



483  
24.

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE DERECHO  
Seminario de Estudios Jurídicos - Económicos

“LA POLÍTICA FISCAL COMO INSTRUMENTO  
PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO  
DE UN PAÍS”.

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

Carlos Alberto Martínez Zamora

---

MEXICO, D. F.

1989.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### CAPITULO I

1. El estado como ente económico
- 1.1 Tesis Socialista
- 1.2 Tesis Capitalista
- 1.3 Situación Contemporánea
- 2 Concepto de Política Fiscal

### CAPITULO II

1. Programa inmediato de Reordenación Económica
- 2 Plan Nacional de Financiamiento al Desarrollo
- 3 Política de Contención de los ajustes negativos del choque petrolero
- 4 Plan de Aliento y Crecimiento

### CAPITULO III

1. Pacto de Solidaridad Económica
- 2 Objetivos e instrumentos de la Política Fiscal
- 2.1 Sistema Tributario
- 2.2 Gasto Público
- 2.3 Sector Paraestatal
- 2.4 Endeudamiento Interno
- 2.5 Endeudamiento Externo

### CAPITULO IV

1. Modelo de Política Fiscal
- 1.1 Perspectivas de Aplicación

## CONCLUSIONES

## INTRODUCCION.

Los cambios que ha sufrido la economía mundial en las últimas décadas han modificado de manera radical los conceptos técnicos que las sustentaban, originando una economía de ficción en la que países endeudados y con déficit como los Estados Unidos de América, tienen los índices más altos y constantes de crecimiento o como en el caso de nuestro país que después de seis años de austeridad presupuestal y empobrecimiento social, el esfuerzo no ha significado cambio alguno, bastando que de manera unilateral se incrementen las tasas de interés para que nos declaramos en suspensión de pagos.

El presente trabajo en su capítulo primero hace una breve referencia a la evolución del estado como ente económico las principales características de las Tesis Socialista y Capitalista, la situación económica contemporánea y la definición de política fiscal.

En el capítulo segundo se elaboró un análisis del desarrollo económico del país durante el sexenio 1982-1988, destacando cada uno de los programas económicos que se aplicaron, así como sus resultados.

En el capítulo tercero, se desarrolló el marco jurídico de los objetivos e instrumentos de la Política Fiscal en nuestro país, poniendo especial interés en nuestro Sistema Tributario y endeudamiento tanto interno como externo.

Por último en el capítulo cuarto se pretendió exponer un modelo -  
económico que estableciera alternativas de solución a nuestra problemática -  
y sus perspectivas de aplicación.

## I.- EL ESTADO COMO ENTE ECONOMICO

En este punto queremos de manera genérica establecer la naturaleza del Estado, la justificación de su intervención en los procesos económicos, su desarrollo histórico y las funciones económicas del Estado en las economías modernas.

En relación al estudio de la naturaleza del estado, el autor - Anibal Pinto Santa Cruz considera que son dos las más importantes - interpretaciones o concepciones. Por una parte la que asienta la tesis - hegeliana de un poder sobre la sociedad "exterio**rmente impuesto a la - sociedad**" "la imagen y realización de la razón". Por la otra, la concepción socialista, que lo entiende como un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado es la confesión de que esta sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y - está dividida por antagonismos irreconciliables, que es importante para conjurar" (1). Pero, "a fin de que las clases antagonistas, de opuestos intereses económicos, no se consuman a sí mismas y a la sociedad en luchas estériles, hácese necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encarga de dirimir el conflicto o mantenerlo dentro - de los límites del orden" (1). Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el - Estado.

Sin embargo, actualmente parece haber quedado atrás la tesis "estado abstracto", por encima y al margen de las fuerzas sociales. Los movimientos facista y nazista que llevaron esa concepción a su máximo - extremo, comprobaron su irrealidad. Y por lo que respecta a la concepción marxista del estado (órgano de denominación de clase... órgano de opresión de clase) ha perdido en gran parte su validez.

La evolución de las comunidades democráticas de occidente han permitido que diversas clases o sectores desarrollen fuerzas similares o - no excesivamente dispares. En estas condiciones ninguna de ellas puede - imponer por completo sus intereses, debiendo reconciliarlos en alguna proporción con los de otros grupos importantes.

(1) F. ENGELS: Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Revista Económica, No. 54 primer trimestre 1957, Santiago de Chile.

Este nuevo equilibrio de fuerzas necesariamente se refleja en la naturaleza y actuaciones concretas del Estado, que ya no podrá ser agente exclusivo y manifiesto de la voluntad y conveniencias de una clase o sector.

Es conveniente recordar que la descripción sociológica del Estado como fenómeno de denominación, es incompleta si solamente se establece el hecho de que ciertos hombres constriñen a otros a observar determinada conducta. La denominación que caracteriza al Estado pretende ser legítima y -- tiene que ser considerada como tal por gobernantes y gobernados.

Hans Kelsen, establece "la denominación es legítima sólo en el caso de que se realice en concordancia con un orden jurídico cuya validez es -- presupuesta por los individuos que en aquélla intervienen, y este orden es el -- orden jurídico de la comunidad... El estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento. Sólo como un orden normativo puede el Estado ser una autoridad capaz de -- obligar, especialmente si dicha autoridad se considera soberana" (2).

Considerando por lo tanto al Estado como el ámbito de la aplicación del Derecho. Y es en ese orden jurídico donde apreciamos, en el caso específico de nuestro país, que se otorga al Estado por mandato Constitucional la rectoría de la economía, siendo responsable de la estabilidad económica.

Las razones que justifican los fines del Estado al intervenir en los procesos económicos, son para el economista **Amal Pinto Santa Cruz** los siguientes:

a) **Corrector de Excesos.**

Los excesos que apreciamos en la Revolución Industrial hacia los obreros provocaron una serie de medidas protectoras --

(2) **HANS KELSEN.**  
**TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y EL ESTADO.**  
**FACULTAD DE DERECHO. UNAM. Traducción Eduardo García Maynes**  
**2a. Edición. Imprenta Universitaria. México, D.F. 1958.**

que derivaron en una legislación social, elevada en todos los países a rango constitucional. Influyendo en el proceso económico al garantizar una serie de derechos como el reparto de utilidades, la seguridad social, el salario mínimo, etc.

"Con el tiempo los gastos por conceptos sociales, que van -- desde la vigilancia de las condiciones de trabajo hasta los -- modernos sistemas de seguridad, que salvaguardan al individuo de -la cuna hasta la tumba-, han pasado a ser uno de los capítulos sobresalientes del expediente público, señalando la magnitud de la función protectora descargada sobre el Estado" (3).

b) **Problemas de Desarrollo.**

Casos específicos como la vivienda, la salubridad general y -- la educación, son cuestiones que en nuestros países ni las -- puede cubrir en su totalidad la iniciativa privada ni tampoco los asalariados podrían sin la ayuda estatal obtenerlos.

"Las responsabilidades estatales en materia de obras públicas básicas parecen haber sido mayores en los países que iniciaron con retardo la transformación capitalista y en aquéllos que se han seguido catalogando entre los subdesarrollados. -- Es lógico, ya que el incipiente desenvolvimiento de las fuerzas y recursos privados no permitía encarar tareas tan mayúsculas como la construcción o ampliación de los sistemas de vialidad o del transporte, obras de irrigación y otras similares. En algunas naciones adolescentes el problema fue resuelto por la empresa privada extranjera (los sistemas ferroviarios de casi toda Latinoamérica, por ejemplo), pero en -- otras debió ser abordado, en su totalidad por la empresa pública" (3).

(3) ANIBAL PINTO SANTA CRUZ.  
EL ESTADO COMO ENTE ECONOMICO.  
Ensayos de Política Fiscal, selección de Héctor Assael.  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.



c) **Rompimiento de Fronteras.**

Las crisis periódicas fueron manifestaciones inseparables del desenvolvimiento capitalista. Sin embargo, para la teoría y para los gobiernos constituyeron durante largo tiempo fenómenos inevitables y hasta normales, que se corregían automáticamente en la medida en que se permitía actuar a los elementos de reajuste. Dice el autor citado que los espasmos de la sobreproducción y de la desocupación de obreros equivalían a purgas dolorosas pero necesarias para limpiar el campo y poder reiniciar la marcha incesante hacia nuevos y más altos niveles de empleos y de ingresos. Pero al organizarse los obreros rompieron el proceso al no aceptar los pedidos masivos, es decir, los mecanismos tradicionales de corrección ya no pudieron funcionar libremente en un medio social que ha cambiado por completo.

"No quedó, pues, a la otra orgullosa e independiente clase dirigente del sistema otro camino que recurrir a su enemigo de ayer y su agente no económico del próximo pasado para que se transformara en corrector de los desequilibrios y en cautelador de la estabilidad del proceso económico. Asume así, el estado una nueva y pesada responsabilidad, que en muchos países ha quedado inscrita en sus textos legales, consagrando meridianamente sus deberes en sectores hasta entonces vedados en el campo de la economía."(3).

d) **Socio en el Crecimiento.**

Las fuerzas económicas de un país difícilmente pueden en la actualidad hacer frente al comercio internacional sin el apoyo de sus gobiernos. En los países desarrollados apreciamos el proteccionismo en tanto los acuerdos internacionales co--

(3) ANIBAL PINTO SANTA CRUZ, Idem.

mo el GATT no son fielmente respetados. Los países en vía de desarrollo ya no protegen sus iniciativas privadas con el control de importaciones sino creen en un crecimiento hacia afuera, buscando mercados, créditos e incluso clientes en el extranjero ya que el único camino para superar alcanzar el desarrollo es el ser competitivos en el mercado internacional dejando de ser exportadores únicamente de materias primas. Además el Estado de manera interna en cada país a través de la política fiscal, regula el desarrollo económico con el apoyo indispensable de los sectores privados y el que actualmente se denomina social.

Al analizar el desarrollo histórico del Estado y sus funciones económicas se escogió el estudio que al respecto elaboró el Doctor en Ciencias -- Económicas Antonio Argadoña, y que por su congruencia y brevedad nos permitimos citarlo de manera literal:

"El nacimiento y desarrollo de los Estados nacionales europeos entre los siglos XVI y XVIII se caracterizó, en la mayoría de los casos, por un auge del centralismo y del intervencionismo económico. Los estados nacionales se afianzaron a costa de limitar los poderes locales y señoriales de toda índole, y en este esfuerzo de afianzamiento utilizaron el control de la economía como fórmula para allegarse recursos. El desarrollo y consolidación de los Estados nacionales fueron acompañados de variadas y detalladas medidas reguladoras de la producción y del comercio: es lo que se ha denominado -- época mercantilista.

La Revolución Industrial (con la emigración masiva del campo a la ciudad que produjo), la paulatina desaparición del sistema de gremios y, sobre todo, la codificación de normas generales en cuerpos legislativos dieron lugar a una división de funciones entre el estado y los ciudadanos que, en sus principios más generales, se ha mantenido hasta ahora. El Estado nacional dicta las normas de validez general de carácter civil y mercantil, provee a la comunidad de servicios públicos básicos (defensa, transportes, comunicaciones

y educación) y dejaba libertad económica a los ciudadanos para que actuasen individual o corporativamente en el marco así definido. La provisión de bienes públicos y los ingresos y gastos del Estado, durante el siglo XIX, rara vez superaron el 10% de la renta. La asunción de funciones redistributivas y estabilizadoras se inicia a principios del siglo XX, y se desarrolla con fuerza y rapidez a partir de la Segunda Guerra Mundial" (4).

Considera el autor que el incremento de las actividades del Estado en épocas de crisis económicas es una constante en la historia del siglo XX.

Durante los conflictos bélicos se amplían las actividades del Estado ya que los gobiernos ante la necesidad de organizar el esfuerzo bélico colectivo aplicaron fórmulas para dirigir la producción y controlar precios y salarios. Intervenciones reguladoras que se mantienen en épocas de paz a pesar de haber concluido el conflicto que las originó, ya que se siguen utilizando a fin de contrarrestar recesiones cíclicas.

Otra causal que consideramos más objetiva la ubica en el mantenimiento del nivel de empleo, siendo además el crecimiento económico, la recuperación de regiones deprimidas y una política social extensa valorados actualmente como responsabilidades irrenunciables de los gobiernos como de los electores, por lo que se incrementan los impuestos para financiar el mayor ritmo de gasto. acción que de manera sistemática resulta insuficiente derivando en déficits presupuestarios cada vez más altos.

Sin embargo, el autor va más allá de lo expuesto cuando analiza las razones del por qué el Estado crece por encima de la producción nacional, cuando dice: "Con todo, la secular tendencia al crecimiento de las actividades económicas del estado no puede explicarse mediante las necesidades impuestas

(4) ARGADOÑA ANTONIO, Enciclopedia Práctica de Economía, Vol. 9 página 172, Ediciones Orbis, S.A. 1983.

por circunstancias excepcionales, como las guerras, o por políticas anticíclicas en épocas de recesión. Estas actividades han demostrado tener una gran inercia, una considerable irreversibilidad, una tendencia a permanecer más allá de las circunstancias históricas que justificaron su implantación. ¿Por qué tiende el Estado a crecer, en relación a la renta, en todos los países occidentales en el siglo XX?. En principio, no parece haber ninguna razón puramente económica para que los gastos del Estado crezcan más que la producción total: no hay ninguna razón económica para que la demanda de bienes públicos crezca más de prisa que la demanda de bienes privados. La razón del crecimiento del gasto público por encima del crecimiento de la renta se encuentra en el funcionamiento de las instituciones políticas. En efecto, los gastos que más aprisa han crecido en las últimas décadas han sido los gastos de redistribución: aquellos gastos ligados a la transferencia de renta de unos grupos sociales a otros. En muchos países, entre ellos España, aun habiendo crecido la proporción de bienes y servicios públicos en relación al producto interno bruto, los gastos de transferencia o redistribución han crecido el doble; en otros países se observa incluso un estancamiento de los gastos de provisión de bienes y servicios públicos, y puede atribuirse todo el crecimiento de los gastos públicos,-

(por encima de la tasa de crecimiento de la renta) a gastos de transferencia.

Es cierto que mayores gastos implican mayores impuestos; pero los impuestos y gastos no se analizan conjuntamente, ni afectan igual a las mismas personas. Los grupos de productores interesados en una subvención, o los grupos de consumidores deseosos de transferencias y ayudas de todo tipo, o -- cualquiera que pida ayuda al gobierno, piensa obtener un beneficio neto, por-- que el incremento de impuestos que sufrirá será menor que su incremento de ingresos.

Por esto, que puede ser cierto considerado aisladamente cada grupo peticionario o subvencionado, no lo es para el conjunto de la economía: el gobierno sólo puede dar a unos lo que obtenga de otros.

La única forma que tienen los gobiernos de escapar de este dilema es endeudándose: pero si el endeudamiento no es transitorio o momentáneo, -- sino permanente, genera inflación, que es otra forma de distraer recursos del conjunto de ciudadanos sin que estos se aperciban de ello...de momento" (4).

El Doctor en Ciencias Económicas y Profesor de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona, JOSE LUIS OLLER ARIÑO, considera que las funciones económicas del Estado en las economías modernas:

- 1.- FUNCIONES REGULADORAS.
- 2.- FUNCIONES PROVEEDORAS DE BIENES Y SERVICIOS.
- 3.- FUNCIONES FISCALES.
- 4.- FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS.
- 5.- FUNCIONES ESTABILIZADORAS.

#### FUNCIONES REGULADORAS DEL ESTADO.

"El Estado no solo cobra impuestos y gasta, sino que regula mediante Leyes y Disposiciones Administrativas la actividad económica de los Ciudadanos. Por una parte, en las Leyes Civiles y Mercantiles establece normas generales de conducta que han de cumplir los ciudadanos en el desarrollo de su --

(4) ANTONIO ARGADONA. Idem.

quehacer económico. Además, regula conductas específicas, también a través de Leyes y Disposiciones Administrativas. Así, establece los requisitos para abrir y operar industrias y comercios, concede licencias para el ejercicio de profesiones autoriza o deniega la urbanización de terrenos, concede deniega -- permisos de construcción, regula las condiciones de contratación de trabajo, y un largo etcétera que no se refeleja en los presupuestos pero que, como se -- desprende de una breve reflexión sobre los ejemplos citados, tiene un profundo impacto sobre el comportamiento económico de quienes producen, comercian y trabajan. Este conjunto de Leyes y Disposiciones Administrativas, que sin suponer ingresos o gastos afectan a la actividad económica, son intervenciones - reguladoras". (5).

#### BIENES Y SERVICIOS A CAMBIOS DE IMPUESTOS.

"En todas las sociedades industrializadas, las actividades económicas del Estado condicionan y determinan las posibilidades económicas de los ciudadanos. El Estado facilita bienes y servicios público (defensa, transporte, enseñanza), produce bienes de consumo o de producción (automóviles, agua, energía eléctrica), paga pensiones y otros seguros sociales, promueve la inversión de - regiones reprimidas, controla la importación y exportación de productos y servi cios, cumple otras muchas funciones. Para financiar tan amplia gama de acti vidades debe cobrar impuestos: graba los ingresos de las personas y los benefi cios de las sociedades (impuesto directo) y el consumo de muchos productos - cuyo precio de venta incluye un gravamen (impuestos indirectos); así ocurre -- con la gasolina, el tabaco, las bebidas alcohólicas, etc. También cobra arance les por productos importados. Las actividades descritas, que en su mayoría se traducen en ingresos y gastos del Estado, pueden denominarse actividades pre- supuestarias". (6).

#### FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS.

"Son aquellas actividades del Estado dirigidas a modificar la distribución de la renta o de la riqueza entre personas, regiones o colectivos que resulta de la actividad económica. Al objeto de redistribuir renta (por ejemplo de personas de renta alta a personas de renta baja o sin ingreso alguno), el -

(5) OLLER ARIÑO, JOSE LUIS "El Estado como problema económico". Enciclopedia práctica de economía, vol. 9 pág. 161 Ediciones Orbis, S.A. 1983.

(6) OLLER ARIÑO JOSE LUIS Idem.

Estado utiliza normas, leyes, regulaciones (por ejemplo, las leyes de salario -- mínimo) y también ingresos y gastos públicos (por ejemplo, el impuesto progresivo, sobre la renta y la enseñanza gratuita). Muchas actividades del Estado tienen efectos redistributivos a pesar de que no han sido pensadas ni aplicadas con tales propósitos. Así, la construcción de una carretera se incrementa el precio de venta de los terrenos adyacentes y, por tanto, la riqueza de sus propietarios; la ampliación o la creación de una línea de ferrocarril puede reducir el coste de transporte de los productos agrícolas, beneficiando a los labradores modestos; etc. Sin embargo, por funciones redistributivas se entiende únicamente las diseñadas y aplicadas con propósitos esencialmente redistributivos -- (por ejemplo, la asistencia social)". (7)

#### FUNCIONES ESTABILIZADORAS

"Se denominan funciones estabilizadoras las que proponen controlar los grandes agregados económicos, evitando excesivas fluctuaciones de los mismos. Las actividades dirigidas a estabilizar los precios, mantener o aumentar el nivel de empleo, reducir los efectos de las caídas de la actividad productiva o mejorar la balanza de pagos son de tipo estabilizador" (8)

De esta manera pretendemos exponer en forma genérica el papel del Estado en la economía, destacando que dentro de las funciones específicas citadas la que consideramos más importante son las estabilizadoras, siendo las políticas monetaria y fiscal su mecanismo de operación.

(7) OLLER ARIÑO, JOSE LUIS. Idem.

(8) OLLER ARIÑO, JOSE LUIS. Idem.

## TESIS SOCIALISTA

Como sabemos la tesis socialista sostiene la propiedad estatal de los factores de la producción, planificación centralizada y monopolio del comercio exterior como características fundamentales.

El Estado en este sistema va a partir del modelo teórico de una situación óptima del mercado al controlarse la oferta y la demanda y una perfecta asignación de los recursos, lo que a la fecha no se ha logrado, dado el subconsumo y pobreza que se aprecia en los países socialistas.

No obstante el Sistema Socialista ha evolucionado de 1917 a la actualidad de una sexta parte del mundo y un 8% de su población a una cuarta parte del hemisferio del planeta y una tercia de la población mundial, razón por la que se considera que dicho sistema influye de manera directa e indirectamente en el desarrollo económico tanto de Oriente como de Occidente, escogiendo como objeto de estudio a su máximo exponente la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, integrado por quince Repúblicas Autónomas, ocho regiones, diez comarcas autónomas y ciento veintinueve territorios y regiones, con una población total de doscientos ochenta y un millones de personas.

El fundamento legal del sistema económico de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, lo encontramos en los siguientes artículos de su Constitución: (9).

ARTICULO 10.- "La Base del sistema económico de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es la propiedad socialista de los medios de producción en forma de propiedad del Estado (patrimonio de todo el pueblo) y propiedad de los Koljoses y otras organizaciones cooperativas.

Es también propiedad socialista el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales necesario para el desempeño de sus tareas estatutarias.

- (9) CONSTITUCION (LEY FUNDAMENTAL) DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS.- Aprobada en la Séptima Sesión Extraordinaria del Soviet Supremo de la URSS de la novena legislatura. 7 de octubre de 1977.



El Estado protege la propiedad socialista y crea -  
premisas para multiplicarse.

Nadie tiene derecho a utilizar la propiedad socialis-  
ta para lucro personal y otros fines egoístas".

**ARTICULO 11.-** "La propiedad del estado, patrimonio común de to-  
do el pueblo soviético es la forma fundamental de  
la propiedad socialista.

Son propiedad exclusiva del Estado: La Tierra, el  
Subsuelo, las aguas y los bosques. Pertenecen al  
Estado los medios básicos de producción en la in-  
dustria, la construcción y la agricultura, los me-  
dios de transporte y comunicación, los bancos, los  
bienes de los establecimientos comerciales, de ser-  
vicios públicos y otras empresas organizadas por el  
Estado, el fondo inmobiliario fundamental de las -  
ciudades, así como otros bienes necesarios para --  
cumplir las funciones del Estado".

**ARTICULO 13.-** "Los ingresos provenientes del trabajo constituyen  
la base de la propiedad personal de los ciudadanos  
de la URSS. Pueden ser propiedad personal los --  
utensilios de menaje y uso cotidiano, los de la ha-  
cienda doméstica auxiliar. El Estado protege la -  
propiedad personal de los ciudadanos y el derecho  
a heredarla".

**ARTICULO 14.-** "El trabajo de los soviéticos, libre de la explota-  
ción, es fuente de la riqueza social, del bienestar  
del pueblo y de cada soviético.

El Estado ejerce el control de la medida de traba-  
jo y consumo según el principio socialista: De ca-  
da cual, según su capacidad; a cada cual, según -  
su trabajo. Determinar la cuantía del impuesto so-  
bre la renta sujeta a gravamen fiscal.

El trabajo socialmente útil y sus resultados determinan la posición del hombre en la sociedad. El Estado, conjugando los incentivos materiales y morales y estimulando el espíritu innovador y la actividad creadora ante el trabajo, contribuye a transformarlo en la primera necesidad vital de cada soviético".

**ARTICULO 16.-** "La economía de la URSS constituye un conjunto único que comprende todos los eslabones de la producción social, de la distribución y el intercambio en el territorio del país.

La economía se dirige sobre la base de los planes estatales de desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los principios sectorial y territorial y conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económica de las empresas, complejos y otras entidades, para ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio el costo y otros resortes e incentivos económicos".

Los datos estadísticos más recientes respecto a la evolución de la economía rusa los localizamos en los programas quinquenales, así tenemos que en el octavo quinquenio soviético (1966-1970), la renta nacional de la URSS tuvo un aumento del cuarenta y uno por ciento; en el noveno (1971-1975), del escaso veintiocho por ciento; en el décimo (1976-1980), el veintiuno por ciento y en el pasado, es decir, en el undécimo (1981-1985), del dieciséis punto cinco por ciento.

