

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE ECONOMIA



Financiamiento de la Inversión Pública

(UN CASO PARTICULAR)

TRABAJO

Que para Obtener el Título de Licenciado en Economía

PRESENTA

Donaciano Quintero Salazar

MONTERREY, N. L.

JULIO DE 1974



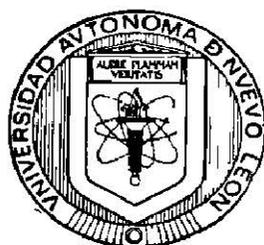
C. S. F. CO.



1080064238

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE ECONOMIA



Financiamiento de la Inversión Pública

(UN CASO PARTICULAR)

TRABAJO

Que para Obtener el Título de Licenciado en Economía

PRESENTA

Donaciano Quintero Salazar

MONTERREY, N. L.

JULIO DE 1974

T
H38515
S



Biblioteca Central
Magna Solidaridad

F. tesis



FONDO
TESIS LICENCIATURA

ESTE TRABAJO CORRESPONDE A UNO
DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER -
EL TITULO DE LICENCIADO EN ECO
NOMIA CON LA ALTERNATIVA "B" --
DEL REGLAMENTO DE EXAMENES --
PROFESIONALES EN VIGOR Y CONSTI
TUYE LA SOLUCION A UN PROBLEMA
PRACTICO DESARROLLADO DENTRO-
DE UN LAPSO MAXIMO DE 25 DIAS.

FACULTAD DE ECONOMIA.

Con todo cariño:

A mi Esposa.

A mis Padres:

A mis Hermanos:

A mis Amigos:

A mis Maestros y Compañeros.

INTRODUCCION

El trabajo que se me ha encomendado y que trataré de desarrollar a continuación es el siguiente: 1/

"Hace dos meses el Banco Mundial anunció un préstamo -- grande al Gobierno de México para construcción de varias carreteras de primera clase. En el trabajo presente no se trata de evaluar el mérito de las carreteras en sí, sino de considerar el método de financiamiento.

Usualmente se dice que la construcción de carreteras utiliza materias primas nacionales y que es intensiva de mano de obra. -- Así será mínima la necesidad de divisas; más bien, se recomendará una política de financiamiento deficitario con recursos domésticos.

El trabajo ... consiste en responder analíticamente: ¿Ha sido un error (sí o no) el recurrir al Banco Mundial en vez de recursos internos para el financiamiento de este paquete de carreteras?" .

La insuficiencia del Ahorro Nacional para poder financiar las inversiones, necesarias para el crecimiento y desarrollo económico, han creado la necesidad, imposible de eludir, de acudir a los Ahorros del Exterior.

1/ Texto íntegro que me fue entregado por la Dirección de la Escuela.

Para la elaboración del trabajo expondré primero las características, usos y condiciones del préstamo otorgado así como su composición según el destino de las divisas; destacaré el papel primordial que desempeña la inversión en el desarrollo económico así como su financiamiento interno, sobre todo la importancia que tiene la inversión pública, ya que es el sector público el que lleva la pauta en el desarrollo; analizaré posteriormente el financiamiento de esta inversión, primeramente con recursos internos, o sea, el papel de la política fiscal como instrumento en el desarrollo económico y el logro de la aplicación de sus herramientas que son: impuestos, el gasto público, los ingresos y gastos de los organismos y las empresas paraestatales y la deuda pública interna; seguidamente el financiamiento con recursos externos y el uso que se le ha dado a la deuda externa. Anexaré un resumen de las funciones que desempeña el Banco Mundial así como los estudios que realiza al otorgar un préstamo.

I. Características, Uso y Condiciones del Préstamo.^{1/}

Para el presente año el Gobierno Federal aprobó la elaboración de un proyecto que incluye la construcción de doce carreteras y - la ampliación de otras cuatro, las cuales son:

Carreteras a ampliar:

- 1) Monterrey-Linares
- 2) Coatzacoalcos-Minatitlán
- 3) Mazatlán- Aeropuerto
- 4) Los Reyes-Texcoco-Lechería

Carreteras a construir:

- 1) Tepalcatepec-Tecalitlán
- 2) Miahuatlán-Santa Elena
- 3) Temascaltepec-Zihuatanejo
- 4) Hixtla-Motozintla-Comalpa
- 5) Maravatió-Zinapécuaro
- 6) Ameca-Puerto Vallarta
- 7) Tiapa-Huamuxtlán-Tecomotlán
- 8) Naucalpan-Atlacomulco
- 9) Playa Azul-Coahuayana
- 10) Sayula- Río Uspanapa

^{1/} Volumen del Banco Mundial entregado al Gobierno Federal al otorgar el préstamo.

