema Financiero Nacional que se bastase por sí mismo, para servir con eficacia a los intereses del comercio, de la industria y de la agricultura de México, esto resultaría estéril, si al mismo tiempo, no se lograra una adecuada canalización de recursos de créditos internos y externos del Gobierno, mostrando su firme voluntad de cumplir con los compromisos contraídos.**

**Tal fue el problema que se tuvo 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 periodo presidencial. Sin embargo, para efecto de obrar sobre la conciencia pública, introduciendo en ella la confianza, mostrando el Ejecutivo su mejor ánimo de pagar a los acreedores de la Federación, mediante la formación de presupuestos equilibrados, restricción de los gastos, dentro de los límites marcados por las posibilidades reales de captación impositiva y concertación de arreglos con los acreedores de aquellas deudas diferidas para su pago.**

**Con la Hacienda Pública Federal rehabilitada, fue posible iniciar el recorrido por los tres senderos que señaló las nuevas políticas hacendarais adoptadas, a saber la reforma fiscal, reorganización bancaria y la reestructuración del crédito.**

**La reforma Bancaria y Fiscal tuvieron una tendencia igualitaria; el programa comprendía la creación del Banco Unico de Emisión, el cual fue creado en 1925, a raíz del superávit con lo que cerro el ejercicio anterior, el Banco de México, S.A. fue fundado para ocuparse en emitir billetes, y regular la circulación monetaria dentro del país, los cambios al exterior y la tasa de interés, redescantar documentos de carácter mercantil y efectuar las operaciones bancarias que requiere la Tesorería, además todas aquellas que competen a la Banca Comercial.**

**En 1935 Cardenas inicio un vasto programa de obras públicas, que produjo efectos estimulantes, el porcentaje de inversión pública destinada al desarrollo básico, que se elevo del 57% logrado por Calles al 78%. Asimismo, la relación entre la inversión y el aumento de la producción, fue muy favorable y su explicación se encuentra en darle prioridad al sector agropecuario en la política de Cardenas. En efecto los gastos en obras de infraestructuras para el sector primario, desempeñaron un papel muy importantes en el incremento de la producción de dicho sector.**

**La década 1940-1950 marcó un cambio radical en la estrategia del desarrollo económico de México, es el año que asumieron el poder una sucesión de presidentes dedicados a demostrar que el crecimiento industrial, que de acuerdo con un criterio moderno, era indispensable para este país. En efecto, cuando Avila Camacho tomó el Gobierno, en 1940 heredó una situación económica muy diferente a las de sus antecesores; la segunda Guerra Mundial dio un fuerte estímulo, en dirección de una rápida industrialización. Cuando la nueva administración empezó a reconocer las oportunidades ofrecidas por el momento histórico, enfatizo cada vez más la necesidad de industrializar al país.**

**La segunda guerra mundial creó una demanda externa de productos nacionales, lo que redundó en un fuerte incremento de las exportaciones mexicanas entre 1935 y 1945. Ante esta situación, la demanda de manufacturas fue especialmente importante los productos textiles, que representaron menos del 1% de las exportaciones en 1939, incrementando hasta el 20% en 1945, además las exportaciones de alimentos, bebidas, tabaco y sustancias químicas, también insignificantes en 1939, se elevaron hasta el 8% en 1945.**

**Ante este panorama, se presentó la oportunidad para México para lograr acuerdos definitivos y ventajosos en materia de Deuda Externa, para tal efecto Eduardo Suarez Secretario de Hacienda en turno, comenzó las negociaciones con el Comité Internacionales de Banqueros, dando por resultado el Convenio para el ajuste de la Deuda Directa, reduciendo la deuda a menos del 10% del monto original, con el mismo espíritu en 1946 se firma el convenio para la reestructuración de la deuda de ferrocarriles.**

**Ante esta situación los gobiernos postcardenistas, iniciaron un ambiente político y económico, más favorable para alentar a la inversión en sector industrial. Para tal efecto el Estado Mexicano ha utilizado diversos métodos de apoyo al desarrollo industrial, entre ellos podemos apreciar tres grupos**

principales de política, la primera es la asignación de recursos, la impositiva y la comercial.