Es interesante señalar que la renta nacional de la URSS a partir de mil novecientos setenta y cuatro, se cuadruplicó y la producción industrial se quintuplicó compartiendo tales logros únicamente con la economía japonesa, no obstante el sistema económico socialista es insuficiente para satisfacer las necesidades sociales.

Apreciándose claramente que los ritmos de desarrollo económico -- han ido disminuyendo al igual que los índices del incremento absoluto de la -- producción.

Entre las razones que han provocado esta situación se señala: "Los ingresos en efectivo superaban el aumento de la productividad del trabajo, a consecuencia de lo cual se produjo el desequilibrio entre la demanda y la oferta, apareció una extensa lista de mercancías deficitarias, cuyo número iba creciendo año tras año, creció el volumen de la demanda propuesta en forma de ahorros no realizados de la población. Por fin, el cumplimiento de los programas sociales, entre ellos, uno de los más urgentes como lo es la construcción de viviendas, venía afrontando dificultades cada vez mayores. Una serie de importantes metas, cuyo cumplimiento estaba inicialmente previsto para el undécimo quinquenio no fueron alcanzadas y la corrección de los planes (lógicamente, con el fin de reducirlos), cobró una divulgación injustificadamente amplia. Incluso surgió el problema de que la administración de la economía hundiéndose en nuevas instrucciones y restricciones, cuyo número iba creciendo vertiginosamente, empezó a cobrar un carácter espontáneo.

El problema estriba en que en cierta etapa de desarrollo de la -- URSS los métodos directivos (es decir, la dirección mediante disposiciones y -- órdenes directas) eran necesarios. En un país agrario, con un débil desarrollo como lo fue al iniciar la construcción del socialismo, la Unión Soviética tuvo que crear a ritmos acelerados su industria pesada. Las muy reducidas posibilidades exigían que a dicho fin fuesen supeditados todos los recursos. Así nació la supercentralización de la economía. La dirección (en el marco de la lógica de este sistema) era no sólo omnímoda (Desde arriba-distribúan las tareas y los recursos, determinaban las formas de retribución y los precios), sino también operativa y continua". (10).

No obstante que dicha política había permitido que ese país alcanzara un alto grado de desarrollo industrial, el sistema mantiene una contradicción de carácter externo que consiste en que la realización de sus objetivos -- económicos se efectúa con medios que, en lo fundamental, no son económicos recurriendo activamente a los métodos administrativos.

(10) LA UNION SOVIETICA.

LA UNION SOVIETICA.- Hechos, problemas, opiniones 2/ 1987. Reorganización de la Economía. Págs. 11, 12 y 13.  
Editorial de la Agencia de Prensa Novosti.

"A medida que se adelantaba la construcción económica, semejante sistema, tarde o temprano, debía volverse obsoleto, porque paralizaba la iniciativa. El mayor o menor grado con que se cumplía el plan, determinado por las instancias superiores, era el criterio que se empleaba para evaluar el trabajo de la empresa o rama. Empero, si durante cierto tiempo se podía desestimar tal restricción a la inventiva del productor, ahora ya ha llegado el momento cuando se ha hecho imposible prescindir de su iniciativa. Habida cuenta de la magnitud de la economía nacional ya es inconcebible que decenas de miles de empresas puedan ser predeterminadas desde el centro. En efecto, la moderna economía desarrollada es demasiado compleja, por sus numerosísimos nexos se ha hecho imposible ocuparse de cada detalle desde un solo centro. De este modo los métodos directivos de gestión, con la supercentralización inherente a ellos, ya jugaron su papel. Después de haber cumplido con honradez su misión durante una etapa bastante larga, deben retirarse cediendo lugar al nuevo método de gestión" (10).

Actualmente se lleva a efecto en la URSS cambios socioeconómicos bajo la administración del Secretario General del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética Mijail Gorbachov, a los que ha denominado glásnost y perestroika (apertura y renovación), a fin de comprender en qué consisten y cuáles son sus alcances, nos permitimos hacer referencia brevemente a sus antecedentes inmediatos.

"La reforma de 1965 debía modernizar cardinalmente el sistema de dirección económica. La reforma en cuestión redujo el número de indicadores directivos hasta cinco puntos: volumen de realización, nomenclatura básica, ganancia y rentabilidad, fondo de salarios y relaciones con el presupuesto estatal. La reforma surtió efecto, pero éste resultó inferior al deseado y, lo que es -- fundamental, no aceleró el desarrollo.

En 1979, se tomaron nuevas medidas para perfeccionar el mecanismo económico. Una vez más cambiaron los indicadores, el plan anual, según la idea, iba a formarse como resultado de los vínculos directivos de las empresas. El saldo no era muy significativo. En ambos casos ocurría algo inexplicable: los indicadores directivos botados por la puerta volvían a través de la ventana. De hecho todo seguía marchando por un camino trillado, y las ideas nue

vas en cierto modo quedaban desacreditadas.

Se considera que la razón de que las empresas no alcanzaran la autonomía apetecida, la posibilidad de manifestar iniciativa y flexibilidad es que se menospreció la inercia del modelo anterior que se había arraigado como -- una forma de vida". (10)

Es aquí cuando para romper el círculo vicioso se puso en acción la Renovación (perestroika) económica a partir de 1984 fecha en que: "se inicia -- una serie de grandes experimentos económicos, primero en cinco, y, a partir -- de 1985, en 20 ministerios que incluyen ramas productoras de bienes materia- -- les. El experimento se realizó en 2,300 empresas que producen el 12% de los -- artículos industriales del país. Desde 1986, en condiciones nuevas trabaja un -- tercio de las empresas, que producen más del 50% de todos los artículos indus- -- triales. Esto ya no es un experimento es una práctica masiva. A partir de -- 1987 esta práctica será aplicada a todas las empresas industriales. Hacia -- 1990, los nuevos métodos de gestión económica se extenderán a todas las ra- -- mas" (10)

La diferencia con las anteriores reformas es que se dejó en liber- -- tad de escoger a las empresas de manejar diversas alternativas no definitivas -- que cumplieron un reconocimiento de mejora de la producción abatiendo los -- mecanismos inoperantes y sustentándose en el desarrollo tecnológico, separando -- lo que parecía indisoluble, los sistemas administrativos y económico.

Un ejemplo de lo anterior es la planta de construcciones mecánicas de Sumi que implantó un mecanismo económico de autofinanciación, que le permiti -- ó incrementar sus ganancias en un 32% y la productividad en un 13%, crecien -- do los sueldos en un 6%.

El Estado, de esta manera, concede plena autonomía, las activida- -- des económicas de la empresa, pero igualmente se releva de la responsabilidad -- sobre los resultados obtenidos y de mantener en perjuicio de la economía en -- general las dotaciones centralizadas.

(10) LA UNION SOVIETICA. Idem.

Existen opiniones que consideran este movimiento de apertura como una señal de que el sistema socialista tiende a desaparecer, ya que contradice uno de los primeros estatutos de la COMINTERN que dice: La misión de la Internacional Comunista es la derrota mundial del capitalismo y la instauración del socialismo en todos los países del mundo".

En el año de 1939 la revista "Nueva Internacional" publicó un artículo de León Trotsky en el que hace hincapié dos cuestiones fundamentales:

Primera: Dice que es la Segunda Guerra Mundial no trae consigo una serie de revoluciones socialistas en los países de alto desarrollo industrial, el programa de los partidos que tienen como base teórica el marxismo, está fracasado.

Segunda: Y agrega que, si el proletariado toma el poder en algunos países, pero no es capaz de deshacerse, en esos países y en la Unión Soviética, de la burocracia del Estado, lo que estará forjando será un sistema totalitario, pero no la sociedad socialista.

"En la Perestroika, Gorbachev llega, sin confesarlo con la claridad que lo hizo Trotsky, a esa misma conclusión. El hecho de renunciar a la lucha contra los países capitalistas y de buscar la COOPERACION, equivale al reconocimiento de que el marxismo como teoría política que había anunciado el derrumbe catastrófico del capitalismo, víctima de sus propias contradicciones, se equivocó" (11).

Gorbachev habla de la Cooperación en sus conclusiones cuando dice: "Deseamos ir de un movimiento de sospecha y hostilidad a la confianza, de un \*equilibrio de miedos\* a un equilibrio de razón y buena voluntad de una nacionalidad egoísta y estrecho a la cooperación. Esta es la meta de nuestras iniciativas de paz y por eso continuaremos trabajando sin descanso" (12).

(11) GUSTAVO DE ANDA. "PERESTROIKA, Un Gran Engaño". Editor. -- Gustavo de Anda, México, 1988.

(12) MIJAEEL GORBACHOV. "PERESTROIKA". Editorial Diana. Págs. 259 y 260

Los argumentos que sostienen que la Perestroika es un gran engaño son:

- 1.- Habla de "democratización", sin convocar a elecciones
- 2.- Habla de "paz", sin desarmar ideológicamente al invisible ejército invasor que constituyen los comunistas de todo el mundo.
- 3.- Habla de "cooperación", con los demás países, sin dejar en libertad a los que tiene sometidos.
- 4.- Habla de la "inteligencia", sin dejar en libertad a los hombres inteligentes que son disidentes del sistema soviético, a los cuales tiene en Siberia y en los manicmios.

"Gorbachov quiere hacernos creer a los occidentales, que ha encontrado la fórmula para transformar el Estado Totalitario Soviético en un moderno Estado Democrático, sin cambiar las bases sobre las que está edificado, o sea sin cambiar sus concepciones autoritarias y sin practicar democracia" (12).

Independientemente que los argumentos citados pueden ser rebatibles consideramos en lo personal que existe una contradicción severa en los planteamientos de la Perestroika y el sistema establecido por la Revolución de Octubre, al parecer Mijail Gorbachov busca una apertura del sistema socialista y un plan de paz mundial, pero al modificar su estructura ha provocado cambios como la exigencia de derechos regionalistas, que creemos, difícilmente sin caer en represiones podrá controlar.

(12) MIJAJEL GORBACHOV. Idem.

## TESIS CAPITALISTA

A diferencia de la Tesis Socialista, la tesis capitalista de economía libre sostiene que las condiciones del mercado serán dadas a posteriori de la presencia de las fuerzas que intervienen en la toma de decisiones como lo son los consumidores, la iniciativa privada y el Estado.

La actuación libre de estos agentes económicos identifica a la pieza maestra del sistema capitalista la Libre Competencia.

No obstante, como sabemos, en el sistema capitalista se presentan crisis cíclicas con períodos más o menos largos de prosperidad, en las que los fenómenos de la inflación y el desempleo, son recurrentes a pesar de la supuesta perfección del modelo.

El investigador JUERGEN B. DONGES, Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Saarbrücken, realizó el estudio "EL ESTANCAMIENTO -- ECONOMICO DE LOS PAISES AVANZADOS", en el que consideramos se plantea de manera específica los antecedentes inmediatos a la crisis que aun resentimos y que a nosotros nos afecta de manera relevante, se cita al respecto: Después de haber experimentado un crecimiento rápido desde finales de los años cuarenta hasta principios de los años setenta, las economías occidentales viven caracterizadas por un clima depresivo. El Producto Interno Bruto combinado ya no crece, en términos reales, al 5 o 6% anual como en las décadas cincuenta y sesenta, sino sólo el 2%. En vez de pleno empleo existe paro laboral con cifras en constante aumento y aproximándose a las elevadas cuotas de posguerra.

El Comercio Mundial, que durante tanto tiempo fue una "Locomotora" que tiró de las economías nacionales, apenas se expande en términos reales.

Las etapas coyunturales de auge se hacen cada vez más cortas de un ciclo a otro, mientras que las recesiones son más persistentes y profundas. Y la inflación elevada, con tasas anuales de dos dígitos que en muchos países se ha convertido en un problema crónico, la crisis que de manera relevante a nosotros afecta cita de manera de antecedentes inmediatos a la crisis.



Todos los países industrializados comparten, en mayor o menor grado la crisis, incluso Alemania Federal y Japón, para muchos paradójica de potencial económico. Incidentalmente conviene recordar que no es la primera vez que la actividad económica de los países occidentales se estanca en una forma tan tenaz. A mediados del siglo pasado, en las postrimerías de la Revolución Industrial, los resultados obtenidos por los países más avanzados y particularmente Gran Bretaña fueron tan pobres que indujeron a los fundadores alemanes de la Teoría Comunista Karl Marx y Friedrich Engels, a pronosticar el derrumbamiento del sistema capitalista (que luego no se produjo).

Ya en nuestro siglo la crisis económica más seria fue la Gran Depresión Mundial de los años treinta, en la que quebraron miles de empresas, se arruinaron millones de ahorradores, e innumerables familias se vieron hundidas en la miseria (sobre todo en Estados Unidos y Alemania).

En aquel entonces muchos economistas encabezados por el célebre profesor inglés de la Universidad de Cambridge John Maynard Keynes, creían que las economías avanzadas entrarían en una fase de estancamiento secular (lo que también resultó falso)". (13).

Al hablar acerca de las causas que provocaron la crisis actual el autor habla acerca de que "generalmente se considera que los países occidentales han entrado en la senda del estancamiento económico a partir de 1974, tras el primer vertiginoso encarecimiento del petróleo impuesto por los países de la OPEP (la segunda brusca subida de los precios petroleros se produciría en 1979). Las nuevas condiciones energéticas tuvieron, sin duda alguna, un efecto depresivo considerable. Cada barril de petróleo que los países occidentales importaban absorbía una parte mayor de la renta nacional que antes; hubo que transferir rentas a los países productores y sólo una parte de las transferencias volvieron a los países occidentales en forma de pedidos, de sus productos o inversiones de la OPEP, en sus economías. Los sectores industriales que utilizan crudo como materia prima en la producción (por ejemplo la industria química) sufrieron una notable caída de su rentabilidad. Y los consumidores tuvieron que dedicar una mayor parte de sus ingresos a cubrir gastos indispensables de electricidad y calefacción, por lo que disminuyó su demanda de otros productos y servicios" (13)

(13) DONGES JURGEN B. "El Estancamiento Económico de los Países Avanzados". Enciclopedia Práctica, Vol. 6 Ediciones Orbis, S.A. 1983.

Ante este primer factor los países occidentales reaccionaron adoptando planes de ahorro energético y de sustitución del petróleo por otros energéticos, llegando incluso a crear excedente a controlar el mercado, no obstante como sabemos el estancamiento económico ha persistido.

Entre otras causas de la crisis el Doctor Jurgen B. Donges, señala: "Una explicación muy extendida centra la atención sobre 'perturbaciones' del lado de la demanda. Se supone que la inversión privada se ha contraído debido a una falta de pedidos de maquinaria y que el consumo es débil como consecuencia de los niveles de renta deprimidos. De ahí que los gobiernos durante los años setentas, pusieron gran énfasis en políticas fiscales de expansión de demanda. Se redujeron impuestos o se aumentó el gasto público, todo ello acompañado de una política monetaria que mantenía los tipos de interés relativamente bajos.

Estas recetas, arraigadas en el pensamiento económico tradicional (Keynesianismo), no produjeron ninguno de los efectos esperados de reactivación económica. Lo que sí han ocasionado es una aceleración de las tasas de inflación, acompañadas de cifras de paro laboral gravemente incrementadas, un continuo crecimiento de la deuda pública y fuertes déficits en la balanza de pagos" (13).

El autor considera determinante la participación del Estado en la generación de la inflación, ya que durante muchos años los gobiernos toleraron más o menos inflación monetaria, como un medio para fomentar el crecimiento económico, destacando que: "se suponía, como de hecho ocurría, que los salarios y los tipos de interés nominales marcharían a la zaga de la subida del nivel de precios, lo cual disminuiría la carga real de las deudas contraídas -- (incluidas las públicas) y mejoraría los márgenes de beneficio empresarial, incentivando así la inversión, la producción y la creación de puestos de trabajo.

Pero con el tiempo los trabajadores y acreedores reconocieron que, a la larga, salían perjudicados; perdieron la confianza en la moneda y buscaron anticipar, en adelante, la inflación esperada en los convenios salariales y los contratos de préstamos. El resultado es que los salarios y los tipos de interés se han adaptado al ritmo de la inflación, de modo que la inflación ha genera

(13) DONGES JURGEN B. Idem.

do más inflación sin que esto fomentase el crecimiento económico ni generase empleo.

Lo anterior provocó incertidumbre para la inversión productiva pues durante períodos de inflación al empresario le resulta más difícil de lo normal anticipar, en el momento de tomar una decisión de inversión, futuras variaciones en los costos de sus factores y en los precios de venta de sus productos y predecir cuándo y cómo reaccionarán las autoridades económicas para combatir la inflación. Y como la rentabilidad real de la inversión, después de pagados los impuestos, disminuye en un ambiente inflacionario (porque la amortización del capital invertido a efectos fiscales se hace generalmente a valores históricos, en vez de valores de reposición), hay menos inversión productiva que la requerida para reactivar la economía.

La situación se agravó cuando a finales de la década de los setentas, el ritmo inflacionario alcanzó niveles intolerables para la sociedad y, además, peligroso para el funcionamiento de la economía, lo que incitó a las autoridades monetarias de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Federal y otros países a contraer la expansión del dinero puesto a disposición del público.

De pronto el dinero se hizo caro y los tipos de interés subieron -- bruscamente, procediendo una situación de endeudamiento generalizado que puso al borde de la bancarrota incluso a prestigiosas empresas (como la AEG-Telefunken alemana) o a economías enteras como México". (13)

Concluye el autor citado que el estancamiento actual es, en parte, una crisis de estabilización, destacando que los efectos contractivos sobre los niveles de producción y empleo no quedarán superados hasta que la política monetaria y creemos la fiscal, tengan éxito en romper las expectativas inflacionarias de los agentes económicos.

Pero lo anterior a la fecha no es viable mientras se sustente el desarrollo de los países capitalistas en grandes déficits fiscales públicos, los sindicatos no consideren a la productividad como base para sus pretensiones económicas y la iniciativa privada no moderen sus precios.

(13) DONGES JURGEN B. Idem.

## SITUACION CONTEMPORANEA

Actualmente creemos que el problema fundamental de los países capitalistas es una regresión de la productividad real y tal como lo señalamos en el primer punto de este capítulo las políticas redistributivas, la presión de los sindicatos y los déficits y el endeudamiento son los factores que le han dado lugar.

El Doctor en Ciencias Económicas Jürgen B. Donges, plantea como un factor determinante el Proteccionismo cuando dice:

"Las importaciones que sustituyen a la producción nacional vienen aumentando en forma generalizada, a pesar de la débil actividad económica interna, y diferentes exportaciones tradicionales se ven desplazadas en los mercados mundiales por nuevos competidores. Numerosas empresas han sufrido directamente el impacto de la agudizada competencia internacional, han presionado a los gobiernos, junto a los sindicatos, para que los proteja adecuadamente. Y en muchos casos, los políticos, los interesados en afianzarse en sus cargos o conseguir la reelección, han accedido a esas presiones otorgando protección no arancelaria contra importaciones, proporcionando ayudas financieras (frecuentemente a fondo perdido) o nacionalizando empresas en quiebra.

Esta actitud defensiva, al prolongar la vida de maquinarias y técnicas envejecidas, puede considerarse como contraproducente: no encausa la salida de crisis, tampoco conduce a un aumento en el número de empresas dinámicas y sólo intensifica el problema de la insuficiencia de la productividad real. Además, entraña el riesgo de serios conflictos internacionales. La guerra del acero entre la Comunidad económica Europea y Estados Unidos, así como los problemas trasatlánticos asociados a la construcción de gasoducto siberiano, constituyen ejemplos recientes - 1982 -

La conferencia Ministerial del GATT, celebrada a finales de noviembre de 1982 en Ginebra, no parece haber logrado lo que buscaba: frenar la carrera hacia el proteccionismo. Nuestros gobiernos parecen haber olvidado el derrumbamiento del orden económico mundial en los años treinta, cuando varios países trataron de -exportar- su problema de paro laboral, sin lograr la revitalización de su economía.

La solución a este problema, y con ello la aceleración del crecimiento económico, no se conseguirá en un entorno de proteccionismo, por muy confortable que le pueda parecer a algún que otro empresario. Mucho más propicio es un marco de competencia eficaz en los mercados nacionales y mundiales. Pues es la competencia lo que obliga a mejorar la eficiencia organizativa y tecnológica de las empresas a perfeccionar la calidad de los productos y a desarrollar y comercializar nuevos bienes y servicios" (13)

Al concluir su interesante estudio plantea como solución una readaptación de la estructura productiva con innovaciones a gran escala, a nivel empresarial, en el mercado laboral y en la actuación estatal.

La política económica dice: "también tiene que seguir nuevas pautas, es decir, hacerse más productiva, orientarse con criterios de eficiencia y oponerse a demandas utópicas de distribución igualitaria de la renta. Es evidente que la flexibilidad de la economía, tan necesaria en un sistema internacional altamente interdependiente, aumenta, por ejemplo, si el Estado vela por la estabilidad monetaria, garantiza la competencia y asegura el buen funcionamiento de los mercados de trabajo, de capitales y de divisas. Además, es indispensable que el Estado cancele aquellas subvenciones que no tiene otro efecto que el tan costoso de conservar actividades obsoletas, y que desregularice paulatinamente la economía donde hayan proliferado los intermencionados negocios; así podrá dar plena libertad de acceso al mercado, propiciar el nacimiento a nuevas empresas y asegurar la puesta en marcha de innovaciones autónomas (o imitaciones de las mismas) en cuantos campos sea posible.

resulta obvio que todo esto frenara la expansión del sector público pero esto es necesario en todo caso, si hay que evitar una reducción de los márgenes de rentabilidad y financiación de las inversiones privadas y si ha de detenerse la marcha hacia sistemas corporativos (cualquiera que sea su signo). No olvidemos que los gobiernos no crean riqueza: sólo la distribuyen" (13).

Aun cuando tiene mucha razón el Doctor **Juergen B. Donges** en considerar la política expansionista de los gobiernos como causa de la inflación mundial, la que en muchos casos se oculta por medio de déficits fiscales o --

endeudamiento externo, se considera que otro factor del origen de la inflación se inicia al término de la Segunda Guerra Mundial. Con la puesta en marcha del Plan Marshall para recuperación económica europea jugó un papel esencial ya que los créditos blandos otorgados por los Estados Unidos fueron después de años de esfuerzos liquidados, creando incluso un excedente en la oferta de dólares los cuales fueron cambiados por oro de Estados Unidos según las bases del Convenio Monetario Internacional suscrito en Bretton Woods, a la paridad de 35 dólares por onza de oro (Francia 1966). Sin embargo, los Estados Unidos decidieron de manera unilateral desconocer el convenio, dejando flotar su moneda. Este hecho es el que consideramos inició la inflación -- mundial y no sólo eso, ha creado en orden económico internacional ficticio y controlado absolutamente por los Estados Unidos ya que de acuerdo a sus necesidades y no por motivos económicos de orden mundial, alteran el valor de su moneda devaluándola en perjuicio de las economías desarrolladas y cuando consideran adecuado incrementando las tasas de interés, con lo que de un día a otro nuestro endeudamiento se puede multiplicar de manera discrecional.

Es evidente la falta de una seguridad económica que permita establecer realmente un programa de ajuste y desarrollo.

## CONCEPTO DE POLÍTICA FISCAL

La Ciencia Económica estudia, entre otros temas el de las Finanzas Públicas capítulo que prevee la investigación de las operaciones y mecanismos de que se vale un sujeto llamado Estado o Sector Público, para disponer de -- parte de los recursos productivos y utilizarlos de acuerdo a ciertas normas y -- propósitos que señala la comunidad directa o indirectamente, siendo su traducción práctica la Política Fiscal.