11) Pochutla -Salina Cruz

12) Guerrero-Nuevo Laredo

En total sumarán 200 Kms. de ampliación y 1, 675 Kms. de construcción nueva.

El monto de la inversión en este paquete de carreteras será de 3, 017. 5 millones de pesos lo cual será financiado con recursos internos el 62. 7% y el resto con el préstamo del Banco Mundial o sea un préstamo de 1, 125 millones de pesos (90 millones de dólares) concedido el mes de marzo de 1974.

De aquí podría surgir una pregunta ¿por qué el préstamo a barcó sólo el 37. 3% del costo de la inversión y no fue más o menos? . La respuesta es la siguiente: El Banco Mundial, que tiene como objetivo el ayudar a los países de menor desarrollo, concede préstamos para inversiones en los distintos sectores económicos, pero para todos es obligatorio contribuir con una parte de recursos domésticos, la proporción de esos recursos nacionales exigidos dependerá del país y del sector a donde se destinará el préstamo para este caso la proporción ha sido mencionada (62. 7% recursos nacionales y 37. 3% el préstamo).

Las condiciones de dicho préstamo, a mi parecer ventajosas, son las siguientes:

- a) la tasa de interés es de 7.25% anual
- b) el préstamo será pagadero semi-anualmente a un plazo de 25 años
- c) se conceden cinco años de gracia, o sea, se empezará a pagar en marzo de 1979
- d) el Banco Mundial deberá aprobar las compras hechas al exterior con dicho préstamo.

Las tres primeras condiciones no necesitan explicación, la cuarta consiste en que el país deudor debe anunciar en el mercado internacional las demandas de mercancías que importará para el proyecto al que se destina el préstamo y el Banco Mundial estará pendiente de que se adquiera la mejor oferta.

Por último con lo que respecta a lo anterior cabe aclararse que la construcción de carreteras de primera clase no es intensiva en mano de obra; las intensivas en mano de obra son de una clase inferior, por lo general caminos o brechas; además sí se requieren recursos extranjeros para su construcción, maquinaria sobre todo, y por lo tanto sí hay necesidad de divisas.

Está calculado que del total del monto prestado el cuarenta por ciento se destinará para la importación de los bienes necesarios en dicho proyecto.

anteriores teorías.

Analizando la evolución de la economía mexicana podemos ver que después de un crecimiento del producto de sólo 3.4 por ciento en 1971 se alcanzó un incremento en términos reales entre 7.1 por ciento y 7.6 por ciento en 1973, cifra similar a la de 1972; siendo el crecimiento de la inversión bruta fija para 1973 de 26 por ciento, muy superior al incremento del 19 por ciento registrado en 1972. Para seguir obteniendo crecimientos similares en el producto es ineludible la necesidad de altas tasas de inversión.

{El financiamiento de la inversión con recursos internos viene a darse con el ahorro nacional, pero podemos ver que dicho ahorro ha sido bastante bajo en los últimos años, de 1965 a 1972 la parte del Producto Nacional Bruto que ha sido ahorrada alcanza sólo el 18.68 por ciento en promedio anual y la tasa marginal promedio en este período no pasa de 19 por ciento ^{3/}. (Ver cuadro 1).}

Además de que se observan bajas las tasas de ahorro debemos tomar en cuenta también que el uso de esos ahorros no siempre es el óptimo, ya que se encuentran bastantes empresas, privadas sobre todo, que no están funcionando a su máxima capacidad.

^{3/} Información del Banco Mundial.

CUADRO 1

(millones de pesos)

Año	Ahorro na- cional	P.N.B.	Ingreso na- cional	Tasa media de ahorro		Tasa marginal de ahorro	
				P.N.B.	Y.N.	P.N.B.	Y.N.
1965	44 966	249 770	226 546	18.00	19.85	18.00	-
1966	50 414	277 363	252 000	18.18	20.00	19.74	21.40
1967	60 391	302 791	273 883	19.94	22.05	39.00	45.59
1968	65 955	334 974	303 025	19.69	21.76	17.29	19.09
1969	70 384	370 384	370 449	19.00	20.99	12.48	13.73
1970	78 125	413 838	374 393	18.98	20.87	17.84	19.79
1971	79 338	450 526	-	17.61	-	9.31	-
1972	92 275	500 550	-	18.48	-	25.86	-
65-72	541 848	3 900 261	1 765 130	18.68	20.97	-	-

Fuente : Banco Mundial.

Las clases de inversión necesarias para un desarrollo económico acelerado son muy diversas, hay algunas que debido al monto total de dinero necesitado para realizarlas o bien por la importancia que ocupan en la economía, es necesario que las realice el Gobierno Federal, se pueden poner como ejemplos el suministro de energía eléctrica, la compañía de teléfonos, la red federal de caminos, etc. Por otro lado, el ahorro nacional lo podemos dividir en ahorro del sector público y ahorro del sector privado, de aquí que las inversiones que realiza el sector público deberían ser financiadas por el ahorro de dicho sector aunque no es la única forma en que se pueden financiar como más adelante lo veremos.