La asignación de recursos fue llevada a cabo en dos formas; la canalización de recursos crediticios a empresas industriales, y la creación de una infraestructura de apoyo al crecimiento industrial. La política crediticia se orientó a canalizar los ahorros internos y externos a las actividades industriales. Aunado a ello también a la inversión pública en obras de infraestructura, permitiendo la adquisición de insumos básicos de combustibles y de energía eléctrica, suficientes y a precios inferiores a sus costos marginales. Obvio decir que este proceso significa un fuerte subsidio a la producción industrial, que redundó en el crecimiento del déficit de las finanzas públicas.

La política impositiva en su faceta de promoción industrial, consiste principalmente, en exenciones de los impuestos sobre la renta, importaciones, ingresos mercantiles y exportaciones, que se ofrecen a las industrias nuevas y necesarias. Asimismo la política comercial constituye un elemento muy importante de la política de fomento industrial, y se maneja sobre todo, basándose en modificaciones de los aranceles, precios oficiales de los artículos destinados al comercio exterior y permisos de importación. Así el sistema arancelario se ha orientado fundamentalmente a la protección industrial.

Sin embargo que el proceso de industrialización fue generando una estructura económica más compleja, la intervención del Sector Público, se fue debilitando en apoyo a la política de industrialización del país. En efecto la posición, del sector público, como productor de bienes y servicios, se tornó pasiva, alejándose de la etapa de producción de bienes de consumo, etapa que ha estado definiendo la conformación y dinámica del país. Como apoyo a la política de industrialización, se efectuó un proceso de transferencias de excedentes económicos, vía política de precios bajos, de organismos descentralizados a la iniciativa privada, colocando

**a aquellos en situaciones financieras críticas, supeditadas al endeudamiento creciente.**

## **DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL**

### **Fuentes de Financiamiento**

**Una de las principales características que define a los países subdesarrollo, 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 la inversión extranjera.**

**Así, la inversión extranjera representa una vía de canalización de recursos financieros, hacia los países de menor grado de desarrollo. Esta variable, que resalta por su importancia, contempla la utilización del excedente económico generado por el capitalismo, si se concibe al excedente económico, como la diferencia entre lo que una sociedad produce, y los costos de dicha producción, estamos en condiciones de comprender mejor el mecanismo del financiamiento exterior de los países subdesarrollados.**

**En el caso de México, el nivel de gasto público es insuficiente, y no responde a una estructura fiscal adecuada, sino, por el contrario, se capta una proporción muy baja del Producto Nacional, lo que, propicia, en gran medida al endeudamiento interno y externo para financiar la inversión pública.**

**Las inversiones extranjeras directas, son benéficas para el país, ya que aumentan los capitales a su disposición y elevan el nivel técnico al difundir métodos modernos de producción y distribución, incrementando el nivel de ocupación, y preparan**

**mamo de obra calificada, e introducen sistemas más eficientes de organización.**

**La base de la política mexicana, consiste en que las inversiones extranjeras son aceptables, si coadyuvan al desarrollo económico del país, con carácter complementario del capital nacional, es decir, que el mayor porcentaje del financiamiento del desarrollo económico, debe descansar en el ahorro nacional. Sin embargo, los países altamente desarrollados, verdaderamente necesitan invertir en exterior; dentro de los países capitalistas desarrollados existe la necesidad de expansión de sus empresas, y la relativa saturación de recursos monetarios en los campos más redituables, sin que basten los enormes programas para absorber los cuantiosos excedentes económicos obtenidos, Asimismo, la inversión extranjera ha sido un importante factor, que ha generado la dependencia económica de los países atrasados, ya que al exportar sus capitales a los países subdesarrollados, los países capitalistas históricamente han asegurado el abastecimiento de materias primas a bajo precio y el control de los mercados para sus productos.**

**La base de la política mexicana, consiste en que las inversiones extranjeras son aceptables, si coadyuvan al desarrollo económico del país, con carácter complementario del capital nacional, es decir que el mayor porcentaje del financiamiento debe descansar en el ahorro nacional. De esta manera, en promedio para el periodo 1970-2003, la inversión extranjera directa ha representado una participación importante en la inversión total.**