Señala el economista Victor L. Urquidí, en su estudio "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de la América Latina", de manera acertada que el papel de la iniciativa privada afectada por la política fiscal al igual -- que los contribuyentes deben asumir al igual que el gobierno una responsabilidad fundamental, ya que "del nivel y de la composición de las inversiones privadas y de la eficacia de sus operaciones productivas y distributivas, depende, -- al igual que tratándose del Sector Público, el éxito de la política de desarrollo y, en su caso, de los programas y los planes que formulen. En consecuencia, lo primero que se necesita reconocer es que la política fiscal no es un -- asunto que sólo interese a los gobiernos, o en cuya formulación apenas éstos -- deban participar, sino que debe ser objeto de conocimiento y comprensión generales" (14)

Partiendo de la idea anterior el autor define a la Política Fiscal de la siguiente manera:

"Es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones -- y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y consumo públicos como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y consumo privados" (14)

La definición puede ser considerada muy amplia al preveer las operaciones realizadas por las empresas paraestatales que tienen un régimen jurídico

(14) URQUIDI VICTOR L.  
LA POLÍTICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA AMERICA LATINA. ENSAYOS DE POLÍTICA FISCAL, SELECCION DE HECTOR ASSAEL. Editorial Fondo de Cultura Económica. Pág. 46. 1973.

co autónomo o limitada al no considerar actos políticos de trascendencia económica.

Comentando acerca de su definición el autor considera que queda implícita "la influencia de la política fiscal en el desarrollo económico y social depende en esencia de lo que cada país considere deba ser la función del Estado. En la medida que se acepte, como en la mayoría de los países latinoamericanos, que el Estado debe asumir la responsabilidad de crear la infraestructura del desarrollo mediante inversiones básicas directas en diversos campos económicos y sociales -riego, caminos, puertos, escuelas, hospitales y vivienda- y aun de emprender algunas actividades agrícolas, industriales o distributivas -centrales de maquinaria, producción de fertilizantes, fabricación de acero, generación de energía y comercialización de productos alimenticios o de determinadas exportaciones- la influencia directa de la política fiscal puede ser muy grande. El Sector Público absorberá en ese caso una proporción considerable de los ingresos privados, por medio de instrumentos tributarios y otros, y los trasladará a otras manos y creará nuevos ingresos por medio de sus inversiones y otras clases de gastos. En algunos casos, el concepto de responsabilidad del Estado en el desarrollo llega aún más lejos: por ejemplo: a la producción petrolera, el transporte ferroviario, la banca, los seguros, etc.

Pero aun suponiendo que prevalezca en algún país el concepto de -- que la intervención del Estado debe reducirse al mínimo en lo que se refiere a infraestructura y de que sólo por excepción debe el Estado ejercer actividades directamente productivas o distributivas, la política fiscal, si bien de repercusión más limitada en cuanto a la participación del Sector Público en el ingreso y gastos nacionales, será tan significativa e importante como en el primer caso, pues pesa sobre ella la responsabilidad de orientar las múltiples decisiones privadas de inversión y consumo, de manera que queden encuadradas en los objetivos del desarrollo económico nacional y se ajusten, en su ritmo y en su distribución, a los requerimientos de dichos objetivos.

Hasta podría decirse que la política fiscal, en el caso que se estime preferible que la mayor parte de la inversión sea efectuada por el Sector Privado y que el Estado no lleve a cabo actividades industriales o de índole comercial o distributiva, necesitaría, definirse con mayor precisión y mayor conciencia de sus repercusiones. Mientras el Estado participe en una proporción muy elevada en la inversión y el consumo nacionales y absorba una parte con-



siderable del ingreso nacional, la política fiscal tenderá a convertirse más bien en una política de distribución óptima del gasto y, desde el punto de vista operativo, requerirá sobre todo de la aplicación de criterios adecuados y del establecimiento de mecanismos de coordinación del Sector Público que permitan imprimir mayor eficiencia al esfuerzo desplegado por el Estado. Pero en tanto la participación directa del Estado sea pequeña, la política fiscal necesitaría ampliarse en su concepto básico para abarcar las muchas formas en que, a través de incentivos y disposiciones bancarias y monetarias, así como de medidas legislativas y administrativas en los campos agrario, industrial, de servicios públicos y otros, y aun de instrumentos de política comercial, se podrían afectar las decisiones privadas en el sentido de procurar las metas de desarrollo - que la colectividad acepte" (14).

El desarrollo de cada uno de los elementos de la definición, dada su importancia para el presente estudio serán analizados de manera particular en capítulos subsiguientes, tratando de establecer una secuencia lógica que nos lleve finalmente a su aplicación concreta en nuestro país.

(14) URQUIDI VICTOR L. Idem.

## CAPITULO SEGUNDO

En 1982, por primera vez en la historia moderna de México, se redujo el producto nacional y al mismo tiempo se observó una tasa de inflación del 100%; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva nacional estaba agotada y el país se encontraba en virtual suspensión de pagos.

Ante esta situación el Ejecutivo Federal en diciembre del mismo año presentó iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 25 al 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de actualizar e incorporar los principios de rectoría del Estado y economía mixta, definiendo las áreas reservadas exclusivamente al Estado y estableciendo un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La exposición de motivos de dichas reformas y adiciones es muy interesante porque hace un análisis de los antecedentes inmediatos de nuestro contexto económico, además de que cita las consideraciones que legitiman el régimen y finalmente los alcances de la planeación y las atribuciones del Estado para efectuarlas.

En base a lo anterior se reproduce dicha exposición en los puntos que consideramos más interesantes:

De principios del Siglo XX a la novena década que se ha iniciado, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural urbana, asociada a una acelerada industrialización, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de recursos naturales, de inversiones, de producción, de tecnología y de trabajo es radicalmente distinta, a pesar de la heterogeneidad que aun nos caracteriza.

Las relaciones económicas de hoy, en relación al mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La interdependencia de nuestros procesos productivos entre sectores y regiones es muy amplia, lo que lleva a efectos y reacciones en cadena ante los fenómenos económicos nacionales e internacionales...

Se ha dado en México una acelerada modernización. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad en nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo.

A pesar de los éxitos de la expansión de la producción y en la modernización general del país, el crecimiento ha traído costos y desequilibrios que debemos considerar. De 1940 a fines de la década de los años cincuenta, el crecimiento de la producción estuvo acompañado de un financiamiento inflacionario que repercutió en los niveles de vida del campo y de las ciudades en formación y de un agudo desequilibrio externo" (1).

Desde mediados de la década de los cincuenta hasta fines de los años sesenta, nuestro país mantuvo un crecimiento económico continuo, con estabilidad de precios, tipo de cambio fijo, fortalecimiento de la banca y un déficit público en producción al PIB de únicamente 2%.

"Durante los años sesenta se pudieron encontrar formas de financiamiento externo de la expansión económica, se elevó el ingreso de los trabajadores organizados, pero no se atendió de manera suficiente al campo, a la generación de ahorro interno y a la red de infraestructura económico-social. Asimismo, por una falta de adecuación de nuestros instrumentos económicos a las necesidades de la competencia internacional, se desaprovechó el mayor período de auge y estabilidad del comercio internacional de la posguerra que permitió a varios países transformar sus estructuras industriales.

Con posterioridad se ha buscado corregir algunas de las consecuencias negativas del crecimiento con medidas que no han podido mantenerse por largo tiempo y que para no incurrir en costos inmediatos han propuesto las decisiones difíciles de reestructuración de nuestra organización económica y de sus fuentes de financiamiento. Los gobiernos han buscado

(1) Exposición de motivos correspondientes a la Iniciativa de reforma y --  
adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.  
**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**  
Edición de la Secretaría de Gobernación.  
Impreso en talleres gráficos de la Nación. Febrero de 1983.

superar algunos de estos desequilibrios, pero la propia dinámica del proceso, la ausencia de medidas correctivas consistentes y los impactos internacionales que se acentúan a partir de la crisis mundial de 1973 han impedido con figurar una estrategia de desarrollo permanente que resuelva de manera estructural los principales desequilibrios económicos y sociales del país.

La agudización de estos fenómenos han llevado una situación crítica que pone en entredicho, no sólo la expansión económica, sino la viabilidad misma del proyecto nacional y las libertades democráticas que éste sintetiza. Existe una falta de adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral que genera incertidumbre y obstaculiza el desarrollo.

Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional, que esta reforma propone, están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleven a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

La iniciativa de reformas se refiere a la rectoría del Estado y - la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo fija las bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento. De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos per

feccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos - económicos" (1).

Dada la importancia que para este estudio tienen los artículos 25 y 26 Constitucionales, se transcriben de manera literal:

**ARTICULO 25.-** Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

(Es importante destacar que según nuestro punto de vista, la participación del gobierno federal en el manejo de la economía es, independientemente del proceso legislativo que legitimó su inscripción en la Ley Fundamental, una necesidad ante la limitada industrialización del país que no cuenta con un sector empresarial altamente competitivo a nivel internacional, además continuamos con un atraso agropecuario que nos hace ser dependientes en materia alimenticia, es decir, somos un país en vías de desarrollo lo que implica no tener la capacidad para operar sin protección en el libre juego de la oferta y la demanda del mercado mundial. Creemos que precisamente como a continuación establece el numeral, la participación activa de los tres sectores que integran la economía mixta permitirá en un futuro una intervención cada vez menor del sector público).

- (1) Exposición de movimientos correspondientes a la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales.  
**CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**  
 Edición de la Secretaría de Gobernación.  
 Impreso en talleres gráficos de la Nación. Febrero de 1983.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrán a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, anteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los otros sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de los trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecen mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución (2)

El Sistema de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo, quedaron previstos en el artículo 26 Constitucional que a la letra dice:

- (2) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Edición de la Secretaría de Gobernación.  
Impreso en talleres gráficos de la Nación. Febrero de 1983.

**ARTICULO 26.-** "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución de terminarán los objetivos de la planeación.

La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y -- evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federales e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley" (2)

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, de acuerdo a los términos y plazos fijados por la nueva Ley de Planeación, contienen: "el marco general de los objetivos nacionales, los principios políticos fundamentales del Proyecto Nacional, el contexto nacional e internacional, las bases de las políticas interna y externa y de seguridad nacional, hasta la estrategia de desarrollo -- económico y social, con sus dos líneas básicas de acción: la reordenación económica y el cambio estructural. Asimismo, describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos globales del gasto público y en atención a las necesidades de financiamiento, define los lineamientos de las po

(2) **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**  
**Edición de la Secretaría de Gobernación.**  
**Impreso en talleres gráficos de la Nación. Febrero de 1983.**

líticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria, de deuda pública, de empresas públicas, social sectorial y regional. Señala también, lineamientos para la instrumentación del plan a través de programas de desarrollo de mediano plazo. Finalmente, establece orientaciones básicas respecto de la participación de los grupos sociales en la ejecución y evaluación de las acciones contenidas en el plan" (3).

Con estas bases el Ejecutivo Federal durante el presente sexenio - llevó a cabo una estrategia económica en la que podemos apreciar diferentes momentos de ejecución.

- El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), durante el trienio 1983-1985.
- El Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo, planeado inicialmente de 1984 a 1988.
- La Política de Contención de los efectos negativos del choque petrolero, durante el año de 1986.
- El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), considerado para el bienio 1987-1988.
- El Pacto de Solidaridad Económica, con vigencia a partir del día 15 de diciembre de 1987, programado a continuar por lo menos a fin de la presente administración y que será objeto de estudio en el tercer capítulo en base a los objetivos e instrumentos de la Política Fiscal.

- (3) Considerando del Decreto que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo, de fecha 30 de mayo de 1983.  
Suplemento de EL MERCADO DE VALORES.



## 2.1 PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA

Entre los años de 1978 y 1981, nuestro país se encontraba en el auge petrolero que permitía suponer sería un sustento del crecimiento económico de manera permanente provocando una fuerte expansión, sin embargo, dicho crecimiento no se llevaba a cabo gracias a los ingresos de la exportación petrolera sino en su mayor parte con endeudamiento externo, el cual llegó a tal grado que hizo vulnerable a nuestra economía ante las modificaciones del sistema financiero respecto al incremento de las tasas de interés, además que coincidió con la baja del precio del petróleo.

Dichas causas se consideran los antecedentes inmediatos a la Crisis de 1982, en la que nos declaramos virtualmente en suspensión de pagos. La nueva administración adoptó una estrategia de enfrentamiento a fondo con el problema, anunciando el Lic. Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión los diez puntos básicos de un Programa Inmediato de Reordenación - Económica y que eran:

- Reducción del ritmo de crecimiento del gasto público;
- Protección al empleo;
- Continuidad de obras públicas en proceso con un criterio de selectividad.
- Formas estrictas para garantizar disciplina, programación -- adecuada y honradez en el ejercicio del gasto público;
- Apoyos e incentivos a la producción, importación y distribución de alimentos básicos.
- Aumento de los ingresos públicos;
- Canalización del crédito a las actividades prioritarias;
- Reincorporación del mercado cambiario bajo la soberanía monetaria del Estado;
- Reestructuración de la Administración Pública Federal; y
- Fortalecimiento del régimen de economía mixta.

\*\*\*\*\*

En relación a este programa el Lic. Carlos Salinas de Gortari en su comparecencia ante la Cámara de Diputados en noviembre de 1986, hizo el siguiente análisis: "La presente Administración enfrentó, a partir de diciembre de 1982, una situación de verdadera emergencia económica, que se originó en gran medida por un exceso de demanda que fue surgiendo a lo largo de los años anteriores, en tiempo de expectativa demasiado optimistas frente a la inestabilidad del entorno internacional y las deficiencias estructurales de nuestro aparato productivo. Para abatir la inflación y restaurar las condiciones de un crecimiento sano y sostenido, fue necesario, en inicio, reducir los niveles de demanda y ajustar el comportamiento de los distintos sectores de la economía -público, privado y social- a normas de ahorro, productividad y eficiencia más exigentes que las del pasado. Esa fue la esencia del PIRE y de los resultados satisfactorios que se obtuvieron.

Entre la situación que prevalecía en diciembre de 1982 y la que se registraba a finales de 1985, existió un fuerte contraste. La inflación, que alcanzó tasas del 120% anual al inicio de 1983, se abatió a niveles de alrededor de 60%; se avanzó en el saneamiento de las finanzas públicas, habiéndose reducido el déficit fiscal a alrededor de la mitad del registrado en 1982; se repusieron las reservas internacionales frente al agotamiento al inicio de la actual administración; la actividad económica que se encontraba en franco proceso recesivo, demostró un gran potencial de recuperación, incluso superior a lo previsto; los puestos de trabajo volvieron a expandirse. Ciertamente, durante 1985, frente a una agudización de las circunstancias adversas internas y externas, no se logró una reducción adicional de la inflación y del déficit público, pero se evitó que se revirtiera la tendencia hacia su saneamiento" (4).

Durante 1985 la economía mexicana enfrentó una situación particularmente difícil. La inflación fue más alta de lo que se esperaba, lo que causó que el tipo de cambio y las tasas de interés domésticas alcanzaran niveles superiores a los proyectados por el gabinete económico; lo que provocó que los pagos de los intereses de la deuda fueran más altos de lo previsto. La escasez -

- (4) Comparecencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari, ante la Cámara de Diputados en su carácter de Secretario de Programación y Presupuesto, de fecha 25 de noviembre de 1986.

de financiamiento externo contribuyó a las desviaciones observadas en las finanzas públicas. Estas desviaciones y un incremento de la actividad económica del sector privado, resultaron presiones adicionales sobre los precios y la balanza -- de pagos. Y para agravar más la situación se iniciaba la inestabilidad del mercado petrolero y se tenía que hacer frente al costo económico de los terremotos de septiembre.

Con el fin de contrarrestar estos acontecimientos desfavorables, el gobierno adoptó una serie de medidas durante el año; en febrero, inmediatamente después de la primera reducción de los precios del petróleo, se adoptó una política monetaria restrictiva, el gasto público se redujo y la liberación comercial se aceleró. En marzo, las tasas de interés domésticas y el desliz del peso se incrementaron. En mayo y junio el gasto público fue reducido de nuevo y -- en julio, después de la segunda caída de los precios del petróleo, el gobierno -- instrumentó un paquete de medidas de ajuste económico. En marzo y agosto se reestructuraron casi cuarenta y nueve mil millones de dólares de deuda pública externa, además se aceleró la reestructuración del sector paraestatal y los precios de los productos básicos y de los bienes producidos por el sector público -- se incrementaron sustancialmente. En noviembre, México solicitó su adhesión -- al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, con el fin de promover las exportaciones no petroleras.

A fin de exponer un cuadro general de la evolución económica durante el período 1983-1985, se analizarán las siguientes variables macroeconómicas; basándonos en el documento titulado Estrategia de Financiamiento del Desarrollo, elaborado por la Dirección General de Planeación Hacendaria, de la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público en diciembre de 1986.

### FINANZAS PUBLICAS.

Como resultado de las medidas fiscales instrumentadas durante el -- período 1983-1985, el déficit económico del sector público --medido en términos nominales-- disminuyó de 17.1% del PIB en 1982 a 8.4% en 1985.

Debe notarse, sin embargo, que la inflación tuvo un fuerte impacto sobre el pago de los intereses y, consecuentemente, sobre el déficit nominal. -- Si los pagos de interés se eliminan totalmente de las cuentas fiscales, queda -- claro que las finanzas públicas pasaron de un déficit primario de 3.7% del PIB --

en 1982, a un superávit durante los siguientes tres años: 5.2% del PIB en 1983, 5.4% en 1984 y 4.2% en 1985.

El balance operacional del sector público, definido como el déficit nominal menos el componente inflacionario de la deuda pública interna denominada en pesos, mostró déficit muy moderados: 0.2% del PIB en 1983, 0.7% en 1984 y 0.9% en 1985.

La acelerada amortización de la deuda externa en términos reales, que tuvo lugar durante el período 1963-1985, ocasionó que el sector público -recurriera de manera creciente a los fondos internos para financiar su déficit especialmente en 1985. Mientras en 1983 el 66.5% del déficit público fue financiado con recursos internos, en 1984 el porcentaje aumentó a 85% y en 1985 alcanzó 106 por ciento.

La reducción del déficit público nominal registrada durante el período fue resultado de un saneamiento de las finanzas del sector presupuestal (Gobierno Federal y empresas controladas presupuestalmente) y de las empresas no incluidas en el presupuesto federal.

Para lograr la reducción del déficit público, el gobierno instrumentó diversas medidas para aumentar los ingresos y reducir los gastos.

A pesar de la reducción de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, los ingresos totales del sector público se incrementaron de 29.8% del PIB en 1982 a 32.5% en 1985. La política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público jugó en esto un papel fundamental: se estima que los ingresos adicionales que resultaron de los incrementos de estos precios y tarifas fueron equivalentes a 2.7% del PIB en 1983, 2.1% en 1984 y 2.1% en 1985.

Durante 1983-1985 el gasto -tanto del sector presupuestal como de los organismos y empresas no incluidas en el presupuesto- decreció de manera sostenida, de 47.0% del PIB a 40.9% en 1985. La reducción de los subsidios y de las transferencias, que resultó de los incrementos de los precios y tarifas del sector público y de los precios de los productos básicos, jugaron un papel importante en la evolución del gasto de este sector.

La política restrictiva adoptada en materia de empleo y salarios - del sector público dió lugar a una reducción en su nómina de 6.6% del PIB en 1983 a 6.5% en 1984 y a 6.3% en 1985. Del mismo modo, la política de inversión pública adoptada durante el período implicó que el gasto por este concepto descendiera de 7.9% del PIB en 1982 a 4.5% en 1985.

### POLITICA FINANCIERA

La política de tasas de interés se ha dirigido fundamentalmente a inducir la recuperación del ahorro financiero. Las tasas de interés sobre los depósitos domésticos fueron incrementadas varias veces durante el período analizado, con el fin de ofrecer rendimientos positivos en términos reales y que resultaran competitivos internacionalmente. Además se adoptó una política de tipo de cambio flexible y se introdujeron en el mercado nuevos instrumentos de ahorro financiero.

Después de la importante reducción observada en 1982, la captación financiera en términos reales se recuperó en 1983 y 1984, registrando tasas de crecimiento de 20.4% y 6.8%, respectivamente. Sin embargo, en 1985, como consecuencia del deterioro de las expectativas, la captación financiera decreció 11.4% en términos reales.

Como resultado de una disponibilidad más amplia de fondos en el sistema bancario y de menores requerimientos del sector público, el flujo de crédito al sector privado aumentó sustancialmente en 1983, 1984 y los primeros meses de 1985. La tasa anual de crecimiento del crédito bancario a este sector fue 53% en diciembre de 1983, 96% en diciembre de 1984 y 105% en febrero de 1985. A partir de entonces; sin embargo, la tendencia se revertió y el flujo de crédito al sector privado comenzó a decrecer en términos reales.

Con el fin de controlar la tasa de crecimiento de los agregados monetarios y de reducir las expectativas inflacionarias, la política monetaria fue ajustada varias veces durante el período. La tasa anual de crecimiento de la base monetaria decreció de 95.6% en diciembre de 1982 a 58.1% en diciembre de 1983, a 54.1% en diciembre de 1984 y a 17.5% en diciembre de 1985.

Las reservas internacionales brutas del Banco de México crecieron sustancialmente durante 1983 y 1984: de 832.3 millones de dólares en --

\*\*\*\*\*

1984. Sin embargo, debido a los desfavorables acontecimientos mencionados antes, estas reservas sufrieron importantes reducciones en 1985.

## I N F L A C I O N

El saneamiento de las finanzas públicas, aunado a otros avances logrados en 1983-1985, contribuyeron a reducir el crecimiento del índice de precios al consumidor: de 98.9% en diciembre de 1982 y 117.3% en abril de 1983 a 63.7% en diciembre de 1985.

La disminución de la tasa promedio de inflación fue aún más acentuada: de 101.9% en 1983, a 65.4% en 1984 y 57.7% en 1985.

Estas reducciones fueron logradas a pesar de los ajustes al tipo de cambio y de los incrementos a los precios y tarifas del sector público y de los precios de los productos básicos.

Los moderados incrementos de los salarios nominales registrados durante el período también contribuyeron sustancialmente a controlar la inflación.

## B A L A N Z A D E P A G O S

Durante 1983-1985 se dieron avances sustanciales en relación con la balanza de pagos. Después de los déficits registrados en 1981 y 1982 (12 500 millones de dólares y 6,200 millones de dólares respectivamente) la cuenta corriente mostró superávit durante los siguientes tres años. Además, en 1983 y 1984 las reservas internacionales aumentaron en 3,300 millones de dólares y 2,200 millones de dólares, respectivamente, en comparación con la disminución observada en 1982 (4,700 millones de dólares)

El considerable superávit comercial registrado en 1983 resultó, básicamente, de una contracción de las importaciones respecto de su nivel de 1982 (40.3%), aunque el incremento (34%) de las exportaciones -especialmente la no petroleras- siguieron creciendo, y las importaciones se recuperaron sus-

tancialmente (con un crecimiento de 31.4% con respecto al nivel de 1982). En 1985 la disminución de las exportaciones petroleras, aunada a la tendencia ascendente de las importaciones, ocasionaron que el superávit comercial fuera 35% inferior al de 1984.

La balanza de servicios no financieros registró superávit durante todo el período, debido, principalmente, al crecimiento de turismo y la industria maquiladora.

El crecimiento de las importaciones registrado en 1984 y 1985 era esencial tanto para la recuperación de la actividad económica, como para el control de la inflación, de ahí que el gobierno implantara un rápido proceso de liberación comercial: los permisos de importación fueron sustituidos por tarifas arancelarias y, simultáneamente, se redujeron el arancel promedio y la dispersión arancelaria.

La favorable evolución de las exportaciones petroleras y de la industria maquiladora observada durante 1983-1985 se debió, en buena medida a las acciones de promoción emprendidas durante el período. El gobierno otorgó apoyo financiero e incentivos fiscales a los exportadores, virtualmente eliminó los impuestos a la exportación, simplificó todos los procedimientos administrativos relacionados con las exportaciones y adoptó normas aceptadas internacionalmente.

La política de tipo de cambio también fue un elemento central para la promoción de las exportaciones. Tomando 1978 como año base, la tasa promedio de subvaluación del peso en el mercado libre fue 38.5% en 1983, 17.4% en 1984 y 21.1% en 1985. En el mercado controlado las tasas de subvaluación fueron 24.9 y 8.3%, respectivamente, en los mismos años. Los cambios observados en el índice de precios relativos de los bienes comerciales y no comerciales confirman la subvaluación del peso.