NO III.— La Importancia del Sector Público en la Economía.

(El sector público debe ser un sector dinámico en una economía mixta como lo es la mexicana, le corresponde a él llevar la pauta en el desarrollo económico mediante la planeación económica, aplicando las políticas necesarias y realizando la inversión que se necesita y que no ha sido cubierta por el sector privado. Realizando a la vez estímulos al ahorro privado para la inversión privada, dichos estímulos se pueden dar de diversas formas y se podría citar como ejemplo la ayuda que se les da a las nuevas industrias a través de exención de ciertos impuestos y otras más.

Las necesidades que debe cubrir el Gobierno son mayores que los ingresos que se han podido obtener, aún cuando el sistema administrativo y las modificaciones fiscales han logrado un alza considerable*; en 1973 los ingresos presupuestales efectivos del Gobierno Federal registraron un incremento del 25.8 por ciento respecto al año anterior, los egresos necesarios han crecido a una tasa mayor, en 1973 crecieron en 27.5 por ciento con respecto al año anterior. Este incremento en los egresos se ha debido principalmente a los gastos corrientes, debido a que éstos gastos absorben la mayor parte de los ingresos, la parte de éstos que viene a ahorrar el Gobierno es muy baja. El ahorro promedio

* De los ingresos.

de los últimos siete años realizado por el Gobierno Federal ha venido a ser sólo del 18.3 por ciento y tomando en cuenta todo el sector público el ahorro de éste es sólo del 20.8 por ciento ^{1/} (ver cuadro 2). En un estudio hecho por Francisco Javier Alejo ^{2/} dice: "La tasa media de ahorro del Gobierno Federal siguió una tendencia decreciente en 1960-1969 (de 0.30 a 0.19 y 0.16) con 0.19 en promedio en todo el período (0.17 de tasa marginal). Para todo el sector público federal la tasa media de ahorro en 1960-1969 fue de 0.25 y la marginal de 0.18, lo que implica también una tendencia decreciente de la tasa media". Estas bajas tasas de ahorro son también explicadas por los ya mencionados pocos ingresos del Gobierno los cuales son una pequeña proporción del producto nacional bruto, dicha proporción sólo ha crecido de un 7.8 por ciento del P.N.B. en 1965 a un 8.5 en 1972; y tomando todo el sector público, sus ingresos viene a ser sólo el 12.8 por ciento del P.N.B. durante todo el período (1965-1972). De aquí que se puede comparar con los países de más bajos ingresos con respecto a su situación fiscal, mientras que los gastos que realiza el Gobierno Federal, se encuentran cercanos a los realizados en países desarrollados, en relación al producto interno bruto.

^{1/} Información del Banco Mundial.

^{2/} Alejo Francisco Javier, "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México", ¿Crecimiento o Desarrollo Económico?, ed. Miguel S. Wionczek, Sep-Setentas, 1971.

CUADRO 2

Año	Ingresos (Millones de Pesos) Gobierno Federal	% del P.N.B.	Ahorro	Tasa Media de Ahorro
1965	19,556	7.83	103	00.53
1966	20,447	7.37	2,616	12.79
1967	22,178	7.32	2,811	12.67
1968	25,929	7.74	4,847	18.69
1969	29,167	7.87	4,959	17.00
1970	33,353	8.06	8,371	25.10
1971	36,339	8.06	6,962	19.16
1972	<u>42,306</u>	<u>8.45</u>	<u>10,308</u>	<u>24.37</u>
65 - 72	229,275	7.91	41,977	18.31

SECTOR PUBLICO

1965	32,022	12.82	4,865	15.19
1966	34,451	12.42	7,655	22.22
1967	37,015	12.22	7,043	19.03
1968	41,874	12.50	6,747	16.11
1969	47,614	12.85	7,505	15.76
1970	53,188	12.85	10,283	19.33
1971	50,908	11.30	12,284	24.13
1972	<u>63,448</u>	<u>12.67</u>	<u>18,611</u>	<u>29.33</u>
65 - 72	360,521	12.43	74,993	20.80

Fuente: Banco Mundial.

IV. La Política Fiscal como Instrumento de Desarrollo

Las necesidades de ingresos que tiene el sector público para realizar las inversiones requeridas para el desarrollo económico son obtenidas por medio de la política fiscal.