**A las inversiones extranjeras, se añaden inversiones indirectas a través de empréstitos otorgados por agencias gubernamentales como es el EXIMBANK, o bien, por organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo, bancos privados y proveedores extranjeros, cuyos recursos descansan para el abasto de bienes y servicios,**

**relacionados con el crédito otorgado. El financiamiento externo aportaría fondos en parte a las inversiones necesarias en obras de infraestructuras económicas, y además ampliaría la oferta de divisas para apoyar la paridad del tipo de cambio. El complemento del financiamiento exterior del Sector Público, se ha constituido con el recurso de la colocación de Bonos en los mercados financieros internacionales.**

**El endeudamiento del Sector Público ha llegado a niveles de consideración, tanto en el Gobierno Federal como las empresas propiedad del Estado, con la diferencia que el primero le debe básicamente a la banca privada del país, mientras que los segundos al sistema financiero externos. La política que han seguido las empresas del Estado, ha sido un poderoso instrumento que el Gobierno ha utilizado en gran medida para promover la industrialización del país, dentro del marco de desarrollo.**

**El endeudamiento interno se vincula al volumen de recursos que fuese posible captar, sin incurrir a emisiones primarias de dinero, lo que conduciría a ciclos recurrentes de inflación-devaluación. La política económica con estabilidad cambiaria y de precios, se ha caracterizado por el crecimiento hacia dentro, basándose en sustitución de importación de bienes industriales, un gran auge financiero y un fuerte aumento en la relación ahorro-ingreso. Sin embargo se observa un estancamiento en el sector Agropecuario, lo que ocasiona una sensible disminución en la tasa de crecimiento de los productos de este sector.**

**El sistema bancario comenzó a absorber una proporción cada vez mayor del Ingreso Nacional, situación que aprovecho el Sector Publico como alternativa para su financiamiento; Con respecto al Gobierno Federal las fuentes de financiamiento, han sido los recursos de las distintas instituciones de crédito, publicas y privadas; a fin de asegurar al sector gobierno las sumas necesarias de nuevos créditos netos y facilitar sus propias tenencias, el Banco de México se valió de sus amplias**

**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.**

**El Banco de México empleó la técnica de fijar encajes legales muy elevados y más tarde de hacer dispensas de estos requisitos de reserva, siempre que los depósitos fueran invertidos conforme a programas descritos, los cuales requerían la inversión de una parte relativamente importante de los depósitos adicionales en valores gubernamentales, obtenibles en el mismo banco.**

**A partir de 1955 la Banca Central obliga a las instituciones crediticias privadas a suministrar al Gobierno, un volumen cada vez mayor de crédito, así se logro que una parte de los recursos de estas instituciones se desviasen del financiamiento de la inversión privada a la de la inversión pública.**

**Para tal fin, el instrumento esencial utilizado en la política monetaria, ha sido la combinación de altas tasas encaje adicional, con determinadas normas de inversión; en términos más precisos, es lo que viene a constituir un sistema de control selectivo de crédito.**

**En la última década el Banco de México a través del encaje legal, ha suministrado poco más del 70% del total de los nuevos créditos internos otorgados al Gobierno, el resto lo cubrieron los Bancos de depósitos y ahorros, las instituciones crediticias y otros prestamistas internos.**

**La política de desarrollo desplegada por los Gobiernos, ha tenido como premisa fundamental el esquema de crecimiento que conjuga la generación de ahorro creciente, y la adecuada asignación de los recursos de inversión, con el fin de reforzar los efectos para estabilizar la expansión económica, la estrategia consistió en actuar sobre los factores que determinan el ahorro acoplándolas a las medidas de política,**

tendientes a lograr una asignación eficiente de los recursos. Así mismo para elevar al máximo la nueva inversión, y al mismo tiempo aprovechar la capacidad de endeudamiento del el Gobierno.