La evolución de los salarios denominados en moneda extranjera, significó una ventaja adicional para las exportaciones mexicanas, como lo muestra la evolución del índice de salarios relativos México/Estados Unidos en la industria manufacturera.

## DEUDA EXTERNA

Uno de los propósitos fundamentales de la estrategia original de financiamiento del desarrollo para el período 1983-1988 era reducir la deuda externa en términos reales y mejorar su perfil de pagos, a modo de hacer compatible el servicio de la deuda con la capacidad de pagos del país. Durante el período 1983-1985 se dieron avances sustantivos en el logro de estos objetivos.

El endeudamiento externo neto durante el período mostró una sostenida tendencia hacia la baja: 2,278 millones de dólares en 1983, 553 millones en 1984 y 468 millones en 1985. Estas cifras contrastan notablemente con las registradas en 1981 (23,212 millones de dólares) y 1982 (8,565 millones de dólares).

La evolución del endeudamiento externo neto implicó incrementos moderados, y en continuo descenso, del saldo de la deuda externa total final de cada uno de estos años. La tasa de crecimiento de la deuda externa total en términos nominales disminuyó de 7.1% en 1983 a 2.9% en 1984 y a 0.9% en 1985. En términos reales, la deuda externa aumentó a tasas de 3.8% en 1983, -1.3% en 1984 y -3.3% en 1985.

El saldo promedio de la deuda externa también registró tasas de crecimiento declinantes en términos reales: 9.5% en 1983, 0.7% en 1984 y -1.6% en 1985. Como consecuencia, el coeficiente de la deuda externa promedio/PIB disminuyó de 63.6% en 1983, a 55.6% en 1984 y 54.7% en 1985.

Los pagos de amortización durante el período 1983-1985 fueron considerablemente inferiores a los previstos en el calendario original, como resultado de los nuevos términos acordados entre México y sus acreedores externos. El gobierno mexicano y las entidades del sector público firmaron y modificaron acuerdos de reestructuración que cubrían 48,900 millones de dólares de deuda pública externa con bancos comerciales extranjeros. Mediante estos acuerdos se obtuvieron mejores términos y condiciones de pago. Una parte importante de la deuda privada externa también se reestructuró.



En contraste con la tendencia observada por el endeudamiento externo neto, los pagos de intereses continuaron bastante altos 10,100 millones de dólares en 1983, 11,700 millones en 1984 y 9,900 millones en 1985. Formando el período en su conjunto, los pagos de intereses ascendieron a 31,700 millones de dólares, en comparación con un endeudamiento externo neto de apenas 2,400 millones.

Esto dió lugar a una transferencia sin precedente de recursos financieros de México a sus acreedores extranjeros, que ascendió aproximadamente a 29,300 millones de dólares.

Como se puede constatar el Programa Inmediato de Reordenación Económica sirvió para evitar la quiebra de la economía nacional, al imponer un orden y sistema estricto se logró no solo nivelar la situación sino incluso estableció bases para lograr un crecimiento sostenido, no obstante, nuevamente los cambios internacionales en el precio del petróleo en 1986 alteraron de manera radical la situación económica y por ende la estrategia a seguir.

## 2.2 PROGRAMA NACIONAL DEL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Con fundamento en los artículos 15 del Decreto Aprobatorio del -- Plan Nacional de Desarrollo y 20 de la Ley de Planeación, la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público elaboró y presentó ante la Cámara de Diputados -- el 23 de mayo de 1984, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

En entonces Secretario de Hacienda, Lic. Jesus Silva Herzog Flores establecía que el objetivo general de la política de financiamiento era apoyar la estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las restricciones en materia de recursos y asegurando su viabilidad en el contexto internacional.

"Para alcanzar ese objetivo se plantean cuatro propósitos específicos que responden, además, a la necesidad de resolver los principales problemas estructurales de la economía, como los desequilibrios del aparato productivo y distributivo, insuficiencias del ahorro interno escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Esos propósitos específicos son: recobrar y fortalecer el ahorro interno; propiciar la asignación y canalización eficiente y equitativa de los recursos, de acuerdo con las prioridades del desarrollo; reorientar las relaciones económicas con el exterior; y, por último, fortalecer el sistema financiero, -- así como promover su consolidación institucional" (5).

Cuando se dió a conocer el programa al Ejecutivo Federal por el -- gabinete económico, el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Lic. Carlos Salinas De Gortari, destacaba como esencia del financiamiento del desarrollo era elevar el ahorro interno con objeto de que se canalice de -- acuerdo a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Establecía como mecanismo la Reforma Fiscal que en el año de 1986 se llevó a efecto y que se citará más adelante. En relación a el estímulo de ahorro privado, estableció:

- (5) **SILVA HERZOG JESUS**  
Presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo ante la Cámara de Diputados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"La política de tasas de interés jugará un papel importante. Sin embargo, la dinámica de las tasas internacionales obliga a modificar los intereses locales por arriba de lo que exige el ahorro interno. Este comportamiento pernicioso de las tasas externas abate el ahorro público, pues aumenta el gasto en servicio de la deuda externa, y al elevar el costo de la deuda interna, incrementa excesivamente su rubro dentro del presupuesto. El alza en el costo de los intereses está presionando el presupuesto y compete con recursos para gastos prioritarios en materia social y con inversiones productivas.

A la lucha contra el alza de las tasas mundiales y por la reestructuración de la deuda externa, tendrá que seguir la reestructuración de la deuda interna para evitar que, por el peso del servicio de la deuda y para no presionar el déficit, tengan que cancelarse proyectos fundamentales para el desarrollo futuro del país. Simultáneamente se continuará en forma decidida y firme el proceso de cancelación de programas y gastos no prioritarios, eliminación de acciones intersecretariales innecesarias y limitación del crecimiento del gasto corriente dentro del pago de intereses.

Tan importantes como los mecanismos de generación de ahorro son los de su canalización.

El que obtiene el sector público se asigna a través del presupuesto, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Parte de lo que se genera en el sector privado se distribuye mediante la banca. Por ello, los lineamientos que en esta materia establece el programa son de gran importancia. Por lo que respecta a la banca de fomento, destaca la necesidad de reevaluar su carácter promotor, mediante la reestructuración financiera de las empresas públicas, cuyo servicio de deuda actual genera una importante cartera inmovilizada en la banca de desarrollo; limitando consecuentemente su capacidad de promoción. Este proceso será gradual y en lo relativo a asunciones de pasivo por el Gobierno Federal tendrá que ajustarse a lo establecido por el Congreso de la Unión.

La nueva banca nacionalizada deberá atender las necesidades prioritarias de financiamiento, mostrando su eficiencia no solo en estados financieros sanos, sino también en la atención expedita y oportuna a la de-

manda de crédito. Este criterio cobra mayor relevancia en una época de crisis como la que atraviesa el país, cuando no es posible que las empresas resuelvan sus problemas de excesiva carga financiera por la vía exclusiva de aumentos desproporcionados de precios, fenómeno que se da sobre todo en algunos mercados sobreprotegidos que permiten ganancias oligárquicas, afectando al consumidor.

La atención oportuna de la reestructuración financiera de las empresas para proteger fuentes de empleos, sin proporcionar subsidios, es el apoyo más sólido que puede proporcionar la banca a la política económica con que el régimen se propone vencer la crisis y recuperar el crecimiento. Ello se logrará más ágilmente, como lo propone el programa, al evitar un centralismo burocrático en las decisiones, reservándose el Ejecutivo el establecimiento de normas generales e induciendo a la banca a operar con la flexibilidad suficiente para cumplir con oportunidad y solvencia las metas establecidas en el PND (6).

Como se aprecia el programa encuadraba la política financiera de tal manera que sus estrategias, ahora específicas, debían dar un resultado concreto en determinado tiempo independientemente de los ajustes que fueran necesarios realizar.

Dado que el programa presenta un marco cuantitativo, sería una desviación del objeto del presente estudio citar datos que incluso a la fecha son inoperantes, no obstante su importancia estadística, por tal razón únicamente se destacan y desarrollan los puntos considerados esenciales del programa nacional de Financiamiento de Desarrollo.

- 1).- Recuperar e incrementar en lo posible los niveles de ahorro interno para reducir concomitantemente el uso de recursos externos en el financiamiento del desarrollo.

(6) SALINAS DE GORTARI, CARLOS.  
Presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo -- ante el Ejecutivo Federal.

- 2).- Aumentar la eficiencia y equidad en la canalización de los recursos crediticios reforzando la importancia de la banca de desarrollo y los fondos de fomento como instrumentos de promoción económica.
- 3).- Reorientar las relaciones económicas con el exterior buscando un desempeño favorable de la cuenta corriente de la balanza de pagos mediante una política cambiaria realista y apoyo crediticio a las actividades vinculadas con el sector externo.
- 4).- Fortalecer y consolidar institucionalmente el sistema financiero procurando la complementación y coordinación de sus tres grandes grupos de instituciones: la banca múltiple, el sistema financiero de fomento y los intermediarios financieros no bancarios.

1).- Respecto al ahorro interno el programa establece una política para su recuperación y fortalecimiento buscando revertir su tendencia decreciente y a fin de crear condiciones que permitan expandir la capacidad productiva, la infraestructura, la formación de recursos humanos y la generación de empleos, único camino para consolidar una base firme para el crecimiento al reducir la dependencia financiera de México al exterior.

Dicha política consiste:

- Reconstituir el ahorro del sector público para que de esta manera no afecte el ahorro y la inversión de los sectores privado y social que se traduce regularmente en mayor generación de empleos.
- La capacidad de ahorro del Gobierno Federal se recobrará aumentando la recaudación efectiva. La política tributaria seguirá orientándose a hacer más equitativa la carga fiscal entre personas, sectores y regiones; a evitar distorsiones inconvenientes en la asignación de recursos. Un punto total es reducir sustancialmente la evasión, ya que no se deben aumentar las tasas nominales, de por sí altas.

- Aumentar ingresos y racionalizar gastos, se consideraran elementos básicos para que el Departamento del Distrito Federal aumente su ahorro.
- Ajustar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a fin de mejorar la eficacia recaudatoria del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios.
- Se considera que el sector paraestatal desempeñará un papel fundamental en el fortalecimiento del ahorro público, para lo que se estableció efectuar una rehabilitación financiera integral de dicho sector en especial de la empresa pública. Elemento importante será la política de precios y tarifas -- que respondan a la estructura de costos y a criterios estrictos de eficiencia en su operación, así como los propósitos redistributivos de la estrategia de desarrollo. Procurando -- que las empresas cuenten con recursos suficientes a fin de que realicen las inversiones necesarias para su adecuada expansión.
- en el marco del Sistema Federalista Mexicano y con absoluto respeto a la soberanía de los gobiernos estatales y a la autonomía de los municipios, se adoptarán normas que racionalicen y aumenten el ahorro.
- Condición necesaria, más no suficiente, se considera un panorama macroeconómico estable, que evite fluctuaciones erráticas de crecimiento y reduzcan la inflación y la inestabilidad cambiaria para alcanzar un nivel de ahorro interno suficiente.

2).- La limitada existencia de recursos financieros para sustentar el desarrollo del país, destaca la importancia de su asignación y canalización --tanto presupuestales como crediticios-- aspecto esencial en la problemática del financiamiento del desarrollo. Se considera que en orden de importancia el crédito constituye el segundo instrumento fundamental --después del gasto público-- a través del cual se orientan los recursos financieros para sustentar

♦♦♦♦

el desarrollo. Pero a diferencia de los recursos presupuestales, los que se de termina su destino con cierto margen de precisión, la canalización de los recursos financieros responde esencialmente a la demanda que se genere de los mismos. Se considera que únicamente dos aspectos de la canalización del crédito obedecen a decisiones expresas de política: su distribución entre el sector público y el resto de la economía y la derrama del crédito de fomento. Es por ello que se establece una política para la asignación y canalización eficiente y equitativa de los recursos financieros.

Dicha política consiste:

- Para obtener el máximo de provecho de los recursos disponibles -tanto presupuestales como crediticios- es necesario -- que su asignación y canalización respectivas sean congruentes con las prioridades del desarrollo y obedezcan a criterios de eficiencia, equidad y rentabilidad. Una orientación más eficiente y equitativa de los recursos financieros exige aprovechar al máximo la complementariedad que debe existir entre los recursos presupuestales y los crediticios, así como lograr un equilibrio adecuado del financiamiento a los sectores público, social y privado.
- Consideración de cuatro aspectos básicos:
  - Su distribución entre el sector público y el resto de la economía.
  - La derrama del crédito preferencia, que incluye la banca de desarrollo y los fondos de fomento, así como la del mecanismo de canalización selectiva.
  - La derrama de la banca múltiple.
  - Relaciones crediticias entre el sector paraestatal y el sistema financiero.
- Como la economía mixta requiere de participación equilibrada de los sectores público, privado y social en los recursos disponibles, el sector público sólo absorberá el crédito que -

\*\*\*\*\*

le sea indispensable para cumplir sus funciones, de tal manera que haya una adecuada derrama hacia los sectores privado y social. La complementariedad global que existe entre la inversión y producción de los distintos sectores implica - que el uso de los recursos de cada sector deberá responder a la prioridad de los proyectos y de las actividades.

- El saneamiento de las finanzas públicas se reflejará en una menor absorción relativa de recursos crediticios por parte - del sector público. Ello permitirá aumentar sustancialmente la canalización a los demás sectores, así como reducir el -- costo del crédito, contribuyendo a una expansión más armónica de la inversión y la producción. También permitirá -- disminuir el nivel y ajustar la estructura del encaje legal, - de acuerdo con la evolución de las condiciones macroeconómicas, las políticas monetaria y crediticia estarán orientadas a lograr los objetivos anteriores.
- El crédito canalizado por el sistema financiero de fomento responderá a los objetivos de apoyo a la inversión y al desa- rrollo de las actividades y regiones prioritarias, lo que es un propósito esencial del programa. Se coordinará la derrama crediticia de la banca de desarrollo, de los fondos de fomen- to y del crédito canalizado por los cajones selectivos, bus-- cando congruencia entre los recursos canalizados por éstas - tres vías con las políticas de gasto y las prioridades secto-- riales y regionales. Siendo un punto esencial fortalecer la autonomía de gestión de las instituciones por lo que hace a la canalización de crédito preferencial.
- El sistema financiero de fomento seguirá constituyendo el - vínculo de la derrama crediticia con programas y proyectos de desarrollo específicos. Será la vía para canalizar los cré- ditos en condiciones preferenciales; los recursos que se re-- quieran para sustentarlos estarán a cargo del presupuesto -- del Gobierno Federal. El criterio fundamental para otorgar crédito de fomento a proyectos de inversión será su rentabi- lidad social.

•••••



- Las tasas de interés preferenciales se establecerán uniformando criterios, mismas que se fijarán en relación al costo de los recursos y en función del monto de los apoyos fiscales destinados a sustentar los programas de crédito de fomento.
- Con excepción de los recursos orientados por medio del mecanismo de canalización selectiva, la derrama crediticia de la banca múltiple a los diversos sectores, actividades económicas y regiones responderá a la demanda que se genere por éstos y a criterios estrictos de rentabilidad, tanto bancaria como de los proyectos involucrados. Sin embargo, al seleccionar proyectos se considerarán las prioridades de la estrategia de desarrollo.
- Se aumentará la disponibilidad de crédito para financiar a los sectores privado y social por parte de la banca múltiple, modificando sus criterios a fin de facilitar su otorgamiento.
- El abatimiento de la inflación será el principal elemento para reducir el costo del crédito.
- La política de tasa de interés de la banca múltiple procurará conciliar los objetivos de fomentar el ahorro interno, mantener atractivos los depósitos en México en relación con el exterior y, al mismo tiempo, reducir el costo del crédito y los márgenes de intermediación.
- Un elemento imprescindible para propiciar una canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios, contribuir a la rehabilitación financiera de la empresa pública y garantizar un desempeño adecuado del sistema financiero, es precisar las características de la canalización del crédito al sector paraestatal. El propósito es allegarle recursos suficientes, que le permitan cumplir sus funciones y financiar su expansión, evitando que ello signifique introducir distorsiones o inequidades en la derrama crediticia o afectar la

rentabilidad y solvencia de las instituciones financieras. Destaca aquí el hecho de que solo las empresas públicas que tengan un volumen adecuado de ingresos propios en relación a sus ingresos totales serán considerados sujetos de crédito.

3).- En las últimas dos décadas ha sido evidente que el desequilibrio en las relaciones económicas con el exterior afectan a tal grado al país que condujeron a crisis económicas generales, por lo que no modificarlas llevaría tarde o temprano a los mismos problemas. Hasta la década de los ochenta cambió el sistema de sustitución de importaciones, con protección arancelaria y de controles, frente a la competencia externa ya que no existió un incremento en las exportaciones. Siendo necesario el establecimiento de una política para reorientar las relaciones económicas con el exterior, la que se enmarca en el programa analizado.

los lineamientos de dicha política son:

- reducir el equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos ya que sólo logrando un superávit en la balanza comercial y en la de servicios no financieros la economía estará en condiciones de hacer frente al servicio de la deuda externa.
- Instrumentar en materia cambiaria un mecanismo que refleje el costo de los recursos provenientes del exterior, no restar competitividad a las exportaciones mexicanas, permita racionalizar el uso de las divisas y evite el ciclo crecimiento-endeudamiento-recesión.
- Reducir el ritmo de crecimiento de la deuda externa al mínimo indispensable; buscar una mayor participación de financiamiento de fuentes multilaterales y bilaterales en condiciones preferenciales; evitar en la medida de lo posible contratos compromisos de corto plazo; contratar financiamientos a plazos adecuados para mejorar el perfil de amortizaciones; diversificar la deuda por instrumentos y mercados y reducir el costo total del financiamiento externo.
- Para resolver los problemas de deuda y de pagos internacio-

nales se requieren acciones y soluciones políticas en el marco de una cooperación internacional de largo plazo, y no sólo medidas económicas coyunturales.

- Intensificar la cooperación internacional en todos sus aspectos, de acuerdo con los principios, requerimientos y posibilidades del país, y particularmente con otros países de América Latina. Se promoverán las reformas que requiere el sistema económico y financiero mundial, a fin de que se adapte a las circunstancias actuales y responda a los problemas que enfrentan la mayoría de los países.
- Se reforzarán las acciones orientadas a encauzar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología de acuerdo con la legislación en la materia.

4).- Como sabemos con fecha 19 de Septiembre de 1982, el Gobierno de la República revocó la concesión y decretó la expropiación de los activos de las instituciones bancarias privadas, reservándose el Estado la prestación del servicio público de la Banca y Crédito. Situación que se elevó a rango constitucional con las modificaciones efectuadas al Artículo 28 de la Ley Fundamental. Buscando el fortalecimiento y consolidación institucional del sistema financiero se plantea en el programa una política a desarrollar.

los puntos más relevantes de esa política son:

- La reestructuración del sistema financiero, se realizará con plena conciencia del grado de desarrollo alcanzado. Se considera que es un sistema grande y complejo, con deficiencias pero también con muchas cualidades. La experiencia y versatilidad adquiridas son patrimonio del país y activos valiosos que se aprovecharán para su fortalecimiento y consolidación institucional.
- Para que la banca múltiple realice con eficacia su función se requiere que las instituciones tengan un tamaño mínimo, así como de un marco de competencia que propicie su adecuado desempeño. Para lograrlo se señaló que se continuarán

\*\*\*\*\*

con las funciones iniciadas en 1983.

- Sólo se mantendrán aquellas agencias de la banca múltiple - en los centros financieros internacionales que sean la contra parte financiera de transacciones económicas que las justifi-quen. Al mismo tiempo, se buscará que las instituciones de banca múltiple amplíen la gama de servicios que ofrecen, -- mejoren su calidad y aumenten su eficiencia para competir sin desventajas con instituciones bancarias de otros países.
- Un desarrollo sano del sistema financiero se basa en la desvinculación de los bancos múltiples de otros intermediarios - financieros no bancarios como las compañías de Seguros y - Casas de Bolsa, ya que como se podía constatar no se desa-rrollaban adecuadamente por ser apéndices de los bancos y grupos bancarios, siendo necesaria la competencia entre ellas para la captación y canalización de recursos.
- Se requerirá que las Sociedades Nacionales de Crédito sean rentables, en el contexto de un desempeño eficiente y com-petitivo. la consolidación institucional de la banca múltiple se apoyará en el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las instituciones, evitando burocratismos y promoviendo - la descentralización en la toma de decisiones.
- Para que el sistema financiero de fomento responda con efi cacia a los nuevos requerimientos de la economía y por la - extraordinaria proliferación de los fondos de fomento en la última década, es necesario reestructurarlo en su conjunto, - reafirmando su naturaleza y funciones, precisándolas a nivel de cada institución e incorporándolas en un esquema de con gruencia y coordinación entre los bancos de desarrollo y los fondos de fomento, destinándose la mayor parte de sus re-cur sos a apoyar la expansión de la infraestructura de las acti-vidades y regiones prioritarias, los proyectos de inversión de alta rentabilidad social, así como los proyectos estratégicos que se caractericen por largos períodos o que sean de alto riesgo.

\*\*\*\*\*

- El monto de los apoyos fiscales que se asigne a cada institución financiera de fomento se establecerá en función de los beneficios que se obtengan de los programas de crédito preferencial que lleven a cabo.
- Al desvincularse los intermediarios no bancarios los sectores privado y social podrán participar en estas actividades con capital mayoritario. A fin de fortalecer el mercado de capitales y ampliar las opciones de protección económica, se impulsará el sistema asegurador bajo un sistema de instituciones públicas, mixtas y privadas. Para que estas instituciones puedan ofrecer nuevos planes de acuerdo con las necesidades de las empresas y los particulares, se revisará el marco legal correspondiente; se propiciará la competencia en el mercado, a fin de promover mayor eficiencia y reducir los costos de los seguros; y se procurará que haya independencia patrimonial y operativa entre los bancos y el sistema asegurador.
- Para promover el mercado de capitales, se introducirán mecanismos que propicien una mayor participación del pequeño inversionista en la Bolsa de Valores y se otorgarán facilidades para la creación de nuevas sociedades de inversión y para ampliar la operación de las existencias.
- Se continuarán promoviendo las uniones de crédito relacionadas con actividades agropecuarias, comerciales y de servicios.

Podemos concluir que el programa "establece las bases para el desarrollo del nuevo sistema financiero nacional. Busca reducir la dependencia frente al ahorro externo a través del fortalecimiento del ahorro generado internamente. Busca una más eficiente y equitativa canalización de los recursos crediticios en concordancia con las prioridades que establece el Plan Nacional de Desarrollo y pretende, en última instancia, coadyuvar, mediante una mayor generación de ahorro público, a fortalecer el papel rector del Estado en la economía y simultáneamente imprimir una nueva dinámica estructural -

a las actividades productivas de los sectores privado y social" (7).

### 2.3 POLITICA DE CONTENCION DE LOS AJUSTES NEGATIVOS DEL CHOQUE PETROLERO.

A finales de 1985, se programó una estrategia de impulso para el abatimiento de la inflación y de continuidad en el saneamiento del proceso -- económico para el siguiente año. Destacando las acciones encaminadas a resolver los problemas de fondo, denominados en la presente administración como estructurales.

Se prevía una baja en el precio de exportación del petróleo, incluso del doble de la registrada en 1985, situación que otros países productores consideraban en los mismos términos. Como medida de seguridad el Gobierno Federal programó para 1986 reducir a la mitad, como porcentaje del Producto Interno Bruto, el déficit financiero registrado en 1985; un máximo de endeudamiento externo de 4,000 millones de dólares; una inflación del 50% y finalmente estabilizar el nivel de producción.