Una definición de las más completas de política fiscal es la que da Victor L. Urquidí.^{1/} "La política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del estado, y a las operaciones y las situaciones financieras de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privados". Con esta definición evitamos las muy frecuentes confusiones de identificar al conjunto de la política fiscal con las herramientas que en ella se usan.

Es bueno el destacar que al tomar a la política fiscal como herramienta para el desarrollo económico tiene como objetivo el crear el ahorro público requerido para las inversiones previstas de este sector y hacer llegar en la medida que sea necesaria, los ahorros del -

^{1/} Urquidí, Victor L. "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de la América Latina". Ensayos de Política Fiscal, ed. Héctor Assael, F.C.E., 1973

sector privado y del extranjero; dicha misión puede considerarse como la principal de la política fiscal.

Se podría dividir la acción de la política fiscal en cuatro ramas: la tributación, el gasto público, la eficacia económica de los organismos y las empresas paraestatales de producción, y el endeudamiento interno y externo. Del éxito o el fracaso de la acción de la política en estas ramas dependerá el monto del ahorro externo al que habrá de recurrirse para el financiamiento de la inversión del sector público.

- A) El sistema tributario, que consiste en la recaudación de ingresos mediante los impuestos no parece haber llegado a su más óptima composición administrativa, aún cuando la trayectoria de esta política ha tenido muchos cambios significativos. Alejo ^{1/} divide el camibo del sistema tributario en tres etapas que son: la primera llega hasta 1946, la segunda abarca de 1947 a 1960 y la tercera de 1961 a la actualidad.

La primera etapa se caracteriza con una estructura tributaria tradicional, la cual se basaba principalmente en los impuestos al comercio exterior y en impuestos indirectos muy regresivos y de tipo alcabalariorio los cuales lograban muy poca recaudación y entorpecían la acti

1/ Alejo, Francisco Javier, "La Política Fiscal...

vidad económica. Debido a la necesidad del Gobierno Federal de un mayor monto de ingresos, se registraron durante esta etapa por lo menos setenta modificaciones de importancia en el sistema tributario, no pudiéndose lograr con esto los ingresos necesarios pues la base del sistema seguían siendo los mismos impuestos.

La Tercera Convención Nacional Fiscal realizada en 1947 marca el principio de la segunda etapa, caracterizándose esta etapa por el giro completo que se dió en la estructura tributaria, ya que los impuestos al comercio exterior perdieron bastante importancia y fueron erogados los impuestos indirectos más tradicionales y de tipo alcabalariorio; implantándose un impuesto general a las ventas (Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles) y aumentaron sobre la renta. A pesar de éstas y otras muchas mejoras los ingresos no alcanzaron a cubrir los gastos necesarios del Gobierno Federal, en 1947 los gastos efectivos superaban a los gastos presupuestados en más del 40 por ciento llegando a superarlos en más del 50 por ciento para 1958.

La tercera etapa, que comienza a partir de 1961, tiene como base principal los impuestos al ingreso dejando de tener importancia los impuestos al comercio exterior en el sistema tributario. La distancia entre los ingresos corrientes y los gastos del Gobierno Federal ha ido creciendo y han llegado a ser estos últimos (gastos) 80 por ciento más grandes que los ingresos en los últimos años.

Durante 1973 los ingresos presupuestales efectivos del Gobierno Federal registraron un incremento del 25.8% respecto al año anterior. Destacan los aumentos en la recaudación del impuesto sobre la renta, - 23.7 por ciento; ingresos mercantiles, 50 por ciento; los gravámenes a la producción y el comercio de bienes y servicios, 20.6 por ciento; y el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, - 16.7 por ciento.

Este aumento del ingreso federal obedece a la mejora en los sistemas administrativos y las modificaciones fiscales, entre las que - destacan las realizadas en los impuestos sobre ingresos mercantiles y sobre tabacos labrados, y el efecto del crecimiento en la actividad económica.

B) El Gasto Público. Debido al papel que el sector público tiene en el desarrollo económico, el gasto de este sector, y la composición del mismo en gasto corriente y gasto de inversión, viene a adquirir una importancia - bastante considerable, ya que ello afectará la evolución de la actividad económica.

Analizando la evolución del gasto público podemos ver que - después de ir creciendo a una tasa superior que el total de la economía durante el decenio de los cincuentas y la primera mitad del siguiente

decenio, su tasa de crecimiento vino a aparejarse con la de la economía durante el sexenio 1965-1970, siendo la principal causa de éste - descenso en el crecimiento del gasto, la caída del ritmo de aumento de la inversión pública.

El gasto público comenzó un crecimiento más acelerado durante el presente sexenio, aumentando a la vez el crecimiento de la inversión pública.