Otras fuentes de financiamiento, que en forma recurrente a utilizado el Gobierno Federal para cubrir sus déficits presupuestales, han sido los recursos provenientes de las cuotas de los trabajadores pensionados del IMSS y del ISSTE, situación que a provocado la quiebra financiera sobre todo en el Seguro Social, que solo cuenta dentro de sus existencias con 25 mil millones de pesos, recursos que serian insuficientes para cubrir las necesidades de un año, siendo estas entre los gastos por pensiones y las medicinas que representan un monto de mas 35 mil millones, por lo que para que este Instituto este saneado financieramente tendría que recuperar el total de las cuotas prestadas que son alrededor de los 380 mil millones. Aunado a esto recursos, el Gobierno también a utilizado recursos provenientes de los fondos para el retiro de los trabajadores, siendo estos las Afores y el SAR.

## **Impacto de la Problemática Económica, Financiera y Social.**

### **Económica**

La política Económica asociada al modelo de desarrollo, señala que el Gobierno le corresponde procurar la creación de la infraestructura necesaria; los servicios sociales a la población, los estímulos a la inversión privada nacional y extranjera, a través de medidas de protección y fiscales, y el control de las políticas monetaria, fiscal y laboral, 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 publico 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.**

**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 publico en el proceso de desarrollo, así como una política de endeudamiento externo moderado.**

**Sin embargo, el efecto combinado de las tasas de crecimiento económico y de población activa; la naturaleza de las políticas económicas adoptadas y la crisis mundial, sobre todo lo concerniente a la lenta recuperación económica de Estados Unidos, así como las características del progreso tecnológicos incorporado al proceso productivo, dio como resultado que el empleo se convirtiera en el problema más grave que afronta la economía mexicana.**

**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 publico 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.**

**Por otra parte, con relación al déficit en cuenta corriente, y su vinculación con los niveles de integración económica, es importante considerar la dependencia comercial de nuestro país, con mas del 80% del valor conjunto de las exportaciones mexicanas, corresponde a transacciones efectuadas con los**

**Estados Unidos. En este punto, precisa señalar que gran parte del comercio de exportación que se realiza, se encuentra controlado por las corporaciones transnacionales que operan en el país.**

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

**En el sector industrial, el progreso tecnológico de los países avanzados, incorporando en los bienes de capital importados, trajo como consecuencia la implantación de métodos de producción, que pretendían a sustituir la mano de obra por maquinaria y equipo, dando como resultado que, aún cuando la participación de sector aumento en el PIB, sin embargo la mano de obra del sector fue menos que proporcional al crecimiento industrial**

## **Financiera**

**Una de las características que define el proceso de desenvolvimiento económico de nuestro país, es que la estructura fiscal no corresponde con el nivel del gasto público, así como la saturación del uso de los recursos externos, y la poca flexibilidad de los recursos del ahorro interno para ser utilizados 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 buena parte de los recursos de estas instituciones, desvíe 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 recursos financieros, ha resultado el estrangulamiento, por la vía del crédito, de los pequeños y medianos empresarios.**

**Es importante señalar que la canalización de recursos financiero externos a la economía mexicana, por conducto de la inversión extranjera directa, y el otorgamiento de crédito externo, no ha correspondido a las verdaderas necesidades del país, con el propósito de integrar y diversificar la economía. En efecto, la inversión extranjera directa ha penetrado en los sectores más redituables de la economía, dando por resultado que la mayor parte de la producción nacional exportada, se encuentre bajo el control de las empresas extranjeras, en la cual es preponderante la penetración de recursos del capital internacional.**

**A las inversiones directas de las potencias capitalistas, se añaden inversiones indirectas, a través de empréstitos otorgados por organismos financieros internacionales como el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, o bien, por las instituciones bancarias extranjeras, quienes en realidad, son agencias de las empresas transnacionales, y cuyos créditos en su mayoría, solo se conceden para ensanchar la infraestructura económica, lo cual se tradujo en constantes beneficios para dichas empresas. Por otra parte, podemos observar que, por lo regular, se cubren tasas de interés más elevadas que las del mercado internacional de capitales, con la obligación de gastar su importe en la adquisición de bienes producidos por los grandes países capitalistas, y con plazos, montos y formas de amortización, en condiciones nada satisfactorias para el país.**