"Sin embargo, el segundo momento de la política económica se da apenas iniciado el año, al registrarse un verdadero desplome del precio internacional de los hidrocarburos, como consecuencia de una competencia caótica y de una guerra abierta para ganar mercados a escala mundial. El precio -- promedio de la mezcla mexicana de exportación cayó de 23.7 dólares por barril en diciembre de 1985 hasta 8.9 dólares por barril en julio de 1986. Junto con la reducción del precio mundial de otros productos primarios, estos significó un deterioro considerable de los términos de intercambio del país con el resto del mundo. Cabe mencionar, por ejemplo, que la pérdida de ingresos petroleros, de cerca del 6.5% del PIB, es equivalente a la producción total de Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Chiapas y Oaxaca. Todos anticipamos la baja del precio internacional del petróleo; nadie pudo precisar lo dramático -- de su caída. Los ingresos públicos se estimaron a partir del supuesto de una baja importante, pero no de un brusco desplome. Un gobierno responsable está preparado para lo imprevisto, pero no apuesta a lo irracional.

#### (7) SUAREZ DAVILA FRANCISCO.

Presentación ante la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.  
Revista EL MERCADO DE VALORES. ed. Nacional Financiera, S.A. año XLIV, núm. 23, junio 4 de 1984.

Se conformó así en 1986 un cuadro macroeconómico distinto, en donde la causa fundamental de la inestabilidad financiera y de la inflación dejó de ser, como en 1982, un exceso de demanda interna y fue en mucho mayor medida, la presión de un considerable choque de origen externo.

La caída del precio internacional del petróleo exigió actuar con decisión, tanto en el ámbito interno como en el externo. Ante la pérdida extraordinaria de divisas, tuvo que activarse el desliz cambiario para mantener orden en la balanza de pagos, protegiendo las divisas requeridas para la importación de insumos estratégicos y de alimentos, y alentando decididamente las exportaciones no petroleras. Al mismo tiempo, se elevaron sustancialmente las tasas de interés domésticas, como consecuencia de la reducción del ingreso disponible y la absoluta escasez de financiamiento externo. Estas acciones decididas impidieron el desplome del aparato productivo y la quiebra del sistema financiero; simultáneamente alentaron las exportaciones, la sustitución eficiente de importaciones y el retorno de capitales. En contraparte, la aceleración del desliz cambiario provocó un repunte de la inflación, revertiendo la --tendencia decreciente observada; por eso no se alcanzó la meta propuesta. Por otro lado, la presión al alza de las tasas de interés y la restricción de recursos financieros motivaron una caída de la producción nacional que trastocó la previsión original.

En forma paralela a las decisiones que se tomaron en materia -- cambiaria y financiera para enfrentar la caída de los ingresos por exportación de petróleo, se intensificó el proceso de cambio estructural, anunciado desde 1983 en tres ámbitos fundamentales: la reconversión y el fortalecimiento de las áreas estratégicas y prioritarias del sector público; la desincorporación de entidades públicas que no son necesarias para la rectoría económica del Estado; y la racionalización gradual de la protección comercial para elevar la eficiencia y la competitividad interna y externa del aparato productivo nacional.

Se logró, apesar de un "choque" externo de extraordinaria magnitud, mantener la economía bajo control, evitando un disparo hiperinflacionario, quiebras en cadena y desempleo masivo. Se evitó el abismo económico de -- una caída del PIB de 8% o más y el desbordamiento de la inflación a niveles de 200 a 300% que se pronosticaba por algunos observadores. El control man

tenido de la dinámica económica y los mayores avances alcanzados en materia de cambio estructural constituyen ahora bases más sólidas sobre las cuales fincar una evolución más favorable de la economía futura" (8).

En un contexto de contención fiscal, la política de tasa de interés, crédito y cambios permitió una absorción eficiente de los efectos negativos del "choque" petrolero, evitando que éste provocara daños mayores sobre el sistema financiero y el aparato productivo.

El desliz activo del tipo de cambio y la racionalización de la protección comercial fomentaron las exportaciones no petroleras, lo que contribuyó a sostener los niveles de producción y empleo; por su parte las elevadas tasas de interés indujeron una entrada significativa de capitales privados, que alivió la aguda escasez de recursos internos y permitió defender las reservas del país.

Incluso la reordenación económica entre 1983 y 1985 y la contención del choque petrolero durante 1986, no impidieron que el Gobierno hiciera frente a las necesidades básicas de la población.

A pesar del ajuste realizado en las finanzas públicas se mantuvieron constantes los gastos en educación, salud y seguridad social, elevando su participación dentro del total de 22.7% en 1983 a 25.3% en 1985.

Con fecha 21 de febrero de 1986, el Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, envió un mensaje a la Nación en el que planteó la imposibilidad económica, social y política de absorber, permanentemente en el país, los efectos de la caída de los ingresos de exportación de petróleo. Destacó, por primera vez, la corresponsabilidad de los acreedores internacionales y la necesidad de que compartan el esfuerzo de superación de una crisis ahora distinta, provocada por factores externos, ajenos al quehacer del país, y no por presiones originadas en un exceso de demanda interna. Demandó la reanudación de flujos de financiamiento, la protección de la economía nacional frente a fluctuaciones erráticas de los mercados mundiales y el otorgamiento de condicio-

(8) SALINAS DE GORTARI CARLOS.  
Presentación ante la H. Cámara de Diputados el proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1987.  
Revista EL MERCADO DE VALORES ed. Nacional Financiera, año XLVI, núm. 49, Diciembre de 1986.



nes más favorables en el servicio de la deuda, afirmando por último que la estrategia de contención de los efectos negativos del "choque" petrolero era de límites temporales.

#### 2.4 PROGRAMA DE ALIENTO Y CRECIMIENTO.

Podemos señalar sin temor a equivocarnos que en 1986, Méjico sufrió la mayor perturbación externa de naturaleza económica de su historia.

El saneamiento económico programado para 1986 hubiera sido suficiente para consolidar lo logrado en 1983-1985, pero como se analizó en el punto anterior nunca se creyó que la baja del precio de exportación de petróleo fuera tan grande ni que coincidiera con otras circunstancias adversas. Por lo que - en lugar de tener estabilidad económica, el esfuerzo económico sirvió para --contrarrestar el choque externo, no obstante, las medidas aplicadas y la falta de divisas provocaron que la inflación volviera a crecer.

En este contexto, con fecha 23 de junio de 1986, se anunció por el Poder Ejecutivo el Programa de Aliento y Crecimiento y que sería dentro de --nuestro desarrollo el tercer momento de la estrategia aplicada en la presente administración, sus propósitos eran:

La recuperación sostenida de la economía, el control de la inflación, la generación de empleos, la atención a las necesidades sociales básicas, el aliento a la inversión privada, el fomento de las exportaciones no petroleras y el fortalecimiento de las áreas estratégicas del Estado.

Siendo la vigencia del programa para 1987-1988, podemos apreciar sus -resultados durante el primer año en base a la siguientes variables económicas.

#### I N F L A C I O N .

El objetivo de reducir la inflación en 1987 no fue alcanzado.

Por el contrario esta se estabilizó a tasas demasiado altas, lo que se considera consecuencia de la inercia inflacionaria y por la acumulación de reservas internacionales, necesaria para enfrentar posibles choques externo y -

sobre todo ante la inestabilidad de la economía internacional provocada, como ya señalamos anteriormente, por los desequilibrios de balanza de pagos y financieros de las principales economías del mundo.

El mantener una reserva alta de divisas implicó mantener un desliz cambiario de subvaluación del peso tanto para equilibrar la balanza de pagos como para que existiera suficiente liquidez en la economía, por lo que el fortalecimiento del ahorro público y privado se apreció en la acumulación de reservas pero no en la disminución de la inflación. Se destaca que al existir una acumulación adecuada se pudo poner en acción en 1988 el Pacto de Solidaridad Económica que se estudiará más adelante.

Incluso en 1987 el deslizamiento del peso y las tasas de interés fueron menores que en 1986, al existir cierta recuperación en el mercado petrolero, traduciéndose en el fortalecimiento de la balanza de pagos y del ahorro público y ahorro financiero del sector privado.

"El superávit económico primario del sector público pasó de 1.7% del PIB en 1986, a 5% estimado en 1987. Esta cifra es ligeramente inferior a la programada, pero constituye una cifra históricamente alta. El fortalecimiento del ahorro financiero privado se refleja en el aumento del saldo del ahorro financiero total, el que se estima alcanzará un crecimiento de más del 10% en términos reales" (9).

#### EL SECTOR EXTERNO.

En 1987 se pudo apreciar un alto incremento de las exportaciones no petroleras, principalmente las manufactureras, recuperación del precio del petróleo y el aumento de reservas de divisas.

Las exportaciones no petroleras alcanzaron un monto aproximado de 12,200 millones de dólares, lo que representa un aumento del 25% en 1986. Las exportaciones de manufacturas se incrementaron en un 40% a lo exportado en año de 1986.

(9) DE LA MADRID HURTADO MIGUEL.  
"CRITERIOS GENERALES DE POLÍTICA ECONOMICA PARA 1988"  
Revista EL MERCADO DE VALORES. Ed. Nacional Financiera, S.N.C.  
Núm. 1. Enero 1º de 1988. Año XLVIII.

En relación al precio de las exportaciones de petróleo, éste tuvo un incremento del 40% respecto al año anterior.

Las importaciones de mercancías aumentaron en 2.3% y de bienes de capital crecieron en un 13%.

Al cierre de 1987 se preveía un superávit en la cuenta comercial de la balanza de pagos de 8,650 millones de dólares, lo que representa un incremento del 88% en relación a 1986. En la cuenta corriente el superávit se espera de 4.115 millones de dólares en contra del déficit de 1,270 millones el año próximo pasado.

Con lo anterior, se aprecia una reactivación económica, dando el aumento de divisas un mejor margen de operación ante los acreedores internacionales.

#### **POLITICA MONETARIA.**

Las consecuencias del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo en lo referente a su primer objetivo de recobrar y fortalecer el ahorro interno, tanto público como privado, se apreció en 1987 ya que el ahorro interno fue superior a los requerimientos de financiamiento, lo que dió lugar a la acumulación de divisas.

"El repunte de la actividad económica, la persistencia de rendimientos reales al ahorrador y la competitividad de las tasas de interés internas en relación con las externas, fueron los factores más importantes que favorecieron la recuperación de la demanda por activos financieros internos. Al cierre del mes de septiembre, el saldo agregado monetario amplio (M5) registró una tasa de crecimiento anual real de 11.5%.

La presión sobre el mercado crediticio interno, derivada de la necesidad de financiar el déficit del sector público, fue atenuada tanto por el avance en el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, como por la disponibilidad de crédito externo. A pesar de que el mecanismo de conversión de deuda a capital implicó una amortización importante de deuda pública ex-

terna en 1987, el endeudamiento externo neto del sector público en enero-septiembre fue aproximadamente de 2,200 millones de dólares.

El Costo Porcentual Promedio (CPP) disminuyó de 96% en enero de 1987 a 90% en octubre. No obstante, el rendimiento real acumulado para el ahorrador fue positivo. Por otra parte, se mantuvo un diferencial favorable - respecto al exterior y ello, entre otros factores, favoreció al reflujo de capital privado en montos muy significativos" (9).

#### EL MERCADO DE VALORES.

Aunque en un momento se le llamó banca paralela la Bolsa de Valores ha demostrado hasta el momento ser un mercado adecuado para captar recursos a largo plazo, así se aprecia en el año de 1987 en el que se generaron y canalizaron recursos hacia actividades productivas.

"De enero a septiembre las colocaciones primarias ascendieron a 926.4 mil millones de pesos, lo que significó dinero fresco para la industria, el comercio y los servicios incluyendo las organizaciones financieras, además - se han establecido diversas figuras financieras que permiten un desempeño mejor del mercado de dinero y capitales, como los fondos de inversión de renta fija y los fondos de inversión comunes. Estas figuras permitieron incorporar a un mayor número de inversionistas al mercado, lo que significó ventajas y - riesgos.

Ha habido pérdidas en la Bolsa de Valores, pero también ganancias para quienes invirtieron a largo plazo. Por ejemplo, quienes aportaron recursos a principios de 1987 habían obtenido hasta octubre, incluso después de la disminución de las cotizaciones, rendimientos superiores a los ofrecidos, en -- promedio, por el mercado de dinero. Mientras que de los primeros días de - enero a noviembre el índice general de precios aumentó 231.5% el rendimiento de un Cete a un mes fue 127.2% y el de un pagaré bancario 124.3%. Esto se ñala que, al igual que en otros países, la Bolsa ha sido y es un mercado para captar recursos a largo plazo" (9).

(9) DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. Idem.

## DEUDA PUBLICA.

A fines de 1986 se acordó un paquete financiero que permitió disponibilidad de financiamiento externo tanto para el sector público como para el sector privado, que se formalizó en 1987.

"La reestructuración de la deuda externa con la banca comercial por 52,000 millones de dólares, la que fue reprogramada a un plazo de veinte años con siete de gracia, habiéndose logrado mejores condiciones de pago, como la reducción de los márgenes sobre las tasas de referencia. Dichas condiciones implican un ahorro anual de aproximadamente 300 millones de dólares. Adicionalmente, se logró un convenio para refinanciar, al mismo plazo y costo de la deuda pública, las obligaciones del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, correspondientes a adeudos a cargo del sector privado por un monto de hasta 9,300 millones de dólares" (9).

Esta negociación fue la más ventajosa lograda para un país en desarrollo y permitió un campo de acción más amplio a la economía nacional.

## OBJETIVOS Y ESTRATEGIA ECONOMICA PARA 1988.

Para el presente año la política económica se puede considerar una continuación lógica del proyecto económico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, destacando únicamente por su austeridad. En noviembre de 1987, el Presidente Miguel de la Madrid, presentó al Congreso de la Unión un documento titulado "Criterios Generales de Política Económica", en apoyo a la Iniciativa de Ley de Ingresos y al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1988, en donde se mencionan los siguientes objetivos y acciones para dicho año:

### OBJETIVOS

- Profundizar en las medidas de cambio estructural

(9) DE LA MADRID HURTADO MIGUEL. Idem.

\*\*\*\*\*

- Lograr que la recuperación de la actividad económica continúe -- efectuándose de manera gradual y sostenida, en un contexto de -
- equilibrio de balanza de pagos y de fortalecimiento del ahorro interno.
- Intensificar los esfuerzos por combatir la inflación.
- Continuar asegurando el manejo honesto y eficaz de los fondos públicos, en el que será el último año de la actual administración.

### A C C I O N E S

- Mantener la disciplina presupuestal para apoyar la lucha continuada contra la inflación.
- Con la idea de apoyar la recuperación económica gradual, mantener el gasto programable del sector público en 22% de producto interno bruto, cifra similar a la implícita en el presupuesto de salida y a las estimaciones de cierre para 1987. los demás instrumentos de política se manejarán, también, con el criterio de favorecer que la recuperación económica proceda de manera equilibrada y sostenida.
- Continuar con el cambio estructural del presupuesto del sector público, para dar mayor prioridad al gasto de contenido social.
- Aumentar el gasto de inversión del sector público, sin que el gasto total, excluyendo intereses, aumente en proporción al PIB, así como propiciar la recuperación de la inversión privada a través de apoyos fiscales. Estas condiciones permitirán fortalecer la capacidad de crecimiento económico, sin arriesgar los avances logrados en la reordenación, y propiciarán el arraigo de capitales en el país.
- Consolidar la Reforma Fiscal aprobada el año pasado con objeto de fortalecer la recaudación, eliminar los efectos de la inflación sobre la base de los impuestos y aumentar la equidad y eficiencia del sistema tributario. Se pondrá especial atención a la simplificación de la legislación y de la administración tributaria, en la modernización y descentralización del aparato recaudatorio, y en el combate de la evasión fiscal.

\*\*\*\*\*

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Continuar con el redimensionamiento del sector público y, de manera prioritaria, intensificar el cambio estructural de aquéllas em presas públicas que, por ser estratégicas o prioritarias, continuarán siéndolo.
- Usar las políticas monetaria, de tasas de interés y de tipo de -- cambio para asegurar el equilibrio en los mercados cambiario y - financiero, así como para fortalecer el ahorro y la balanza de pagos. El uso de estas variables para reprimir la inflación o para - forzar una recuperación exagerada de la actividad económica sería riesgoso y contraproducente.
- Avanzar de manera decidida en el cambio de permisos previos por aranceles en el caso de las importaciones de bienes de consumo, - para que la política de racionalización de la protección comercial contribuya, de manera eficaz, en conjunción con otras medidas de política económica, a abatir la inflación y proteger el poder adquisitivo de los salarios. Se dará preferencia a los bienes consumidos en proporciones relativamente elevadas por la clase trabajadora.
- Con la intención de mejorar el uso de recursos escasos y fomentar a los sectores exportadores y a los que de manera eficiente sustituyen importaciones, seguir cumpliendo con el propósito expreso - de reducir de manera gradual, pero significativa, los niveles y la dispersión entre sectores de las tasas arancelarias.
- Realizar acciones que disminuyan la inercia inflacionaria, para que los aumentos de precios sean más acordes con las condiciones económicas básicas, y menos con las tasas de inflación pasadas. Habrá una mayor sincronización en la fijación de precios y tarifas - de los bienes y servicios que ofrece el sector público, aumentando la frecuencia y disminuyendo el monto de los ajustes.

No obstante lo señalado respecto al riesgo de abatir la inflación en base a las variables monetaria de tasa de interés y de tipo de cambio por considerarlo contraproducente, con la puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica, se alteró por completo la situación económica y por lo tanto el uso de los instrumentos a aplicar se modificó, al provocarse una reducción de la demanda que en un momento dado puede dar lugar a la recesión.

### CAPITULO TERCERO.

Como se asento en puntos precedentes la evolución económica en el año de 1987 era favorable, situación que en el último trimestre se vio modificada de manera radical -- por un fenómeno psicológico nunca antes experimentado. Una caída del mercado bursátil internacional creó una situación de desconfianza en la Bolsa Mexicana de Valores -- provocando su desplome, canalizando los inversionistas su capital en la compra de dólares lo que en unión a una inflación alta y un déficit público elevado dio lugar a la salida del mercado del Banco de México y a la consecuente devaluación del 19 de noviembre. El tipo de cambio se elevó a 2,260 pesos por dolar con lo que la depreciación alcanzó en ese año el 145.36%.

En contra de lo establecido por el gobierno federal durante el presente sexenio por considerarlo de alto costo social, se puso en práctica un programa económico orientado a limitar la liquidez de circulante, paridad fija y restricción de créditos, pero había quedado demostrado que la inflación podía alterar la política económica a tal grado que ningún logro se puede considerar permanente.

A dicho programa se le denominó PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA, que ha diferencia de los anteriores fue el resultado de la concertación de empresarios, obreros, campesinos y del propio gobierno federal, teniendo como objetivo abatir rápidamente la inflación y así sentar las bases para que crezca la economía y con ello, el empleo y las posibilidades de desarrollo.



"El propósito central del Pacto de Solidaridad Económica es detener la carrera de satada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y de hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia económica del Pacto ataca la infación en dos frentes: primero, con una corrección adicional de las cuentas del go bierno, y, segundo, armonizado los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria.

Esta estrategia se apoya en la participación concertada y claramente especificada de cada uno de los sectores, a cambio de la seguridad de que los demás participantes en el Pacto revisarán a la baja sus prevenciones inflacionarias y actuarán en consecuencia al fijas sus precios.

El movimiento obrero ha moderado sus demandas de incremento salarial. Los campesinos aceptaron que los precios de garantía sólo mantengan el valor real que tuvieron en 1987. Los empresarios aceptaron una política de apertura comercial que los obliga a realizar un esfuerzo de productividad y a moderar significativamente precios y utilidades. El gobierno se compromete a restringir su gasto y continuar con la desincorporación de empresas no estratégicas o prioritarias, así como adelgazar al gobierno federal.

El programa tiene dos fases en el tiempo. La primera es una fase de corrección con costos inflacionarios inevitables y, la segunda, es una fase de desinflación concertada y sostenida.

En la primera fase se requiere una corrección drástica y efectiva de las cuentas públicas, aumentando ingresos y reduciendo gastos. Esta corrección explica los recortes al gasto público que se harán a principios de año y al reciente aumento de pre

cios y tarifas del sector público. Estos precios permanecerán fijos, sin alteración, hasta el primero de marzo y, a partir de entonces, se ajustarán gradual y concertadamente.

En esta primera fase, el salario se ajustará en 38% acumulado entre el 15 de diciembre y el 1° de enero, para permanecer también constante hasta el 1° de marzo. El tipo de cambio controlado, después del ajuste del 22% del 14 de diciembre, permanecerá lo más estable posible también hasta el 1° de marzo. Las tasas de interés asegurarán un rendimiento atractivo para el ahorrador de moneda nacional. Finalmente, la disminución de los impuestos a la importación permitirá que la competencia externa regule los precios internos. Concluido este período de corrección, el programa entrará en su segunda etapa, en la que, mes con mes, las distintas variables se ajustarán concertadamente; es decir, la etapa de desinflación" (1).

En relación a las medidas específicas del Pacto de Solidaridad Económica, su carácter, objetivos y efectos, se reproduce un cuadro sinóptico publicado en la revista el INVERSIONISTA.

1. - Medidas Monetarias:

- a). - congelamiento del tipo controlado.
- b). - Restricción del crédito bancario.
- c). - Mayor libertad en tasas de interés.

1.1. - En que consisten:-

- a). - Dejas sin modificaciones la paridad peso/dólar en el mercado controlado.
- b). - El saldo de la cartera crediticia de la banca en enero deberá ser equivalente al 90% de los saldos de diciembre de 1987.

c). - Banco de México no intervendrá para detener los movimientos en las ta--

(1) JAIME SERRA. "Análisis Sobre el Pacto de Solidaridad Económica"  
Periódico Excelsior, publicado el 23 de diciembre de 1987

sas de interés.

### 1.2. - Objetivos:

- a). - Mantener sin cambios uno de los precios líderes en la economía más importantes.
- b). - Restarle liquidez al sistema con objeto de reducir presiones en la demanda y especulaciones contra el peso.
- c). - Estimular la entrada de capitales y dejar que el costo del dinero se mueva en función de la marcha de la inflación.

### 1.3. - Efectos:

- a). - Reducir la subvaluación del peso desde mediados de diciembre de 1987 y en los primeros dos meses del año.
- b). - Disminución de la actividad económica por falta de crédito y reducción de la demanda global de la economía.
- c). - Encarecer el poco crédito existente y motivar a los ahorradores a mantenerse en pesos.

### 2. - Medidas Fiscales:

- a). - Aumento en los ingresos.
- b). - Reducción en los egresos.

#### 2.1. - En que consisten:

- a). - Revisión drástica en precios y tarifas del sector público y aumento a partir de marzo de acuerdo con la inflación esperado en ese mes.

Eliminación de los CEPROFIS y de la deducción sobre la depreciación de las inversiones nuevas.

Intensificar la cruzada nacional contra la evasión.

- b). - Bajar el gasto público programable.

Aceleramiento en la desincorporación de entidades del sector público.

Supresión de subsidios y racionalización de estructura de la administración pública.

## 2.2. - Objetivos:

- a). - En general, esta parte del PSE está orientada a conseguir un aumento en los ingresos públicos equivalente a 1.4 puntos porcentuales del PIB.
- b). - Reducir el gasto público programable del 22 al 20,5% del Producto Interno Bruto.

## 2.3. - Efectos:

- a). - Descontento popular generalizado.

Disminución del déficit del sector público por el saneamiento en las finanzas.

Reducción de inversiones del sector privado ante la eliminación de la deducción.

Mayores dificultades para evadir el pago al Fisco y aumento en el universo de causantes.

- b). - Conseguir que el déficit presupuestal se reduzca del 18 al 10% del PIB y, al mismo tiempo, que el superávit primario aumente de 5.5. a 8.4 puntos del PIB.

## 3. - Medidas Comerciales.

- a). - Ampliar la apertura comercial.

- b). - Reforzamiento del control de precios.

- c). - Creación de una canasta básica acordada entre los sectores.