Los egresos presupuestales efectivos del Gobierno Federal se incrementaron 27.5 por ciento en 1973 con respecto al ejercicio anterior siendo la principal causa el aumento de los gastos corrientes - que fue de 31.2 por ciento. La inversión bruta fija del conjunto de la economía creció en 26 por ciento, incremento debido principalmente al aumento llevado a cabo por el sector público, dicho crecimiento es - considerablemente mayor al 19 por ciento registrado en 1972.

C) Organismos y Empresas Paraestatales. El sector para estatal ocupa en la actualidad una situación primordial dentro del sector público y de la economía en general . Representan las inversiones que deben ser cubiertas por el sector público, ya sea por ser el único que las pueda realizar o bien para eliminar un "cuello de botella" de algún sector de la economía.

Los organismos y empresas paraestatales los podemos dividir como lo hace Urquidi ^{1/} en cuatro clases: las de fines sociales, - las empresas de servicio público o productoras de bienes y servicios - que tienen sensibilidad política, los institutos reguladores de abastecimientos y las empresas de producción similares a las privadas.

Dentro de estas categorías podemos encontrar empresas u organismos que obtienen ingresos netos en sus operaciones y que por lo tanto pueden aportar para el crecimiento del ahorro del sector público, dentro de éstas podemos mencionar los institutos de seguridad social que se encuentran dentro de las entidades paraestatales de fines sociales y principalmente las empresas paraestatales dedicadas a la producción de bienes y servicios y que son similares a las empresas privadas. Pero a la vez encontramos la mayoría de estas que son incapaces de autofinanciarse y que son las que hacen que el ahorro del sector público sea muy reducido. Dentro de estas empresas podemos mencionar los institutos de vivienda, los servicios de energía eléctrica y transporte (CFE, El Metro) y los institutos de abastecimientos alimenticios (CONASUPO).

D) La Deuda Interna. Otra forma que tiene el Gobierno Federal o el sector público de obtener recursos para fi-

^{1/} Urquidi, Víctor L., "La Política Fiscal..."

nanciar sus gastos es a través de la deuda interna, la que consiste en préstamos concedidos por el Banco de México mediante la creación de nuevo dinero y la colocación de bonos gubernamentales en el sistema bancario y en la economía en general a través del mecanismo del encaje legal. Los límites del endeudamiento público interno están dados principalmente por los problemas inflacionarios, con lo que respecta a la crea-ción de nuevo dinero, y a la capacidad de absorción del mercado de capitales, con lo que respecta a la coloca-ción de bonos del Gobierno, ya que hay un límite para disponer de los ahorros del sector privado, más allá - de este límite se podría estar aumentando la inversión pública disminuyendo a su vez la inversión privada en el mismo monto.

La deuda pública interna debe ser usada hasta donde sea posible y necesario para el financiamiento de los gastos del sector público, todos los países han acudido a ésta ya sea con planeación o sin ella. En el caso mexicano esta herramienta ha sido usada para financiar cuando menos un 20 por ciento de los gastos públicos.

Analizando cómo se espera obtener y gastar el Peso Fiscal 1974 para el total del sector público vemos lo siguiente: la obtención - de los ingresos está dada en su mayor parte (51 por ciento) por los

CUADRO 3

Peso Fiscal 1974. Total del Sector Público.

Concepto.	%	Concepto	%
Impuesto sobre la renta	14	Comunicaciones y Transportes	11
Colocación de empréstitos y financiamientos.	17	Fomento y Conservación de Recursos naturales renovables.	12
Derechos, Productos y Aprovechamientos	2	Fomento, Promoción y Reglamentación Industrial y Comercial.	28
Impuestos al Comercio y a la Industria	12	Servicios Educativos y Culturales	8
Impuesto al Comercio Exterior	3	Salubridad, Servicios Asistenciales y Seguridad Social.	16
Otros Impuestos	1	Ejército, Armada, y Servicios Militares.	2
Ingresos de Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal y aportaciones al Seguro Social.	51	Administración General.	5
	<u>100</u>	Deuda Pública	<u>18</u>
			100

Fuente: Egresos de la Federación, 1974.

ingresos de organismos descentralizados y empresas propiedad del -
Gobierno, y aportaciones al Seguro Social; la otra parte viene a obten
nerse principalmente por los impuestos (32 por ciento) y la colocación
de empréstitos y financiamientos (17 por ciento). Ver cuadro 3.

V. La Deuda Pública Externa.

La insuficiencia de ahorro público para financiar las necesidades de inversión requeridas para lograr un desarrollo económico acelerado han creado la necesidad de recurrir a los ahorros del exterior. Se han acudido a préstamos externos tanto para obtener las divisas necesarias para las importaciones de bienes y servicios, como para financiar proyectos de inversión que sólo usarán materias primas nacionales.