**Los créditos otorgados por los organismos financieros internacionales, así como los concedidos por las instituciones bancarias privadas extranjeras, con gran claridad persiguen el propósito de crear ventaja para los intereses de las grandes potencias, y extender el clima favorable para las inversiones extranjeras directas, ya que por la vía de créditos atados, que sirven como instrumento de fomento a las exportaciones de los consorcios transnacionales de los países acreedores, se ha fundado la idea de que la resolución de los problemas del país, se encontraran por la vía del comercio exterior, donde nuestros recursos naturales juegan un papel decisivo, creado bajo las condiciones de subordinación económica.**

**Sin embargo, resulta interesante observar que los empréstitos externos contraídos, dan lugar a crecientes salidas de divisas por servicio de la Deuda, a causa de la acumulación de obligaciones, que la ayuda financiera externa se convierte simultáneamente mas necesaria y más problemática, por virtud que provoca aumentos de servicios de la deuda externa, que ocasiona reducciones en las disponibilidades corrientes de divisas.**

## **Social**

**La problemática financiera ha provocado una crisis de la economía nacional, provocando el desplome de la producción de sectores tradicionales, así como un 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 lograr 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 financiamiento del desarrollo, estimulando el crecimiento acelerado de la Deuda Pública.**

**En efecto, la política implementada determinó, como su objetivo fundamental, el alcance de metas económicas ajenas al bienestar social de las mayorías, y antepuso el logro y mantenimiento de criterios instrumentales, como la paridad cambiaria, las tasas de interés, de crecimiento y de ahorro privado, frente a las necesidades básicas de empleo e ingreso de beneficio popular, propiciando la agudización de las tensiones políticas y sociales, así como un decremento de la eficacia económica.**

**Una de las características que han definido el proceso de desenvolvimiento económico en nuestro país, han sido las fuertes tendencias a la concentración del ingreso, que ha sido determinado por dos factores; por un lado, el desempleo, en la medida que permite aumentar la fuerza de trabajo disponible y abaratar el costo de la mano de obra; por otra parte, las presiones inflacionarias y devaluatorias, en tanto trasladan, por la vía de incremento de precios y utilidades, los ingresos del asalariado al factor capital**

**En lo relativo al factor tecnológico, cabe señalar que éste no fue tomado en cuenta ni en la formulación ni en la implementación de la política de desarrollo industrial. Al amparo de esta situación, se produjo una entrada excesiva de capital extranjero y empresas transnacionales, se creó una fuente de evasión de impuestos, el país se hizo más dependiente y no se fomentó el desarrollo científico y tecnológico nacional y se ignoró las importantes relaciones entre el factor tecnológico, el empleo, la distribución del ingreso, la utilización de recursos naturales y la capacidad de autodeterminación del país. El costo social de estas medidas fue extremadamente alto, pero esto no se ha comprendido en toda su dimensión.**

**Así, la estrategia de desarrollo de las últimas décadas que siguió México, basada principalmente en la industrialización,**

ha dado como resultado, que, el país se enfrente a problemas de mayor gravedad. Por un lado, las tensiones entre los grupos sociales se han intensificado como resultado de un creciente desempleo y marginación, de una cada vez más inequitativa distribución del ingreso y de la falta de acceso de importante sectores a adecuados niveles de alimentación, educación, salud y vivienda. Así mismo, estos fenómenos no se presentan únicamente en el ámbito interno, sino que también se reflejan de una manera clara y definitiva en las relaciones con el exterior.

En este último aspecto es donde el modelo de desarrollo implementado, presenta los mayores costos sociales. Por una parte, sus manifestaciones directas se han traducido en una excesiva participación de la inversión y la tecnología extranjeras en el proceso de industrialización del país, así como en una elevada dependencia del financiamiento externo para llevar a cabo la inversión pública. Por otra parte, en lo relativo a sus manifestaciones indirectas, las más importantes son las vinculadas a una creciente dependencia científica y tecnológicas, y al hecho de que, consciente o no, en México se adoptó una estructura productiva más orientada a satisfacer las necesidades de una sociedad de consumo, que las necesidades vitales de la mayoría de la población.