3.1. - En que consiste:

- a). - Eliminar permisos previo de importación y reducir al 20% el arancel máximo a las importaciones, así como extender la apertura a productos de consumo generalizado.
- b). - Combinación de incrementos en las medidas de inspección, vigilancia y sanciones a violaciones de precios oficiales y sustitución de precios máximos por "márgenes de comercialización".
- c). - Integración de una canasta de bienes y servicios, hasta 75 rubros diversos, que los sectores aceptan como el consumo básico y generalizado en el país.

3.2. - Objetivos:

- a). - Disponer de un mecanismo para presionar, vía importaciones, las baja en los precios internos.  
Poder importar bienes para prevenir y solucionar fenómenos de desabasto.
- b). - Evitar que los precios de los productos de la canasta básica suban por encima de lo programado en el PSE.
- c). - Disponer de un instrumento sobre el que haya acuerdo que es el reflejo de la forma como suben los precios, así como disponer de un universo de bienes y servicios para determinar los aumentos mensuales a partir de marzo.

3.3. - Efectos:

- a). - Problemas para los productores mexicanos al enfrentar en su propio mercado, competencia internacional.  
Moderación en las alzas de precios.  
Probable aumento en el desempleo debido a que algunas empresas tengan

que reducir su producción porque no puedan competir con productos del exterior.

b). - Limitados, ya que el control de precios en sí mismos ha probado ser poco eficaz como mecanismo contra la carestía.

c). - Limitar los aumentos de precios en lo que se considera la canasta de bienes y servicios de consumo general para la población.

#### 4. - Medidas de carácter político.

a). - Adhesiones al pacto.

##### 4.1. - En que consiste:

a). - Representantes de ramos industriales y comerciantes diversos se comprometen a no realizar aumentos por encima de sus incrementos de costos, a conceder descuentos y ampliar la oferta de bienes y servicios.

##### 4.2. - Objetivos:

a). - Conseguir que los precios líderes en el sector privado se comprometan libremente a seguir los lineamientos del PSE.

##### 4.3. - Efectos:

a). - Fortalecimiento de las posibilidades de éxito de la estrategia antiinflacionaria.

Tal como se esperaba durante el mes de enero y la primera quincena de febrero, se registró una inflación muy alta; en enero los precios subieron 15.5% como resultado de los fuertes ajustes que se realizaron en diciembre al tipo de cambio de el peso, a los precios y tarifas del sector público y los aumentos salariales del 15 de diciembre y del 1° de enero. Los primeros efectos del plan se detectaron en la segunda quincena de febrero al desacelerarse el aumento de los precios; en este mes el gobierno logró un-

superávit primario de 2.4. billones de pesos, aparte de el pago de intereses de la deuda externa, siendo la inflación de 8% es decir, la mitad del mes de enero y sin que se registrara fuga de capitales.

En el mes de marzo se reunieron los firmantes del pacto a fin de programar la estrategia a seguir durante ese mes, considerando los siguientes antecedentes: primero el alto grado de cumplimiento del Pacto; segundo, la notable mejoría observada en el primer bimestre en las finanzas públicas, que ha dado como resultado un superávit primario importante; tercero, el mantenimiento y aún el fortalecimiento del nivel de las reservas de las divisas internacionales; cuarto, el buen comportamiento del sector externo de la economía, es decir, un incremento importante de las exportaciones y del turismo, moderándose las importaciones; quinto, la desaceleración de la inflación de la inflación observada en las dos últimas semanas de febrero, y sexto, el riesgo que un gradualismo excesivo pusiera en peligro la finalidad de abatir rápida y permanentemente la inflación.

En base a lo anterior se llegó a los siguientes acuerdos:

- 1.- Suspender los aumentos de precios y tarifas del sector público.
- 2.- Mantener fijo el tipo de cambio durante ese mes.
- 3.- Suspender aumentos de precios de productos y servicios sujetos a control o registro por parte del Gobierno Federal, es decir la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no otorgará autorizaciones de aumentos de precios controlados.
- 4.- Inducir, con el apoyo de la sociedad, que los precios de los artículos no controlados se mantengan invariables durante dicho mes.

- 5.- Aumentar los salarios mínimos vigentes, así como los contractuales en un 3%.  
A fin de proteger a los trabajadores de la inflación que se produzca en marzo. El sector empresarial se comprometió a absorber este aumento de salarios - en sus costos, sin trasladarlos a los precios de los bienes y servicios correspondientes.
- 6.- Mantener el compromiso de ajustar los precios de garantía de los productos agrícolas en su oportunidad, para mantener su valor real con respecto al año de 1987.

Es interesante resaltar que ya en el mes de febrero, las autoridades financieras -- anunciaron bajas en las tasas de interés ubicándolas en general en 30 y 38 puntos en -- los diversos instrumentos de captación bancaria, generando la baja de las tasas de interés de los créditos que otorga el sistema bancario, con preferencia a la pequeña y -- mediana industria y al sector agropecuario.

Dicha baja conlleva a una reducción de los costos financieros de la producción y a la baja de la inflación. Para el sector público es igualmente importante porque permi te la reducción del servicio de la deuda con lo que se abate su déficit financiero total. Manteniéndose la tendencia de disminución de circulante, que como sabemos fue el -- factor que controló la inflación en los Estados Unidos de América.

Otros indicios del resultado parcial del plan se apreciaban en el aumento de cotizaciones en la Bolsa de Volares, aumento de las reservas internacionales del Banco de -- México por venta de dólares por parte del público, bajas en tasas de interés.



A finales del mes de marzo el Gobierno Federal emitió un análisis macro-económico respecto a la evolución del Pacto de Solidaridad Económica durante los primeros tres meses y medio de aplicación, siendo sus aspectos más relevantes los siguientes:

#### Finanzas Públicas:

El superávit primario alcanzó los 4,127.5 miles de millones de pesos el que medido en términos reales resulta mayor en 44.8% respecto a el primer bimestre de 1987. En cuanto a la recaudación se apreció una tasa real de crecimiento de 9.2% respecto al mismo período de 1987. Los ingresos petroleros registraron una tasa real de crecimiento de 13.9%, mientras los no petroleros una de 6.4%.

#### Mercados financieros:

Al establecerse un tipo de cambio fijo y reducirse las tasas de interés, se fortalecieron las reservas internacionales y la captación. Los certificados de depósitos y los pagarés a un mes mantuvieron un comportamiento semejante reduciendo de 151.8% a 88.6% en los tres primeros meses del año. Las llamadas tasas reales de interés aumentaron pese a la baja de las tasas nominales en el mes de febrero ya que en enero y diciembre del año anterior fueron negativas, ya que en esos meses pagaron un promedio de rendimiento mensual de 12.8%, pero la inflación fue de 15.5% y ya en febrero las tasas pagaron 12.8%, alcanzando la inflación una reducción al 8.3%. La recaudación de recursos internos en el mes de febrero tuvo un crecimiento real de 9.2% con respecto al mismo período de 1987.

No obstante es importante destacar que aunque realmente las tasas reales se habían incrementado, para los ahorradores el aumento de principio de año en los servicios y bienes públicos y la baja de las tasas de interés implicaron una pérdida de su poder adquisitivo y a que los precios no se redujeron en la misma proporción.

#### Política Crediticia.

La restricción redujó el saldo promedio del crédito de la Banca múltiple al sector privado de 14.4% a 12.4% billones de pesos entre el 31 de diciembre y el 29 de febrero, con una caída real de 33%, con relación al promedio de diciembre. En referencia al mes de febrero de 1987 la disminución en términos reales, es de alrededor del 25%.

#### Apertura Comercial.

En el año de 1983 todas las importaciones estaban sujetas a permiso previo y existían 16 niveles arancelarios en un rango del 0 al 100%. Para octubre de 1987 únicamente el 27.2% de las importaciones se encontraban controladas y los niveles arancelarios se redujeron a 7 en un rango entre el 0 y el 40%. Es decir el 94% de las importaciones quedaron libres de permiso previo, y los niveles arancelarios se redujeron a 4, siendo el arancel máximo fijado en 20%.

#### Balanza Comercial.

Durante 1987 la balanza comercial alcanzó una cifra de 8,434, millones de dólares lo que representa un aumento de 83.4% con relación al año anterior, Las ventas petroleras al exterior fueron de 8,629.8 millones de dólares y las ventas no petroleras se situaron en 12,026.8 millones de dólares, lo que significó un incremento anual de 23.7%.

Durante enero de 1988, el superávit en la balanza comercial fue de 430 millones de dólares. Este saldo (inferior en 44.6% al obtenido en enero del año anterior) se debió principalmente a la disminución de 20% en las exportaciones petroleras y al incremento de 48.8% en las importaciones de insumos intermedios para la planta productiva.

Las exportaciones durante el mes de febrero alcanzaron 1,591.9 millones de dólares (nivel similar al mismo período en el año anterior) y las importaciones 1,116.8

millones de dólares (nivel superior en 41.8% al registrado en enero de 1987).

#### Evolución de los Precios.

El índice nacional de precios al consumidor (INPC) durante los meses de diciembre y enero alcanzó niveles elevados de 14.8% y 15.5%, respectivamente, pero ya en febrero como lo señalamos anteriormente comenzó a registrarse una reducción significativa hasta el 8.3% y para la primera quincena de marzo se consideró en el estudio citado alcanzaría el 6% mensual.

Los anteriores resultados permitieron que se efectuará por parte de los tres sectores y el Gobierno una nueva concertación a fin de extender los términos del PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA, para los meses de abril y mayo, que sustentaron en base al siguiente acuerdo:

1. - El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de abril y mayo, los precios de bienes y servicios producidos por el Sector público.

2. - Las autoridades financieras mantendrán fijo el tipo de cambio del peso respecto al dolar hasta el 31 de mayo.

3. - Dado que los precios de los principales insumos y otros costos se mantendrán estables durante los meses de abril y mayo, no se autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

4. - En relación con los productos sujetos a registro se considera, por las mismas razones, que no deberán tener aumento alguno durante abril y mayo.

5. - El sector empresarial reconoce que, dada la estabilidad de los precios de los principales insumos y otros costos que se han mantenido y se mantendrán durante abril y mayo, y considerando que los salarios mínimos no aumentarán durante el mismo lapso, no existen en general motivos para que los precios excedan su nivel actual du--

rante esos dos meses, ni en la industria, ni en el comercio, ni en los servicios, por lo que se recomienda, a todas y cada una de las empresas, que sus precios no rebasen, - hasta el 31 de mayo, el nivel que tienen el día de hoy, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto de Solidaridad Económica.

6. - Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que apoyen la propuesta, que les formulará el Presidente de dicha Comisión, para que durante abril y mayo los salarios mínimos vigentes se mantengan en su nivel actual.

7. - En los términos del Pacto de Solidaridad Económica, se confirma una vez más, que los ajustes a los precios de garantía se harán de acuerdo con las exigencias - del calendario agrícola. El Gobierno Federal ratifica, asimismo, su compromiso de - mantener sus niveles reales de 1987.

En este lapso y en lo subsecuente, la producción del campo será apoyada mediante el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos, a tasas de interés decrecientes y con una eficiente cobertura de aseguramiento.

De la misma manera, y en cumplimiento al compromiso inicial, el Gobierno Federal fomentará la capitalización del campo, mediante el otorgamiento de la libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte, usados, así como otras medidas que se anuncian oportunamente.

Finalmente, los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal ratificaron en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del Pacto de - Solidaridad Económica suscrito el 15 de diciembre de 1987, en presencia del C. Presidente de la República, reiterando su voluntad de profundizar en el cumplimiento y desarrollo de todas las medidas y determinaciones adoptadas.

Seguindo el desarrollo cronológico de la aplicación de el Pacto en nuestra economía, encontramos que con fecha 22 de mayo se celebra una Reunión Extraordinaria precedida por Titular del Ejecutivo Federal Lic. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, con los representantes de los sectores firmantes del plan, en la que acordaron extender los términos de la concertación de abril y mayo a los meses de junio, julio y agosto del año en curso.

La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica, - habiendo analizado las datos aportados por los tres sectores intervinientes y el Gobierno Federal, emitió las siguientes conclusiones:

a). - La evolución de los precios se ha mantenido dentro de la trayectoria prevista, mostrando una desaceleración notable tanto en el mes de abril como en lo transcurrido en el mes de mayo. La tasa de inflación registrada en abril llegó a 3.1% y se espera que en el mes de mayo se sitúe por debajo del 2%, lo que habrá permitido alcanzar las metas originales del Pacto antes de que concluya el primer semestre del año.

En cuanto a la canasta básica, el índice de precios correspondiente aumentó en 1.3% en el mes de abril y se estima que su incremento en el mes de mayo será inferior al 0.5%.

b). - Por lo que hace a las Finanzas Públicas, las cifras del primer trimestre del año muestran un incremento en los ingresos públicos, en términos reales, de 9.6% - en respecto al mismo período de 1987. Por su parte, el gasto programable del sector público presupuestal disminuyó en términos reales en 8.7% durante el mismo lapso.

c). - El comportamiento del Sector externo de nuestra economía también ha sido satisfactorio. Las exportaciones no petroleras han seguido evolucionando con gran dinamismo al haber aumentado en un 24% en el primer trimestre de 1988 con respecto al mismo período del año anterior.

d). - Los principales indicadores de política monetaria, crediticia y cambiaria permiten apreciar un desarrollo de los principales agregados congruente con los lineamientos de la estrategia anti-inflacionaria adoptada. Destaca nuevamente en el ámbito financiero la solidez de las reservas internacionales del país y la fuerte tendencia a la baja en las tasas de interés activas, aplicables a los créditos bancarios, que han descendido en una gran parte de los casos alrededor de 100 puntos porcentuales.

e). - La evolución de la economía, y particularmente del nivel de precios en los últimos dos meses, han confirmado que las decisiones adoptadas el 28 de marzo fueron correctas. Así lo demuestran fehacientemente los diversos indicadores económicos.

Con fundamento en tales antecedentes los sectores y el Gobierno llegaron al siguiente ACUERDO:

1. - El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de junio, julio y agosto, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.

2. - Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de agosto el tipo de cambio del peso con respecto al dólar.

3. - Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos vigentes habrán de mantenerse en su nivel actual.

4. - Por lo anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no autorizará, durante los meses de junio, julio y agosto, aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control.

5. - Por las mismas razones, no deberán tener aumento alguno durante los meses de junio, julio y agosto, los productos sujetos a registro por parte de la misma Secretaría.

d). - Los principales indicadores de política monetaria, crediticia y cambiaria permiten apreciar un desarrollo de los principales agregados congruente con los lineamientos de la estrategia anti-inflacionaria adoptada. Destaca nuevamente en el ámbito financiero la solidez de las reservas internacionales del país y la fuerte tendencia a la baja en las tasas de interés activas, aplicables a los créditos bancarios, que han descendido en una gran parte de los casos alrededor de 100 puntos porcentuales.

e). - La evolución de la economía, y particularmente del nivel de precios en los últimos dos meses, han confirmado que las decisiones adoptadas el 28 de marzo fueron correctas. Así lo demuestran fehacientemente los diversos indicadores económicos.

Con fundamento en tales antecedentes los sectores y el Gobierno llegaron al siguiente ACUERDO:

1. - El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de junio, julio y agosto, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.

2. - Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de agosto el tipo de cambio del peso con respecto al dólar.

3. - Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos vigentes habrán de mantenerse en su nivel actual.

4. - Por lo anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no autorizará, durante los meses de junio, julio y agosto, aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control.

5. - Por las mismas razones, no deberán tener aumento alguno durante los meses de junio, julio y agosto, los productos sujetos a registro por parte de la misma Secretaría.

EL DIA 15 DE AGOSTO DE 1988, DADO LOS RESULTADOS OBTENIDOS SE PRORROGO EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA PARA LOS MESES DE SEPTIEMBRE, OCTUBRE y NOVIEMBRE EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:

1. - Durante los meses de junio , y julio , y hasta la fecha , la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica se ha mantenido atenta a la evolución de la economía del país a través de las diversas informaciones presentadas por el Gobierno Federal y por los sectores obrero, campesino y empresarial. De manera particular se ha realizado una muy estrecha observación del movimiento de los precios, de la situación que guardan las finanzas públicas, de los agregados monetario, las tasas de interés y el mercado cambiario.

2. - Del examen conjunto realizado por los sectores y el Gobierno de la República destacan las siguientes conclusiones:

a) La Tasa de inflación registrada en julio llegó a 7 por ciento, con sólo .4 por ciento en la segunda quincena respecto a lo anterior, Se espera que en agosto la tasa de inflación se sitúe en alrededor del 1 por ciento.

b) Por lo que hace a las finanzas públicas, las cifras del primer semestre del año muestran un incremento en los ingresos públicos no petroleros de 9.7 por ciento en términos reales con respecto al mismo período de 1987. Incluyendo los ingresos petroleros se registra una ligera disminución de 0.6 por ciento en términos reales. Por su parte, el gasto programable del sector público presupuestal disminuyó en términos reales en 13.1 por ciento durante el mismo lapso.

c) El comportamiento del sector externo de nuestra economía ha sido satisfactorio. Las exportaciones no petroleras aumentaron en 19.4 por ciento en el primer



semestre de 1988 respecto al mismo periodo del año anterior, manteniendo su dinamismo.

d) Los principales indicadores de política monetaria, crediticia y cambiaria permiten apreciar un desarrollo de los principales agregados congruente con los lineamientos de la estrategia antiinflacionaria adoptada. Las reservas internacionales mantienen un alto nivel y las tasas nominales de interés han seguido contribuyendo a la estabilización de la economía.

3.- La evolución de la inflación en los últimos meses refleja el éxito del programa y la eficacia de la concertación solidaria.

Por todo lo anterior, los tres sectores y el Gobierno han decidido extender los términos de la concertación a los meses de septiembre, octubre y noviembre. Esta decisión reforzará la certidumbre de productores, comerciantes y prestadores de servicios respecto a la evolución de la economía.

La gradual consolidación de la estabilidad de precios y el acuerdo para septiembre, octubre y noviembre que prevé incluso disminuciones de precios, asegurará que los consumidores puedan planear adecuadamente la estructura de su gasto.

En razón de las consideraciones anteriores, los sectores y el Gobierno han llegado al siguiente.

#### A C U E R D O.

1.- El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.

2.- Las autoridades financieras continuarán mantenido fijo, durante el pe

rfodo de esta concertación, el tipo de cambio del peso respecto al dólar.

3. - El Ejecutivo Federal emitirá un decreto que disminuya, a partir del 1° de septiembre, al cero por ciento el Impuesto al Valor Agregado a los alimentos procesados y a los medicamentos sujetos hasta ahora a una tasa impositiva del 6%.

4. - Adicionalmente, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que desgrave en 30% a partir del 1° de septiembre, el pago del Impuesto sobre la Renta a los ingresos que obtengan las personas físicas en todo el país, que perciban ingresos equivalente a hasta cuatro veces el salario mínimo general del Distrito Federal.

5. - El Gobierno Federal, a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, destinará los recursos que sean indispensables para que el Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), duplique el alcance de sus actividades.

6. - El Gobierno Federal, a fin de compensar el sacrificio fiscal que implican algunas de las medidas antes señaladas, mantendrá las finanzas públicas en un sano equilibrio congruente con su programa anual.

7. - Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos para los meses de septiembre, octubre y noviembre, por lo que los salarios mínimos vigentes habrán de mantenerse en su nivel actual.

8. - Las organizaciones empresariales, reconociendo la necesidad de fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores, se obligan a promover activamente y recomendar a los industriales, comerciantes y empresarios en general que, mediante concertaciones de las cámaras de Comercio e Industria y los responsables

de los precios líderes en cada rama, realicen, a más tardar el 1° de septiembre próximo, reducciones en los precios de venta de las mercancías de modo tal que en promedio ponderado resulten de un 3 por ciento respecto a los vigentes durante el período comprendido del 7 de julio al 7 de agosto del presente año, realizando un esfuerzo especial en los sectores alimentario y del vestido.

Con independencia de lo establecido en el párrafo anterior, las organizaciones empresariales indicarán a los establecimientos comerciales e industriales que, en términos de Ley, la reducción del IVA a que se refiere el punto 3 deberá trasladarse íntegramente en beneficio del consumidor, lo que se reflejará en los precios de venta al público.

9. - El Gobierno Federal y las organizaciones de trabajadores, por su parte, darán las instrucciones necesarias para que la misma política de reducciones de precios se siga en las tiendas oficiales y sindicales con vigencia a más tardar el 1° de septiembre próximo.

10. - De acuerdo con el compromiso del Gobierno Federal de mantener los precios de garantía de los productos básicos en sus niveles reales de 1987, dentro de los 15 días posteriores a la firma de este documento se precisarán en el seno del Gabinete Agropecuario, con la participación de las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del Pacto, los criterios específicos para la fijación de los precios referidos.

11. - Para los efectos de equilibrar las diferencias en productividad regional que afectan el ingreso de los productores, se alentará una política de estímulos específicos que será aplicada bajo los criterios que defina el Gobierno Federal en consulta permanente con las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del Pacto.

Los sectores y el Gobierno Federal consideran que para consolidar los -

avances logrados es indispensable continuar los esfuerzos de seguimiento y concertación cuando menos hasta que concluya la administración del C. Presidente Miguel de la Madrid H. Los sectores coinciden plenamente con el Jefe del Ejecutivo, en la necesidad de lograr, de manera conjunta, el abatimiento de la inflación hasta niveles semejantes a la de los países con lo que México realiza la mayor proporción de su comercio internacional.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del Pacto de Solidaridad Económica suscrito el 15 de diciembre de 1987, en presencia del C. Presidente de la República, y reiteran su voluntad de profundizar en el cumplimiento y desarrollo de todas las medidas y determinaciones adoptadas.

Con fecha 16 de octubre de 1988 y ante el Presidente Electo de México, LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI se firmó el convenio que prorroga hasta el 31 de diciembre, el pacto de solidaridad económica, siguiendo el método desarrollado se cita el texto de dicho acuerdo:

#### TEXTO DEL CONVENIO

Las organizaciones obreras, campesinas y empresariales firmantes del Pacto de Solidaridad Económica, después de analizar a fondo la situación económica del país y el desempeño de los principales agregados macroeconómicos, han considerado lo siguiente:

- 1.- La evolución reciente de los precios ha sido satisfactoria ya que permitió alcanzar en el pasado mes de septiembre la tasa de incremento mensual más baja desde hace doce años.
- 2.- Las tendencias recientes en el mercado petrolero internacional hacen necesaria una actitud previsoras y el mantenimiento de una gran disciplina en todos los sectores de la economía nacional.

3.- Los acuerdos que el gobierno federal ha adoptado en materia de finanzas públicas coadyuvan en gran medida a la consolidación del programa antiinflacionario previsto en el Pacto de Solidaridad Económica. Tales medidas son básicamente las siguientes:

a) Un nuevo ajuste en las finanzas públicas que significará un ahorro adicional por más de 500 mil millones de pesos en lo que resta del año.

b) La consolidación de los esfuerzos de desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias.

c) El mantenimiento de condiciones monetarias y crediticias consecuentes con la estabilidad de precios.

4.- Es conveniente proporcionar a los diversos agentes económicos, los elementos de información indispensables para que puedan prever sus actividades en un marco de certidumbre económica, especialmente ante el ya próximo cambio constitucional del Poder Ejecutivo Federal.

5.- En razón de todo lo anterior, los sectores obrero, campesino y empresarial determinaron solicitar al presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, prorrogar en sus términos, hasta el 31 de diciembre de 1988, los acuerdos pactados en la concertación para los meses de septiembre, octubre y noviembre, suscrita el 14 de agosto de 1988.

6.- El presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos ha hecho suyas las consideraciones formuladas por los sectores productivos, estimando que son consecuentes con la realidad económica nacional, por lo que acoge con beneplácito la solicitud que han tenido a bien plantearle.

Por tanto, los sectores obrero, campesino y empresarial, y el presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos.

CONVIENEN:

UNICO.- Prorrogar en sus términos, hasta el 31 de diciembre de 1988, los acuerdos pactados en la concertación para los meses de septiembre, octubre y noviembre, suscrita el 14 de agosto de 1988.