En el pasado sólo se podían obtener préstamos unilaterales los cuales además de exigir altas tasas de interés se les imponían obligaciones como la de importar todos los bienes necesarios del país acreedor, por lo cual se les llamaba préstamos "atados"; pero en la actualidad existen instituciones que tienen como fin ayudar a los países subdesarrollados con préstamos a largo plazo y bajas tasas de interés no estando "atados" en ninguna forma; de estas instituciones podemos nombrar al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco Mundial y, en cierta medida, al Banco de Exportaciones e Importaciones.

El sector público acudió a la deuda externa para financiar más del 25 por ciento del déficit en el período 1965-1971. Podemos observar en el cuadro 4 que este porcentaje aún con su comportamiento irregular tiende a bajar, el dato para 1972 creo que es muy opti

Cuadro 4

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO
(millones de pesos)

Año	R e c u r s o s		D o m e s t i c o s		Prestamos externo netos	T o t a l	% de Deuda Externa en el total
	Prestamos Internos netos	Efectivo de la Teso- rería	Efectivo de la Teso- rería	Prestamos externo netos			
1965	10 614	152	152	577	11 343	5.09	
1966	4 699	174	174	2 240	7 114	31.00	
1967	4 148	698	698	4 476	9 322	48.01	
1968	8 249	3 305	3 305	4 474	16 028	27.91	
1969	9 454	3 853	3 853	3 590	16 897	21.25	
1970	6 554	2 638	2 638	3 264	12 456	26.21	
1971	8 607	- 1 047	- 1 047	2 597	10 154	25.55	
1972	11 388	2 486	2 486	1 697	15 571	10.90	
65-72	63 714	12 259	12 259	22 012	98 885	23.17	
65-71	52 326	9 773	9 773	21 215	83 314	25.46	

Fuente: Banco Mundial.

mista pues sólo es el 10.9 por ciento del déficit lo que se financia con los préstamos externos netos.*

Los efectos que puede tener la deuda pública externa en la economía son muy variados y dependerán del uso que se le dé; de los efectos subsiguientes de la inversión, si a esto se destinó; de la situación del comercio exterior, si hay déficit o superávit; en general de la situación de la economía. El problema más palpable del endeudamiento externo en sí ha sido lo que algunos llaman "la carga acumulativa" lo cual consiste, en el caso específico de México, que al necesitarse continuamente de recursos externos y al obtener préstamos considerablemente grandes año tras año, cada vez es mayor lo que hay que pagar de amortización e intereses de la deuda, por lo que subsiguientes préstamos brutos del mismo monto darán cada vez menores ingresos netos. El problema radica en cual es el límite de la capacidad de endeudamiento. A mi parecer éste es un punto de vista pesimista, ya que si dichos préstamos se obtienen con el fin de acelerar el desarrollo y al parecer este objetivo ha sido logrado, no hay por qué pensar que no se logrará un desarrollo que de la posibilidad de eliminar poco a poco la deuda externa o bien reducirla significativamente. Cabe mencionar que países como Estados Unidos y de Europa Occidental acudieron en algún momento de su evolución económica a la deuda externa en cantidades considerables, -

* La información para este año es preliminar.

con esto no quiero decir que pueda ocurrir exactamente lo mismo en el caso de México, sino sólo tomar otro punto de vista poco optimista en lo que respecta a la deuda pública externa de México.

VI. Funciones del Banco Mundial. ^{1/}

Qué es el Banco Mundial? Es una institución que se creó con el fin de ayudar a los países subdesarrollados mediante el otorgamiento de préstamos para proyectos de desarrollo, como su fin es ayudar, sus préstamos tienen las mejores facilidades para pagarse y una tasa de interés bastante favorable. Al otorgar un préstamo o al serle solicitado, realiza una serie de estudios del proyecto, estos estudios se pueden dividir en cinco clases que son: identificación del proyecto, preparación, evaluación, negociación y supervisión.

El proceso de identificación del proyecto consiste en analizar la situación del sector económico en el que se va a realizar la inversión, obtener la alta prioridad del proyecto para el desarrollo económico, así como la posibilidad de realizarse y las posibilidades de financiamiento del Gobierno Federal; cuenta para esto con especialistas para cada clase de inversión, se puede citar para problemas agrícolas la F.A.O., para problemas de educación la U.N.E.S.C.O., etc.

La preparación del proyecto consiste en observar y calcular las necesidades técnicas, económicas y financieras posibles, incluyendo un análisis preliminar de los ingresos y ganancias.