Todo estos problemas se agravaron, por un lado, como resultado del acelerado crecimiento de la población, así como por la inadecuada transferencia del progreso técnico generado en el exterior, y por la propensión de dar mayor importancia a los problemas asociados con la creación de una infraestructura físicas, como vías de comunicación, a costa de los relacionados con la infraestructura en recursos humanos, como alimentación, salud pública, educación, vivienda popular y ciencia y tecnología.

## **Situación Actual**

**En México, la combinación de varios factores fundamentales, ha conformado el ritmo y tendencia del proceso del desenvolvimiento de la economía; por un lado, la estructura fiscal no corresponde al nivel de gasto público, en virtud de que se capta una proporción muy baja del PIB, lo cual aunado a la política de transferencias de recursos al Gobierno Federal a través de la Ley de Derechos sobre Extracción de hidrocarburos, no permitiendo a Petróleos Mexicanos liquidez para sus inversiones, lo que ha originado que este recurra en mayor medida al endeudamiento y a los Pidiregas. Aunado a ello el Gobierno Federal con la finalidad de cubrir sus déficits a recurrido en forma permanente al ahorro interno, a través del encaje legal de los bancos, de estos recursos a utilizado mas del 70%, lo que a provocado una falta de liquidez de efectivo para las inversiones sector privado, principalmente en lo que toca a la pequeña y mediana industria. Y en estrecha relación con lo anterior, la penetración de los capitales internacionales en la economía nacional, lo que ha generado un proceso de desenvolvimiento económico del país, con subordinación creciente a los intereses de las potencias internacionales.**

**Ahora bien, para lograr las bases un desarrollo económico integral e independiente, implican, en la actual coyuntura política económica, replantear el modelo económico como fórmula para el desarrollo económico del país, en tanto resulta imprevisible aumentar los niveles de producción, productividad y empleo, encaminados a efectuar una redistribución del ingreso, favorables a las grandes mayorías; reducir el desequilibrio y la dependencia externa, y diseminar la educación y la cultura, en todos los estratos de la población. Para tal efecto, es importante relegar a su nivel adecuado a los instrumentos monetarios, objeto de la estabilidad,**

**procediendo a reubicar los grandes objetivos del desarrollo, y la política económica que debe apoyarles.**

**El gran objetivo es el desarrollo integral e independiente, concebido como resultado de una economía productiva, una sociedad más justa, y una cultura popular, que conduzca a lograr mejores niveles de vida para la población, resulta impostergable comprometer, por parte del Estado, una política económica de autentico beneficio mayoritario. Ello conduce a evaluar la capacidad de nuestra economía, para allegar recursos de capital, tendientes a financiar una inversión productiva que genere empleo; establecer las prioridades sociales y económicamente óptimas para efectuar el gasto público, y controlar la eficiencia de las inversiones realizadas.**

## **PROPUESTAS E INICIATIVAS**

### **Soluciones**

**Esquemáticamente, existen tres fuentes de financiamiento, por un lado el ahorro externo, el cual a generado un proceso de subordinación creciente de la economía nacional de los intereses de las potencias mundiales, y cuya disponibilidad se encuentra saturada, por otro lado, el ahorro interno, aplicado a través del encaje legal, y cuyo elevado nivel impide seguir acudiendo a este instrumento, sin ocasionar la contracción total del crédito, finalmente los canales aprovechables de financiamiento de los ingresos ordinarios del Gobierno Federal.**

**En este sentido, la astringencia de liquidez interna, en combinación con la saturación de la capacidad del endeudamiento externo, por el sobre costo de la Deuda Externa, debido a la devaluación de nuestra moneda, ha resultado en el abatimiento de la posibilidad de no contar con disponibilidad de recursos financieros externos. Así mismo, a**