Analizados los antecedentes, evolución de la aplicación y los logros alcanzados, según cifras oficiales, del Pacto de Solidaridad Económica, se establecieron las alternativas en que puede derivar dicho programa.

PRIMERA:- Se considera que existe la posibilidad de que el Pacto de Solidaridad Económica, se haya programado únicamente como un medio político para atraer electores en el proceso de elección de candidatos a diputados federales, señadores, representantes de la Asamblea del Distrito Federal y Presidente de la República del Partido oficial.

Lo anterior se base en la experiencia brasileña y su plan denominado CRUZADO, puesto en aplicación de febrero de 1986 debido a que la inflación anualizada era del 256%. Los instrumentos aplicados por el programa fueron: congelamiento de precios, salarios, la creación de una nueva moneda llamada Cruzado, tipo de cambio fijo y la propuesta gubernamental de vender empresas equilibrar gastos y presupuesto.

Durante los meses de mayo a septiembre de 1986, la inflación fue menor al 1% mensual. En el mes de noviembre se efectúan las elecciones a Gobernadores, ganando de manera abrumadora los candidatos del partido en el poder, no obstante el gobierno brasileño no cumplió con su promesa de disminuir su gasto ni de vender empresas estatales y sobre todo no redujo la emisión de dinero lo que provocó nuevamente el crecimiento gradual de los precios que se situaron de diciembre de 1986 en 7.3%, a diciembre de 1987 en 27.5% mensual con la siguiente reducción de las reservas internacionales que obligaron a ese país a declarar una moratoria técnica.

Así, la inflación anualizada en 1987 alcanzó la cifra de 366% la más alta registrada lo que permite asegurar que fue un fracaso como plan de contención de la inflación pero en cambio permitió al partido gobernante ganar las elecciones, es decir, la inflación únicamente se reprimió difiriendo sus consecuencias.



En el mes de febrero de 1988 se celebró en nuestro país el SIMPOSIO SOBRE ECONOMIA POLITICA DE LA INFLACION, en la que destacaron varias potencias de los especialistas participantes, así el economista Jeffrey Sachs, considerado uno de los autores del Plan de Shock de Bolivia, estableció:

"El hecho de que el gobierno mexicano comprenda que el déficit Fiscal y que su control es absolutamente central para el éxito de este programa, quizás sea el punto más alentador, porque el fracaso de los gobiernos argentino y brasileño de no hacer hincapié en la importancia de los déficits fiscales, fue el talón de Aquiles de estos programas de estabilización"

SEGUNDA:- Se establece que si el gobierno federal no efectúa, como sucedió en el caso brasileno una depuración en sus finanzas que le permita alcanzar un equilibrio presupuestal, (ya que de otra manera a la larga la necesidad de pedir prestado contra restará lo alcanzado) de forma gradual veremos aparecer inestabilidad en los controles de precios que derivarán en presiones de escasez de los productos básicos, dado el mantenimiento de subsidios que impidan la reducción del circulante.

Es decir, se requiere de una disciplina fiscal que permita controlar al gobierno el déficit y la emisión de dinero, ya que como se ha visto en Brasil y Argentina, la más mínima creación de circulante conlleva a la reactivación de la inflación.

Si el gobierno federal no logra crear confianza en los resultados del plan, permitirá que especuladores profesionales destabilizan las reservas internacionales logradas y con ello el rompimiento de uno de los instrumentos del Paco como lo es el control cambiario, ya que sería necesario para proteger las reservas el incremento del valor del dolar y por consiguiente el fin del programa.

(2) Jeffrey Sachs, Simposio Sobre Economía Política de la Inflación. - Ciudad de México, febrero 1988.

Al respecto señaló en el Simposio citado el economista Mario I. Blejer, del Fondo Monetario Internacional: "la inflación puede ser detenida abruptamente, con bajos costos de transición, si el gobierno implementa drásticas políticas fiscales y monetarias que sean consistentes con la estabilidad de precios. Sin embargo, estas políticas deben gozar la credibilidad el público debe estar convencido de que las políticas se mantendrán durante un prolongado lapso. Es muy evidente que, a pesar de las estrategias específicas de transición, podrá lograrse y mantenerse una estabilidad de largo plazo, solamente si se basa en una posición que pueda ser mantenida con relación al presupuesto gubernamental y la cuenta corriente en la Balanza de Pagos. Además de la necesidad de que una significativa reducción del déficit presupuestario sea parte integral de las primeras etapas de un programa, para así generar confianza y respaldo en la reversión de las fuerzas de inercia, es vital, que estos pasos deben ser interpretados como parte de una política permanente de equilibrio presupuestario de largo plazo" (3).

Así vemos que al aspecto financiero se une el psicológico, no obstante el puntototal continúa siendo para los especialistas el control del déficit: "El razonamiento fundamental consiste en frenar primero el proceso inercial al establecer una anclanominal (contener el tipo de cambio y efectuar el desaijo de los contratos cuando así se requiere) y corregir en forma permanente la causa fundamental de la inflación, - que es el déficit subyacente del sector público" (4)

TERCERA:- La última alternativa que consideramos es que el programa económico tenga éxito total al controlar la inflación, permita el crecimiento económico y dé las bases para soluciones al problema de la Deuda Externa.

(3) "Experiencias de Argentina e Israel en Planes Anti-inflacionarios". - Ponencia de MARIO I. BLEJER (F.M.I) Simposio Sobre Economía Política de la Inflación, Cd. de México, febrero de 1988.

(4) ALLEN SANGINES KRAUSE. - Estudios Económicos, Edo. Colegio de México. Número extraordinario. - Octubre de 1987.

TERCERA:- La última alternativa que consideramos es que el programa económico tenga éxito total al controlar la inflación, permita el crecimiento económico y dé las bases para soluciones el problema de la deuda externa.

El Lic Luis Pazos señala al respecto: Se dará el cumplimiento del Pacto si se alcanzan las metas propuestas por el boerno que implicarían "un control real de la inflación, del tipo de cambio y de las tasas de interés. Para asegurar que lo han logrado es necesario esperar por lo menos hasta el segundo semestre del 88. Si a la altura de septiembre aún se mantienen tasas descendentes de inflación, de interés, del deslizamiento del peso y todavía conservan altas reservas en el Banco de México podríamos decir que el Pacto ha cumplido su cometido de frenar la inflación en su primera etapa. El nuevo gobierno sería el encargado de continuar con el proceso de consolidación de la estabilidad económica (5)

Una vez expuestos los programas económicos aplicados en nuestro país de 1982 a 1988 citaremos el marco jurídico en que se desarrollan los objetivos e instrumentos de la política Fiscal.

El Derecho Fiscal, es según Guillani Founrouge: "la rama del Derecho Financiero que se propone estudiar el aspecto jurídico de las tributaciones, en sus diversas manifestaciones: como actividad del Estado, en las relaciones de éste con los particulares y en las que se suscitan entre estos últimos" (6).

Estas normas se encuentran reguladas por el Código Fiscal de la Federación que establece la clasificación de las contribuciones, las facultades de las autoridades fiscales, los derechos y obligaciones de los contribuyentes y los procedimientos, administrativos y contencioso-administrativo.

(5) LUIS PAZOS. - "EL PACTO", otro engaño más a la gran esperanza?, Ed. Diana Pág. 69, México, Abril de 1988.

(6) GIULIANI FOUNROUGE, C. M. Derecho Financiero, VOL. I, Título I, 2ed., P

El derecho Patrimonial, es según el maestro Sergio Francisco de la Garza: el conjunto de normas relativas a la gestión y administración del patrimonio permanente del Estado y de las empresas públicas o privadas propiedad del Estado. (7).

En nuestro sistema existe una Secretaría de Estado que es la de Energía, Minas y Sector Paraestatal, que se encarga del control de dichas empresas y que se ocupará en cuanto a sus funciones más adelante.

El Derecho Presupuestario, lo define el mismo autor cuando dice que:

"esta representado por todas aquéllas normas jurídicas relativas a la preparación, aprobación, ejecución y control de los presupuestos de ingresos y egresos y a las normas jurídicas sobre de cuentas y sobre responsabilidad de los funcionarios públicos por el mal manejo de recursos" (7).

Esas actividades las ejerce en México el Congreso de la Unión, principalmente en tres actos: la expedición de la Ley de Ingresos, la expedición del Presupuesto de Egresos y la aprobación de la cuenta anual.

La administración Pública para cumplir con sus objetivos de prestación de servicios públicos requiere de recursos que obtiene mediante contribuciones impuestas a los habitantes del país en base a la obligación impuesto por el artículo 31 fracción IV Constitucional que establece:

Art. 21 Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación como el Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

(7) SERGIO F. DE LA GARZA. - "Derecho Financiero Mexicano" Cap. II, pág. 19, Novena Edición ed. Porrúa, 1979.

El ejecutivo recauda tales recursos de acuerdo con la Ley de Ingresos iniciada -- ante la Cámara de Diputados y expedida anualmente por el Congreso de la Unión, cuyo fundamento Constitucional que es:

Art. 73. - El Congreso Tiene facultad:

Fracc. VII. - Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Art. 74. - Con facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Fracc. IV. - Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero - las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revi- sar la cuenta pública del año anterior.

Para que se efectúen los gastos correspondientes su erogación debe estar autori- zada en el Presupuesto de Egresos, que expide la Cámara de Disputados y cuya dura- ción es de un año, siendo el fundamento constitucional el ya citado párrafo primero - de la fracción IV del artículo 74.

De acuerdo a el precepto constitucional, se entendería según lo establecido por -- el precepto constitucional que los ingresos deben ser los necesarios para cubrir los egresos aprobados.

"La ecuación numérica de unos y otros, a que conduciría una interpretación lite-- ral del precepto, es irrealizable en la práctica. De aquí que mientras el Presupuesto de Egresos se resuelve en cifras, la Ley de Ingresos se reduce a enumerar las fuentes tributables". (8).

(8) FELIPE TENA RAMIREZ. - "Derecho Constitucional Mexicano", 22 Edición, Edi- torial Porrúa, 1987.

La obtención y canalización de las contribuciones se programa a través de las figuras jurídicas citadas, para el año siguiente en tanto, la CUENTA ANUAL que somete el Ejecutivo a la Cámara de Diputados para su aprobación, se refiere a la comprobación de que el Ejecutivo se ajustó a los gastos autorizados por el presupuesto durante el año anterior.

Esta revisión la efectúa la Cámara de Diputados por medio de un órgano dependiente de la misma denominado Contaduría Mayor de Hacienda, quien de realizar adecuadamente su función haría innecesaria la existencia de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

Cabe señalar que desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 hasta el año de 1977, correspondía al Congreso de la Unión el examen de la Cuenta Pública, situación que se modifica con las reformas a la fracción IV, párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 74 que a la letra dice:

Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

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

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos de presupuesto a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

No podrá haber partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Comisión Permanente del Congreso, dentro de los 10 primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de Leyes de Ingresos y de los proyectos de los Presupuestos de Egresos, así como de la Cuenta Pública cuando media solicitud del ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar las razones que los motiven.

Declarar si hay o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se han a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y funjir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren." (9).

(9) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". -Secretaría de Gobernación. -Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, Febrero de 1983.

En referencia a la reforma de 1977, el maestro FELIPE TENA RAMIREZ considera que: "en un régimen efectivamente democrático, la revisión de la Cuenta Pública debe de significar el juicio crítico, imparcial y objetivo, de la obra realizada por el ejecutor del Presupuesto, señalando las deficiencias si la hubiere, principalmente el desbordamiento en gastos no autorizados. Como en ese juicio el enjuiciado es un Poder de la Federación, nada menos que el Ejecutivo, a la Constitución de 1977 le garantiza que el juzgador debería ser otro poder, el Legislativo de la Unión, integrado por las dos cámaras y no sólo por la de Diputados. Con la reforma implantada se desconoce de hecho la idoneidad de la situación constitucional que tuvo a su favor una vigencia no interrumpida de sesenta años. Se excluye al Senado de la grave responsabilidad de enjuiciar la Cuenta Pública y se deja al Poder Ejecutivo a merced de la Cámara de Diputados, un órgano que por sí sólo no integra poder. En una democracia auténtica, esta reversión sería inadmisibles" (8).

Por lo que hace al Patrimonio del Estado, su manejo financiero quedó comprendido en nuestra Ley Fundamental dentro de las Facultades del Congreso, específicamente en la fracción XXIX del artículo 73, que dice:

Art. 73. - El congreso tiene facultad:

Fracc XXIX. - Para establecer contribuciones:

- 1<sup>o</sup> Sobre el comercio exterior.
- 2<sup>o</sup> Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4<sup>o</sup> y 5<sup>o</sup> del artículo 27.
- 3<sup>o</sup> Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4<sup>o</sup> Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

18) FELIPE TENA RAMIREZ. - "Derecho Constitucional Mexicano". - 22 edición. Editorial Porrúa, 1987.



5º Especiales sobre:

- a). - Energía Eléctrica.
- b). - Producción y consumo de tabacos labrados.
- c). - Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
- d). - Cerillos y fósforos.
- e). - Aguamiel y productos de su fermentación.
- f). - Explotación forestal, y
- g). - Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria Federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por conceptos de impuestos sobre energía eléctrica" (9).

Por último, estableceremos cual es el marco constitucional de otra fuente de ingresos para el Estado como son los empréstitos. Ya hemos visto que las contribuciones son el medio ordinario para sufragar los gastos de la Administración Pública, pero desde el siglo pasado existe un desequilibrio financiero que impide que las contribuciones sean suficientes para cubrir los gastos. Ante la imposibilidad de incrementar indiscriminadamente los impuestos, (en nuestro país son de los más altos del mundo), el gobierno tiene la posibilidad de conseguir el dinero faltante del ahorro interno y externo a través de préstamos, con ese fin la fracción VIII del artículo 73 Constitucional, concede la facultad al Congreso: "para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse si ni para la ejecución de obras que directamente

(9) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". - Srfa. - de Gobernación. - Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, Febrero de 1983.

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 en los términos del artículo 29. (9).

Considera el Maestro Tena Ramírez que: "Tal es la teoría de la Constitución, la práctica es otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos previstos por la mencionada fracción VIII. De este modo, nuestra creciente deuda exterior tiene un vicio constitucional de origen... Inclusive se ha llegado por la Ley a facultar al Ejecutivo a comprometer por sí sólo, sin la coparticipación constitucional del Congreso, el crédito de la Nación, según se aprecia en la Ley de Ingresos, en la que el Congreso delega al Ejecutivo la facultad para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas del ejercicio del Crédito Público, incluso mediante la emisión de valores" (8).

No obstante que se fija un límite a este endeudamiento, como veremos en el punto correspondiente, el endeudamiento interno implica actualmente un problema más grave que la deuda Externa.

Considera el Lic. Felipe Tena Ramírez que incluso la violación a los límites citados está autorizada por adelantado en el propio precepto donde se establecen, cuando después de señalarlos agrega la siguiente frase, "asimismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo

(9) "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" Secretaría de Gobernación.-Impreso en Talleres Gráficos de la Nación, Febrero de 1983.

(8) FELIPE TENA RAMIREZ, "Derecho Constitucional Mexicano".-22 edición, Editorial Porrúa, 1987.

exigan" volvemos de este modo establece el maestro, al Sistema de las facultades - extraordinarias al Ejecutivo, tan difícilmente superado a partir de 1938, y se hace - mediante una Ley en la que el Congreso indica por sí mismo de su vigilancia en el ma nejo de los fondos públicos, facultad que en los países democráticos ha correspondido siempre a la representación popular.

## EN EL SECTOR PARAESTATAL

En el sector paraestatal, el proceso partió del reconocimiento de la necesidad de modernizar, reestructurar y depurar las entidades públicas, siguiendo dos vertientes: la desincorporación de entidades no prioritarias ni estratégicas y la rehabilitación y reestructuración de las que sí lo son para que el Estado cumpla con sus responsabilidades en materia de rectoría económica.

En los cinco primeros años de esta administración, se decidió liquidar, fusionar, extinguir, transferir o enajenar empresas y entidades, de tal forma que el tamaño del sector paraestatal se reducirá de 1,155 entidades en 1982, a 502 al concluirse dichos procesos de desincorporación. También se suprimió el 21% de las áreas organizacionales y 5,500 plazas de confianza. Además se desarrollaron programas de modernización en las empresas prioritarias y estratégicas, eliminando líneas de producción obsoletas, incorporando tecnologías nuevas, reestructurando cadenas productivas y estableciendo compromisos precisos de productividad.

Estas acciones fueron complementadas con programas de saneamiento financiero que buscan ajustar la estructura de precios y tarifas para recuperar el sobrecoste a la inflación, y reducir la carga del Servicio de la deuda en la estructura de costos mediante la capitalización de pasivos.

Las líneas estratégicas de reordenación económica y cambio estructural han permitido hacer de la industria paraestatal un instrumento efectivo de garantía de la independencia nacional en lo estratégico y de impulso vigoroso al desarrollo en lo prioritario. Se ha logrado reorientar la producción industrial hacia el exterior, aumentando su participación en mercados altamente competitivos. En lo interno, el sector industrial paraestatal ha contribuido a la producción de bienes necesarios:

al fortalecimiento de las cadenas productivas existentes y la creación de otras nuevas; a la modernización del aparato industrial; y a la generación de empleo. Asimismo, se han diseñado y aplicado medidas ágiles para garantizar el logro de las metas propuestas y avanzar en el objetivo de alcanzar la integración y competitividad internacional.

#### ACCIONES PARA 1988.

En 1988, la actividad sectorial se orientará a las siguientes acciones principales:

- Continuar el proceso de desincorporación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias, concentrando la participación del Estado en 13 de las 28 rmas recibidas en 1983 y en sólo 141 entidades de las 412 que había.
- Avanzar en el proceso de saneamiento de las entidades.
- Promover el crecimiento de la oferta de bienes y servicios básicos.
- Avanzar en el cambio estructural del sector, con énfasis en los subsectores prioritarios, y fomentar nuevas cadenas de producción.
- Ampliar mercados y productos de exportación.
- Promover el uso de mayores proporciones de la capacidad instalada acorde con la evolución de la economía.

#### MINERIA.

Desde el año de 1983 el Subsector Minero se ha orientado principalmente a fortalecer su papel como proveedor de materias primas para la industria nacional y como contribuyente de importancia para la generación de divisas.

Con tal objeto se instrumentaron acciones tendientes a abatir los costos de producción ocasionados por la osolencia de instalaciones y el exceso de personal. canalizándose las inversiones a reforzar las plantas industriales, modificando los sistemas de explotación para un aprovechamiento más racional de los minerales y a reducir y simplificar las estructuras orgánicas de las entidades.

Para el año de 1988 se alcanzaron niveles de producción del orden de 1'375,000 toneladas de minerales preciosos, 1'073,000 toneladas de minerales no ferrosos, 19'821,000 toneladas de minerales siderúrgicos, 9'900,000 toneladas de minerales no metálicos y 4'205,000 de toneladas de minerales combustibles.

La producción minero metalúrgica se vio reflejada en la comercialización de 1,082 kilos de oro, 95,827 kilos de plata, 3,620 toneladas de cobre, 700,000 toneladas de concentrados de roca fosfórica, 2,300,000 toneladas de azufre, 5'000,000 de toneladas de sal, 3,384,000 toneladas de carbón lavado, 4'000,000 de toneladas de carbón térmico, 2'807,000 toneladas de concentrado de hierro y 2'775,000 toneladas de pelet de hierro, entre otros.

Entre los proyectos desarrollados en los programas de inversión destacan los de Micare (Minera Carbonifera Río Escondido, S A , vinculando al abastecimiento de las carboeléctricas de Río Escondido; el de la modernización de carga y descarga de azufre líquido en Coatzacoalcos, Ver.; el Coremi, que intensificará las explotaciones en áreas potencialmente factibles y de instrumentación inmediata, e incrementará los inventarios de los minerales estratégicos

Se continuará apoyando financiera y técnicamente a la pequeña y mediana minería a través de créditos fondeados por el PECAM. (programa Especial Complementario de Apoyo a la Pequeña y Mediana Minería).

### SIDERURGIA.

En esta área las acciones se encaminaron, dada la crisis mundial que afecta al sector, a ejecutar un programa de modernización integral a fin de redimensionar la industria, racionalizar su estructura de costos, dar autonomía de gestión a las empresas, introducir adecuaciones tecnológicas en las instalaciones, aumentar la eficiencia y productividad.

Se inició el saneamiento financiero mediante la asunción de pasivos por parte del gobierno federal de AHMSA y Sicartasa, estableciéndose compromisos de eficiencia y productividad por parte de las plantas

También se llevó a cabo el redimensionamiento de la industria paraestatal; además de cerrar Fumosa se desincorporaron entidades filiales que no se consideraban prioritarias ni estratégicas, lo que significó una reducción para el presente año del 61% en relación con las existencias en 1983.

En materia de exportaciones, la industria nacional, que hasta 1982 fue importadora neta, ha ido aumentando sus exportaciones y en 1986 se exportó cerca del 25% del volumen de ventas, a pesar de problemas de sobrecapacidad a nivel mundial, -- precios bajos y el proteccionismo en los países industrializados

En 1988, la producción siderúrgica de AHMSA y Sicartasa será del orden de - - - 3'584,000 toneladas de producción terminados, que representa un crecimiento de 15% respecto del presente ejercicio, Las metas de comercialización crecieron 19% respecto de 1987

## FERTILIZANTES.

Al igual que los demás sectores referidos las acciones de esa Industria se orientaron de 1983 a 1986 a su reordenación y saneamiento financiero así como a la modernización de la planta productiva.

De esta manera fue posible concluir los proyectos prioritarios seleccionados como fueron las plantas de productos intermedios para la fabricación de fertilizantes con una capacidad de 858,000 toneladas por año, una planta de úrea de 495,000 toneladas por año 22 bodegas con capacidad de 420,000 toneladas, así como la infraestructura para el manejo de materia prima y productos terminados.

En materia de descentralización se fortalecieron las gerencias regionales de venta y se consolidaron las superintendencias de zona; simplificándose los sistemas y procedimientos para agilizar operaciones y las relaciones con proveedores y prestadores de servicios y usuarios.

En 1988 se amplió y modernizó la infraestructura de producción y distribución mejorando los niveles de aprovechamiento de la capacidad instalada, con lo que se abatirán costos y se reducirá la importación de productos.

Con el inicio de operaciones del complejo Industrial de fertilizantes Lázaro Cárdenas en Michoacán, se incrementará la oferta de fertilizantes en 800,000 toneladas, consecuentemente, producirán y comercializarán 5.0 y 5.9 millones de toneladas de productos, respectivamente, superiores en un 5 y 3.5% a las esperadas en 1987, a fin de fertilizar 14'620,000 ha..



## BIENES DE CAPITAL.

En este sector se lleva a cabo el proyecto de infraestructura industrial NKS para la producción de bienes de capital, ubicado en Lázaro Cárdenas, Mich., fue concedido con la finalidad de alcanzar la producción nacional de insumos, partes y componentes, así como de equipos que integran plantas industriales indispensables en la circulación de cadenas productivas, cuya orientación contribuya a la autonomía internacional en materia tecnológica y sustituya importaciones.

La construcción de NKS se coordina con el proyecto de la mexicanización de la producción de turbo generadores para la Comisión Federal de Electricidad, mismo que contempla un mínimo de 40% de integración nacional. La vinculación del NKS y la CFE, evitarán la salida anual de divisas por turbogeneradores de 50 a 100 millones de dólares para el país.

El monto total de la inversión aplicada en el proyecto asciende a 350 millones de dólares al cierre de 1987 y se estima que rebasa los 400 millones de dólares en los tres años subsecuentes.

Para el ejercicio de 1988 se ha previsto que la entidad logre superar las dificultades de su curva de aprendizaje reflejada en el pasado ejercicio, permitiéndole alcanzar un aprovechamiento óptimo al 40% de su capacidad instalada.