^{1/} Baum, Warren C., "The Project Cycle", edición del Banco Mundial.

a) La evaluación del proyecto incluye evaluaciones de seis aspectos diferentes del proyecto que son: la evaluación técnica que consiste en ver las posibles alternativas de soluciones técnicas del proyecto y encontrar la solución óptima.

b) La evaluación económica no es más que un análisis costo-beneficio de las diferentes soluciones técnicas.

c) La evaluación comercial incluye una evaluación de la demanda del mercado de los proyectos del proyecto y la oferta de los materiales, trabajo y otros recursos requeridos para la realización de dicho proyecto. Se tomará en cuenta para esto las necesidades de recursos tanto nacionales como del exterior, así como la posible exportación de los productos del proyecto, o sea, el comercio exterior.

d) La evaluación financiera es donde, conocidos los fondos necesarios para la construcción del proyecto, se estima la parte de éstos que serán financiados con el préstamo, dicho financiamiento puede ser desde un 10 hasta un 80 por ciento de los fondos requeridos esto dependiendo del resultado de los estudios anteriores; pero el financiamiento nunca será del 100 por ciento, siempre tendrá que haber participación de recursos nacionales.

e) La administración del proyecto se refiere a la administración que dirija la construcción del mismo.

f) La organización es lo que se refiere a la estructura administrativa de la empresa encargada de llevar a cabo el proyecto.

El proceso de negociación del proyecto se refiere al intercambio entre el Banco y el país deudor de los varios reportes de evaluaciones hechas por ambos para llegar a fijar las obligaciones legales del préstamo. Después de este proceso se cierra el préstamo y se comienza la construcción del proyecto.

La última fase consiste en la supervisión de la construcción del proyecto, la que se realiza para que dicho proyecto se construya tal y como se convino en el préstamo. Se le obliga al país deudor a mandar reportes cada tres o seis meses; además se le concede la ayuda al país para estudios de proyectos futuros.

CONCLUSIONES

El paquete de carreteras al que se refiere el presente trabajo planteado, es uno de los proyectos de inversión que, debido a su primordial necesidad en la actividad económica, el Gobierno Federal se propuso elaborar en éste sexenio empezando su construcción en el año en curso. La construcción y ampliación de estas carreteras, así como el total de la infraestructura, son un elemento de mucha importancia para acelerar el Desarrollo Económico.

El monto de la inversión que debe realizar el Gobierno Federal puede ser financiado por medio de la obtención de ingresos mediante la aplicación de las herramientas de la política fiscal, las cuales ya han sido mencionadas, y que son: el sistema tributario (los ingresos de) las empresas paraestatales, la deuda pública interna y la deuda pública externa. Estas herramientas están siendo aplicadas para dicho financiamiento pero no se ha podido lograr el financiamiento total con recursos internos, por lo que se ha recurrido a los ahorros externos, y la intensificación de la aplicación de estas herramientas traen consigo consecuencias en la actividad económica, consecuencias por lo general negativas.

El tratar de aumentar los ingresos por medio del sistema tributario realizándosele modificaciones a los impuestos ya existentes o creando nuevos impuestos, no traería una aprobación del sec-

tor privado, sobre todo porque se han estado realizando continuas modificaciones en los años anteriores; además esto acarrearía más gastos corrientes en la administración. Aún cuando se pudieran realizar modificaciones, el proceso sería lento y las necesidades no pueden ser aplazadas.

La aplicación de la deuda interna para el financiamiento del gasto público está muy restringida debido a los problemas económicos de los años anteriores. Durante 1973, la política monetaria y crediticia estuvo orientada básicamente a contrarrestar las presiones inflacionarias de origen tanto interno como externo que se resintieron en la economía desde fines de 1972. Se dirigió también a permitir la canalización de los ahorros nacionales y extranjeros hacia el sistema bancario mexicano, procurando evitar que los aumentos en las tasas de interés internacionales redujeran el diferencial con las tasas de interés mexicanas, minimizando elevaciones en las tasas internas. Estas circunstancias constituyen una limitación importante a la función de transferencia de recursos no inflacionarios al sector público, que había sido característica de la política crediticia en el pasado. La presión inflacionaria ha seguido latente en el presente año, lo que vendrá a hacer que se sigan manteniendo dichas medidas. La fuerte expansión del medio circulante observada en 1973 encuentra su explicación en los cambios ocurridos en la base monetaria, como consecuencia de un mayor endeudamiento del Gobierno Fe

deral.

El sistema de encaje legal , que en epocas anteriores ha
bfa permitido que esta fuente de expansión de la base monetaria -
no se tradujera en un aumento directo de los medios de pago, sino
que parte del financiamiento del Gobierno hubiera podido ser cubieru
to con recursos proveniente de instituciones no monetarias (socieda
des financieras), se vió muy limitado debido a la baja captación por
parte de este tipo de instituciones durante 1973.