la retracción de la inversión privada, hace imposible suponer la asignación de ahorro privado hacia actividades productivas de interés social. Por lo tanto, la fuente más asequible de financiamiento, es el ahorro público, en virtud de 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 y una reestructuración Integral de la Deuda Externa, realizando convenios con los organismos internacionales y los bancos extranjeros con la intervención de sus Gobiernos, con la finalidad de dar un respiro a la balanza de pagos y a los presupuestos del Sector Publico, así como la búsqueda de una estabilidad política, económica y social, para lograr la confianza de los inversionistas, y en esa forma fluyan los recurso 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, por el hecho de que se tendría un mejoramiento en la liquides en la economía en los próximos años. En el entendido, de que se oriente estas disponibilidades de recursos a las prioridades de inversión de los sectores público y privado, aunado a esto deberá ser acompañada con políticas que impulsen la generación de los recursos de las demás fuentes de financiamiento, en correlación a un pacto ha nivel nacional, con el objetivo de que se diseñe un nuevo modelo económico que haga competitivo a todos los sectores activos de este país, reforzando así la cadena productiva nacional.

## **Identificación de la propuesta técnica y jurídica.**

**Para realizar una reestructuración integral de la Deuda Externa, es necesario elaboraciones de convenios en el ámbito internacional; En primera instancia la solicitud para su aprobación de este proyecto al Fondo Monetario Internacional, para que sirva de intermediario y aval, con el fin de lograr el consenso de los Organismos Internacionales, así como de los bancos y proveedores extranjeros a través de sus Gobiernos, con el objetivo de buscar mejores condiciones de contratación en sus plazos y tasas de interés de los empréstitos otorgados al Sector Público.**

**En cuanto, al marco jurídico son necesario modificaciones en los artículos en materia de deuda, los cuales induzcan a logro en los procesos de reestructuración integral de la Deuda Externa, siendo estos contemplados en la Constitución Mexicana y 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 conduzcan a un ambiente de confianza, para influir en los ahorradores e inversionistas, para que canalicen recursos en forma recurrente en el fortalecimiento de nuestra estructura económica.**

## **PLAZOS DE TRANSICIÓN**

**En cuanto al tiempo requerido para los cambios en materia jurídica, estos serían de tres meses, desde la elaboración de las modificaciones en los artículos, que tendría que realizar la Secretaría de Hacienda, los cuales deben ser elaborados por la**

**Dirección General de Crédito, pasando por la solicitud del Gobierno Federal a través de una iniciativa colegiada donde se convoque a los actores políticos, que permitirán aprobar las modificaciones dentro de la Constitución y de la Ley de Deuda Pública, y esta a su vez continuar con la aprobación en la Comisión Hacendaría del Congreso, para que estas sean autorizada en el pleno de estos recintos.**

**Con respecto, al tiempo que se llevaría una nueva contratación para reestructurar la Deuda Externa, esto transcurriría entre seis a doce meses, donde los primeros meses se llevaría la presentación al Fondo Monetario, de los documentos que contenga el diagnóstico en materia económica y financiera, donde se demuestra el estrangulamiento que tiene la economía, por la magnitud de los montos por servicio de la deuda, por el efecto que se tiene principalmente en la balanza de pagos, por una estructura de plazos y tasas no congruentes con la capacidad de pagos de este país. En cuanto los meses siguientes el Fondo Monetario tendrá que ser gestor financiero de nuestro Gobierno, con el fin de elaborar convenios ante los Gobiernos extranjeros, donde se encuentren los bancos y proveedores acreedores de nuestra deuda, así como con los Organismos Internacionales**

## B I B L I O G R A F Í A

**Centro de Estudio de las Finanzas Publicas. (Cámara de Diputados).**

.

**Convención Nacional Hacendaría**

**Deuda del Sector Público Presupuestaria 1980-2002**

**Trabajos preparatorios (previos a la Convención)**

**Anguiano Equihus, Roberto**

**Las Finanzas del Sector Público Mexicano.**

**Baran, Paul A.**

**La Economía Política del Crecimiento.**

**Carmona, Fernando**

**Dependencia Externa y Cambios Estructurales.**

**López Cámara, Francisco**

**La Estructura Económica y Social de México.**

**Padilla Aragón, Enrique**

**México: Desarrollo con Pobreza.**

**Picón Salas, Mariano**

**De la Conquista a la Independencia.**

**Santillán López, Roberto**

**Teoría General de las  
Finanzas Públicas y el  
caso de México.**

**Solís, Leopoldo**

**La Economía Mexicana.**

**Banco de México S.A.**

**Informes Anuales**