Los ingresos de las empresas paraestatales financiarán
una gran parte del gasto público, como ya se mencionó de ellas pro
vendrá el 51 por ciento de los ingresos del sector público, pero la ne
cesidad de reinvertir parte de sus utilidades en las mismas empre-
sas para su evolución limita la posibilidad de acarrear mayor mon
to de ingresos de éstas.

Estas limitaciones han hecho imposible realizar el aho-
rro necesario del sector público para financiar sus inversiones, lo
cual ha traído la necesidad de acudir a la deuda externa. Teórica -
mente el Gobierno puede distribuir dichas inversiones de tal maneu
ra que, por medio del efecto del multiplicador y el acelerador, au-
mente el producto nacional, lo cual haría posible un incremento en
la recaudación de ingresos para el Gobierno suficientes para llegar
a financiar con estos sus gastos.

Puesto ya en claro la necesidad del Gobierno de acudir al exterior para financiar sus inversiones, al plantearle las necesidades para un período dado (un año), el Gobierno debe de obtener la composición óptima de su financiamiento, es decir se debe obtener qué proporción de la inversión pública será cubierta por ingresos del sistema tributario y de las empresas paraestatales, que otra por medio de deuda interna y que tanto por medio de la deuda externa. Doy por supuesto que dicha composición óptima es obtenida por los encargados de elaborar el presupuesto de egresos del sector público. Debe de elegir también, el Gobierno, los proyectos a realizar por orden de prioridad de sus defectos que tienen en el desarrollo económico; y ya teniendo esto acudirá a conseguir el financiamiento que hace falta cubrir.

La justificación del haber acudido a un préstamo del Banco Mundial, o sea a la deuda pública, para la construcción de este paquete de carreteras se da desde un punto de vista macroeconómico, ya que desde un punto de vista microeconómico, no se podría justificar pues las divisas necesarias para pagar el préstamo no se podrán obtener con sólo las cuotas que se impondrán a los usuarios. Desde el punto de vista macroeconómico sí es posible justificarse ya que dicho préstamo podrá ser cubierto por nuevas exportaciones generadas por el crecimiento de la producción lograda por dichas carreteras, o bien por los nuevos ingresos que obtendrá el sector pú

blico al aumentar la producción y que con los efectos multiplicador y acelerador, se incrementará también el empleo, el consumo, etc., y por lo tanto se incrementarán los ingresos del fisco.

El incremento de la actividad económica en los últimos años ha provocado una gran demanda de transportes y comunicaciones, este paquete de carreteras podrá ser posible que se cubra esa demanda, generando así el aumento en el producto antes mencionado.

Debemos tomar en cuenta que el cuarenta por ciento del préstamo que será usado para la importación de bienes necesarios para la construcción del proyecto está plenamente justificado dada la necesidad de divisas que existe debido al problema del déficit en la cuenta de mercancías y servicios de la balanza de pagos, y tomando en cuenta también la baja tasa de interés y las facilidades para el pago.

Considero por lo tanto que, dada esta necesidad de recurrir a recursos externos y las condiciones favorables del préstamo otorgado, no ha sido un error el acudir al Banco Mundial para el financiamiento complementario de este paquete de carreteras, siendo esta inversión necesaria para la continuación del desarrollo económico de México.

BIBLIOGRAFIA

1. Alejo, Francisco Javier, "La Política Fiscal en el Desarrollo Económica de México", *Crecimiento o Desarrollo Económico?*, ed. Miguel S. Weonczek. Sep. Setentas, 1971.
2. Ackley, Gardner, *Teoría Macroeconómica*. Ed. Uteha, 1964.
3. Baum, Warren C., "The Project Cycle", ed. del Banco Mundial.
4. Banco Mundial, *The Economic of Mexico a Basic Report*, June 1973.
5. Banco de México, "Anuario 1973".
6. Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, "Los efectos económicos de los préstamos externos". Ensayos de Política Fiscal. Ed. Héctor Asael, F. C. E., 1973.
7. Lerner, Abba P. "Hacienda Funcional y la Deuda Federal". Lecturas Macroeconómicas. Ed. M.G. Mueller, 1971.
8. Musgrave Richard. *Teoría de la Hacienda Pública*. ed. Aguilar, 1967.
9. Stephen Enke. *Economía para el Desarrollo*. Ed. Uteha. 1965.
10. Urquidi, Víctor L. "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de la América Latina". Ensayos de Política Fiscal, ed. Héctor Asael, F. C. E. 1973.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	1
I. Características, Uso y Condiciones del Préstamo	3
II. El papel de la Inversión en el Desarrollo Económico	6
III. La Importancia del Sector Público en la Economía	10
IV. La Política Fiscal como instrumento de desarrollo. El Financiamiento del gasto público	13
V. La Deuda Pública Externa	22
VI. Funciones del Banco Mundial	26
CONCLUSIONES	29
Bibliografía	