Por lo que respecta a siderúrgica Nacional, S.A., para 1988 continuará participando en el desarrollo agrícola e industrial, a través de la fabricación de tractores y componentes agrícolas, y mediante la producción de bienes siderúrgicos

## AUTOMOTRIZ Y FERROVIARIO.

Durante el período de 1983-1987, el subsector automotriz y ferroviario atienden los requerimientos nacionales del Sistema Integral de Transporte, dotando al país de autosuficiencia la de transporte colectivo de bienes y personas, sentando las bases para dominar la tecnología externa.

En 1987 Diesel Nacional inició el cambio estructural en la rama automotriz mediante la asociación tecnológica y comercial entre Dina camiones; Navistar y Chrysler a través de la cual ésta última, en coordinación con Dina, distribuirá y comercializará los productos, tanto en el mercado nacional como en el exterior, pareciéndose muy interesante al trabajar de esta manera coordinada con una transnacional, aprovechando sus mercados y redes de distribución.

General Motors, Co., transmitió el 100% de las acciones del capital social de Moto Diesel Mexicana a Diesel Nacional y se concluyó la venta de Dina Cummins al Socio y Tecnologista Cummins Engine Company.

Por lo que hace Autobuses Foráneos Dina ha desarrollado internamente su propia tecnología incorporando en este año al mercado el nuevo mod. avante. En motores se continuará empleando en mayor proporción el Perkins fase IV que evitarán en gran medida la contaminación ambiental y permitirá ahorrar combustible.

Para 1988 las mesas de producción y comercialización se estiman en 100 autobuses integrales, 1,300 camiones ligeros, 1500 camiones medianos, 453 camiones semipesados, 500 tractocamiones, 1,375 motores V6/V8 y 960 medios motores.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril producirá el 85% del equipo ferroviario y el 100% de la línea del metro en el período de 1983-1988.

Esta entidad prevee para 1988 fabricar 250 unidades de carga y 124 coches pasajeros acondicionar 500 carros campamento y rehabilitar 33 carros pasajeros y 12 locomotoras; también fabricará 81 coches metro con ruedas neumáticas, 48 coches metro con ruedas de acero y 16 de metro ligero, alcanzando con este nivel de producción la utilización de alrededor del 75% de la capacidad instalada.

#### NAVAL.

Este sector iniciado en la construcción naval mayor a principios de la década se ha consolidado como actividad prioritaria, demandando insumos, partes componentes y mano de obra directa e indirecta. Así como ha coadyuvado las cadenas productivas del sector de bienes de capital, como cliente de diversos productos y servicios.

En el período 1983-1987 al igual que en otros sectores el Naval se enfrentó a la ausencia de un esquema de financiamiento que resultará atractivo a los armadores, así como por la falta de tecnología para construir embarcaciones mayores. Aunados a estas milltantes el mercado internacional presentaba una sobre oferta que provocaba que los precios fueran muy bajos.

No obstante a través del apoyo de Pemex y Navimin se ha ido superando el período de curva de aprendizaje habiéndose concluido en 1986 y 1987 las primeras embarcaciones de gran calado: Un granelero de 22 toneladas de peso muerto y un buque de 45 mil toneladas de peso muerto.

Para 1988 se enfocarán las acciones a incrementar la capacidad instalada a través de paquetes de financiamiento que permitan a los astilleros paraestatales negociar la utilización de tecnologías extranjeras para la construcción de embarcaciones, buscando con ello el gobierno federal cimentar las bases para el cambio estructural y coadyuvar al cubrir la demanda de embarcaciones de la Marina mercante Nacional, a precios equivalentes a los existentes en el mercado Internacional.

### ENERGETICO.

El sector energético es fundamental en el desarrollo económico nacional dado su impacto en el producto Interno Bruto, la recaudación fiscal, la inversión pública, el empleo y el impulso a los sectores productivos.

En la presente administración se ha buscado una mejor utilización de recursos, el saneamiento de la estructura financiera, la diversificación de fuentes alterna de generación de energía, en la racionalización de subsidios y sobre todo en su vinculación al desarrollo de la planta industrial.

Para 1988 se plantea proseguir en la instrumentación del programa de AHORRO Y USO EFICIENTE DE ENERGIA, alentando la diversificación de fuentes alterna, compatible con la disponibilidad de recursos escasos no renovables.

Así mismo ante un panorama internacional de mayor competencia, se aplicaron estrategias comerciales para diversificar geográficamente las exportaciones y asegurar mercados en un horizonte de largo plazo.

En la electrificación del medio rural, las acciones buscan incorporar de manera progresiva a nuevos núcleos de población a los beneficios que no conlleva la disponibilidad de energía, coordinándose estas acciones con los estados y municipios.

Se propone para el sector energético un presupuesto de 22,917.5 mil millones de pesos, lo que significa un incremento real del 6.0% en relación con 1987.

### PETROLEO.

En el período 1983-1987, petróleos Mexicanos ha mantenido una posición fundamental en la economía: en el último quinquenio, la entidad generó en promedio el 4% del producto interno bruto, el 48% de los ingresos de divisas de la Banca comercial, el 51% de la recaudación tributaria del gobierno Federal y determinó una significativa demanda directa e indirecta de mano de obra, a parte de contribuir con más del 90% de la oferta de energía del país.

En este período las finanzas del organismo fueron presionadas por el tráfico -- desplomo del precio del crudo, por lo que se tomaron medidas adicionales para aumentar la eficiencia y la productividad, tales como el aprovechamiento del Inventario de Materiales e Inovaciones Tecnológicas que le permitieron no sólo financiar con recursos propios sus inversiones, sino desendeudarse en más de 3500 millones de dólares.

En 1987, el mercado petrolero internacional inició una recuperación después de la crisis de 1986, esto ha permitido superar los ingresos presupuestados y alcanzar una exportación promedio de 1,336 MDB de crudo.

Como podemos apreciar en este instrumento de la Política Fiscal durante la presente administración se ha dado un cambio radical a los criterios seguidos por los Presidentes LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ y JOSE LOPEZ PORTILLO, abandonándose las teorías Keynesianas de expansión del gasto y que llevaron al país por su inadecuada implantación a la crisis actual.

Como habíamos señalado corresponde el control y manejo del sector industrial-paraestatal a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal que conoce del despacho de los siguientes asuntos según el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Fracción I. - Poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes de propiedad originaria y los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia:

Fracción II. - Compilar y ordenar las normas que rigen las concesiones, autorizaciones y permisos por la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia;

Fracción III. - Compilar, revisar y ordenar las normas que rigen las concesiones autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente a hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

Fracción IV. - Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

Fracción V. - Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias;

Fracción VI - Llevar el catastro petrolero y minero;

Fracción VII. - Regular la explotación de las Solinas ubicadas en terrenos propiedad Nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar;

Fracción VIII. - Regular la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear;

Fracción IX. - Promover, y en su caso organizar la investigación técnico industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables;

Fracción X. - Regular y promover las industrias extractivas;

Fracción XI. - Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de la industria naviera;

Fracción XII. - Conducir, aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias paraestatales con exclusión de las que estén asignadas a otra dependencia; atendiendo a la política industrial establecida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Fracción XIII. - Formular y conducir la política de desarrollo de la industria de Fertilizantes en coordinación con las dependencias correspondientes; así como aprobar y coordinar los programas de producción de las entidades de la Administración pública Federal;

Fracción XIV. - Formular la política de desarrollo de la industria siderúrgica, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; así como regular y conducir la producción de las entidades paraestatales correspondiente, y

Fracción XV. - Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos. (//).

Empresas de participación estatal mayoritaria, definiendo el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la siguiente manera:

Fracción I. - Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

Fracción II. - Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito así como las Instituciones nacionales de seguros y fianzas en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos: a) que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del Capital Social. b) que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital Social de serie especial - - que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; ó c) que al Gobierno Federal CORRESPONDA LA FACULTAD DE NOMBRAR A LA MAYORÍA DE LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO DEL GOBIERNO O SU EQUIVALENTE, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de Gobierno.



Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades - civiles así como las asociaciones civiles en las que las mayorías de los asociados - sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obligan a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes. (10)

La intervención del Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública federal queda establecida en los artículos 48 y 49 del mismo ordenamiento que establecen:

Artículo 48.- Al fin de que se pueda llevar a efecto, la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, el presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada uno de dichas entidades en relación con la esfera de competencias que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49.- La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la Dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

(10) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ascendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las entidades citadas.

El artículo 50 establece que las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales quedará regulada en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación en la forma y términos que dispongan las leyes por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector.

Las entidades paraestatales determinadas por la Ley orgánica por la Administración Pública Federal, serán reguladas por la LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, que establece en su artículo 1.

Artículo 1. - La presente Ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y a sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda. (11)

(11) LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. -Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986.

A continuación se mencionan los organismos y empresas más importantes del sec  
tor paraestatal:-

PETROLEOS MEXICANOS

COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

CIA. DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

FERTILIZANTES MEXICANOS

SIDERURGICA NACIONAL

SIDERURGICA LAZARO CARDENAS, LAS TRUCHAS

DIESEL NACIONAL

CONSTRUCTORA NACIONAL DE CARROS DE FERROCARRIL

ALTOS HORNOS DE MEXICO

AZUCAR

PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL

FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

CIA. NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES

INSTITUTO MEXICANO DEL CAFE

PRODUCTOS FORESTALES MEXICANOS

## ENDEUDAMIENTO INTERNO Y EXTERNO

Los Estados Contemporáneos cuentan fundamentalmente para promover su desarrollo con los ingresos tributarios, no obstante en nuestro país la limitada fuerza de la inversión privada provocada por la carencia de una tecnología desarrollada y altos montos de capital dio lugar al término de la Segunda Guerra Mundial, a un intervencionismo estatal orientado a la creación de infraestructura industrial con apoyos a la incipiente industria nacional y a la protección social, lo que derivó que los gastos públicos fueran mayores cada vez más a las fuentes de financiamiento presentándose un déficit fiscal crónico.

Ante esta situación la solución que escogió nuestro país, al igual que los demás en vías de desarrollo, fue recurrir al endeudamiento tanto interno como externo. Al respecto en el Diario Oficial de 26 de julio de 1976, el Congreso de la Unión aprobó la LEY GENERAL DE DEUDA PÚBLICA, cuya exposición de motivos señala:

"Las perspectivas financieras del país deben encauzarse por los caminos que la experiencia y la técnica aconsejan. Los recursos crediticios del sector público federal deben enfocarse a la producción de bienes y servicios, en tal forma que su utilización se dirija, fundamentalmente, a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social de la nación, que generen los ingresos necesarios para su pago o que se empleen para el mejoramiento de la estructura del propio endeudamiento público. De fundamental importancia es que el servicio de

la deuda pública se mantenga siempre dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto..."

Como es evidente no se han generado los ingresos necesarios para su pago y falta poco para que se rebase la capacidad de pago del sector público respecto al servicio de la deuda. En México como podemos apreciar en el anexo I al final del presente punto, la deuda externa acumulada pasa de 7640 millones de dólares en 1971 a 96600 millones de dólares en 1984, calculándose actualmente en 105000 millones de dólares, es decir en más del 60% del Producto Interno Bruto.

Continúa la exposición diciendo:

"La Ley General de Deuda Pública tiende en suma a optimizar el uso de los recursos financieros que capte el sector público federal a través del crédito tanto interno como externo. Busca también asegurar los sistemas de información necesarios para conocer, vigilar y evaluar en todo momento la situación crediticia del país, con la cual podrá lograrse una programación eficiente del manejo de la deuda a través de la doble metodología que se propone: la normativa, por medio de técnicas jurídicas que emanen de esta ley y la programática, mediante las disposiciones que surjan de la actuación de los órganos que tendrán la responsabilidad de su manejo.."

Desgraciadamente el hecho de que una ley regule determinada actividad no garantiza su cumplimiento si no existe la disposición por parte de gobernantes y gobernados de hacerla cumplir. Y es en este aspecto donde creemos se encuentra el origen de la crisis de endeudamiento interno y externo de nuestro país como lo analizaremos más adelante.

El fundamento constitucional de esta ley, lo encontramos en la fracción VIII del artículo 73 de la Carta Magna que faculta al Congreso: "para dar las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos para reconocer, mandar y pagar la deuda nacional..."

El marco jurídico que regula esta actividad faculta al ejecutivo federal, sus órganos directos y el Departamento del Distrito Federal a contraer obligaciones sobre el crédito de la Nación, siempre que las fundamenten y programen, tanto en lo concerniente a su destino como a su servicio, en un contexto de estricto apego a sus planes de inversión, autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

" A esta última compete contratar empréstitos y garantizarlos, así como emitir valores clasificables, tales como títulos

de crédito y avalarlos. Dicha competencia está subordinada a la exigencia legal de que el adeudo corresponda a una obligación pública productiva, o bien, al canje o refinanciamiento de adeudos anteriores... Tiene a su cargo, además de vigilar que los créditos obtenidos por las entidades públicas se aplique a planes productivos que autogeneren su servicio; a llevar un registro de la misma; así como a participar en las emisiones de bonos que el gobierno federal coloque dentro o fuera -- del país" (12)

Como lo citamos en su momento es responsabilidad del Ejecutivo Federal programar la deuda y del Congreso de la Unión autorizarla, fijando anualmente sus límites, con la salvedad de autorizar financiamientos adicionales en circunstancias extraordinarias justificadas, los que se señaló no podrán ser mayores del 50% autorizado originalmente.

En nuestro capitulado señalamos primeramente al endeudamiento interno ya que tres cuartas partes del servicio de la deuda pública le corresponden, sin que olvidemos que a dicho servicio se canaliza más del 55% del total del gasto.

Referente a su importancia y evolución, establece el autor José Manuel Quijano: "Este punto es de vital importancia por--

(12) JORGE WITKER V.  
"Derecho Económico" p.p. 116,117 y 118. Ed. HARIA, S.A.  
de C.V. 1985.

que la argumentación tradicional sostiene que por medio del endeudamiento interno, subiendo los encajes, el gobierno provocó escasez de recursos financieros para la industria privada y, afectando la base monetaria, generó inflación... Para el análisis del endeudamiento interno del gobierno es preciso dividir al decenio anterior en dos períodos. El primero, que abarca los años 1970-1976, cuando el Estado recurre a los mecanismos tradicionales de financiamiento, montados en los lustros anteriores; y el segundo, que abarca los años 1977-1979, cuando el Estado pone en marcha nuevos mecanismos de financiamiento directo"(13).

Los nuevos mecanismos a que se refiere el autor son entre otros los Certificados de Tesorería, Certificados de Promoción Fiscal, etc., de los que considera el autor Luis Paxos: "Las cifras se pueden manejar en muchas formas. Según algunos datos, la deuda interna no ha crecido en términos reales y no hay peligro en tanto no aumente por arriba de los porcentajes de inflación. Según el gobierno, la deuda interna de sólo 50 billones de pesos a finales de 87, ha disminuido en términos reales. Pero los CETES en manos de empresas y particulares crecieron el año pasado, según datos del Banco de México, en 296%. Y el total de CETES en circulación, en 243%, porcentajes mucho más altos que la inflación del año pasado: 159.3%. Los

(13) JOSE MANUEL QUIJANO. "México: Estado y Banca Privada" p. 149 Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica 1981.



intereses pagados por esa deuda, que es lo importante para valorar la carga de la deuda, aumentaron en 200% aproximadamente, de diciembre del 86 a diciembre de 87, muy por arriba del crecimiento de los precios. En Estados Unidos, el servicio de la deuda del sector público es inferior al 15% del gasto del gobierno; mientras en México, el servicio de la deuda es más del 55% del total del gasto. La mayoría de la deuda pública -- (tres cuartas partes aproximadamente) son para cubrir la deuda interna". (14)

El pago de intereses de la deuda interna ha evolucionado -- respecto del Producto Interno Bruto de 5% en 1981, de 12% en 1985 y de cerca del 20% en el año de 1987, como se deriva el principal renglón de egresos del presupuesto del sector público en 1988 es el pago de intereses de la deuda interna.

Coinciden Luis Pazos y José Manuel Quijano, cuando el primero establece que: "En la medida que crece la deuda interna, -- disminuyen los ahorros disponibles para invertir en actividades productivas, y se hace más difícil controlar la inflación, pues llega el momento como ya sucede en México, que la nueva deuda interna ya no sirve para financiar el gasto de inversión, subsidios o burocracia, sino sólo para pagar los intereses de la deuda vencida. La deuda interna forma un círculo vicioso -- difícil de romper y que cada día genera más inflación" (14).

(14) LUIS PAZOS. "EL PACTO ¿Otro engaño más o la gran esperanza? pp. 59 y 60 Ed. DIANA. México 1988.

Gracias a la implantación del Pacto de Solidaridad Económica, el gobierno federal logró bajar las tasas de interés de su deuda interna principal causa de su déficit presupuestal, no obstante y aunque es poco evidente, los tenedores de estos instrumentos vieron reducir de forma drástica sus ingresos por la reducción de intereses pero no así el costo de los bienes muebles, inmuebles y de consumo.

Para darnos una idea de lo anterior baste decir que el propio gobierno señaló que por cada punto que se reduzcan los intereses, se ahorra 200 mil millones de pesos, cantidad equivalente a la recibida por la venta de empresas estatales hasta marzo de 1988. Y que incluso despedir a miles de burócratas, le redituaría un ahorro menor a bajar un punto las tasas de interés.

Al respecto opina el autor Luis Pazos: "En el caso de México, los intereses de la deuda interna se convirtieron en el principal renglón de egresos del gobierno; por lo que muchos piensan que si se reducen los intereses, pueden equilibrar las finanzas del sector público. Falso, la baja de intereses puede disminuir transitoriamente el déficit del sector público, pero si no se atacan los desequilibrios que hicieron necesario pedir prestado dinero, pronto volverá a surgir la necesidad de más créditos y solo se habrá ganado tiempo"(14)

(14) Ibidem.

Al final del presente punto se integra un cuadro estadístico como anexo II, en el que se mencionan las fuentes de financiamiento interno y sus montos, así como a que sector se aplican.

En referencia a la deuda externa podemos mencionar: " Que ha constituido un ancestral reto para el desarrollo del país. Justamente una de las primeras acciones del México independiente fue la de utilizar el crédito externo como palanca del desarrollo. Sin embargo, las endémicas condiciones del erario público y la incapacidad de pagos en divisas generaron ciclos - históricamente recurrentes de suspensión de pagos reinicio de las negociaciones y acuerdos para la reanudación de las corrientes de crédito, proceso en el que se transita por la dualidad del financiamiento externo: el crédito como palanca del desarrollo y la deuda como obstáculo al desarrollo; las dos caras de la moneda. La deuda se agudiza como obstáculo cuando existe insuficiencia de ahorro interno, desequilibrio de las finanzas públicas, inadecuada inversión y una creciente disparidad entre importaciones y exportaciones. Sin embargo, si bien es evidente que la deuda externa se convierte en obstáculo para el desarrollo, también es cierto que a veces se le considera inadecuadamente el origen de todos los problemas, cuando en la realidad no es más que la manifestación o consecuencia de desequilibrios macroeconómicos internos". (15)

(15) FRANCISCO SUAREZ DAVILA.

"El Financiamiento Externo como Reto del Desarrollo".  
Revista EL MERCADO DE VALORES, Núm. 8, abril 15 de 1988.

La verdad es que la deuda externa no representaba ningún -- problema a mediados del presente siglo, el autor Arturo Gui--- llén señala tres etapas en el proceso de endeudamiento.

" En la primera etapa (1950-1967), el endeudamiento externo creció a tasas relativamente lentas, fue esencialmente contrata da por los gobiernos y predominaron los créditos pactados -- con los organismos multilaterales del tipo del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En 1960, la deuda total de América Latina era solamente de 72000 millones de dólares. En el caso de México, la deuda total ascendía apenas a 1100 mi llones de dólares; era casi en su totalidad deuda pública y el 45% de la misma estaba concentrada en organismos multinaciona les. La segunda etapa (1967-1981), presenta a finales de los - sesenta y comienzos de los setenta cambios de gran importancia que aceleran extraordinariamente el proceso de endeudamiento.- En México la deuda externa acumulada para de 7640 millones de dólares en 1971 a 69 mil millones en 1981. El capitalismo in-- ternacional entra en una larga crisis después del amplio perío do de auge de la posguerra. La crisis provoca una agravación - de la sobreacumulación de capital, la cual se vuelve un fenóme no de carácter duradero. Las crecientes masas de capital exce-- dente se trasladan de la esfera productiva a la esfera finan-- ciera, lo que impulsa un crecimiento sin precedentes de la ban ca trasnacional y da origen al nacimiento del mercado de las - eurodivisas... En México, el porcentaje de la deuda acumulada

conseguida con la banca trasnacional llegó en 1980 al 93% del total".(16).

En lo particular consideramos que los grandes excedentes de capital logrado por la OPEP en el año de 1973 y que como señala el autor se canalizó a la banca europea, rompió un equilibrio en el comercio internacional que había durado casi veinte años, siendo el punto toral que ese dinero no se invertía en producir sino se orientó financieramente en préstamos blandos, situación que se comprueba al analizar la deuda privada de nuestro país que pasó de 2095 millones de dólares en 1970 a 14968 millones en 1980. A finales de esta etapa se empezó a utilizar cada vez mayor parte a cubrir intereses de la deuda de los préstamos que se obtenían.

"La tercera y última etapa se manifiesta claramente hasta 1982 cuando un número creciente de países se declaran insolventes para cubrir el servicio de la deuda. En 1982, 34 países tenían problemas serios para el pago de su deuda externa. La deuda sujeta a renegociación pasó de 2600 millones de dólares en 1981 a 90 mil millones en 1983".(17)

En menos de diez años México se ha convertido de importador de capital en exportador de capital. El pago del servicio de -

(16) ARTURO GUILLEN. "Problemas de la Economía Mexicana". pp. 206-213. Ed. NUESTRO TIEMPO. México 1986.

(17) Dato citado por WILLIAM R. CLINE. "International debt and the stability of the world economy" Ed. I.I.E. Núm. 4 Sep. 1983, p. 10.

la deuda es de cerca de 9 mil millones de dólares, lo que representa una transferencia de casi 6% del producto interno bruto.

Con lo anterior se comprueba que el origen de la crisis de endeudamiento externo e interno del gobierno federal fue su incorrecta aplicación. Baste recordar que los países europeos y Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, restablacieron sus economías gracias a préstamos de los Estados Unidos de América a través, entre otros del Plan Marshall. Préstamos que se liquidaron veinte años después, como fue el caso de Francia. Además no hemos sabido aprovechar la tecnología de las empresas transnacionales que operan en nuestro país, el caso de Corea del Sur en este aspecto destaca ya que llevó a efecto una real sustitución de tecnología que le ha permitido producir sus propios productos y exportarlos.

El autor Arturo Guillén señala al respecto: " Uno de los problemas más importantes de la deuda externa es la utilización que los países deudores han dado internamente a la misma.... Teóricamente, los créditos externos debieron utilizarse para financiar proyectos de inversión o para la atención de requerimientos urgentes de divisas. En la práctica, sin embargo, aunque no puede negarse que una parte de la deuda se utilizó en la ampliación de la planta productiva, otra se destinó a la realización de proyectos improductivos, poco redituales o de -

plano inútiles.... Quizás la forma más importante en los últimos años de despilfarro del excedente de América Latina la --- constituye la fuga de capitales... Según algunas fuentes, la - fuga de capitales en los últimos diez años en América Latina - sobrepasará 160 mil millones de dólares, lo que equivaldría a - un tercio de la deuda acumulada de la región. Sobresalen por - la magnitud de los capitales fugados México, Venezuela, Argentina y Brasil. En México se estima que en el período 1976-1985 salieron del país 40 mil millones de dólares, lo que representa el 56% del endeudamiento neto de ese período". (16)

Se considera como factores de la fuga de capitales, la inestabilidad política de algunos de nuestros países, el temor a - fuertes devaluaciones y las altas tasas de interés.

La crisis fiscal aunada a una inflación galopante y a la carencia de recursos ha llevado a nuestros países a implantar -- Programas de Ajuste Económicos con el F.M.I., que buscan corregir desequilibrios y lograr crecimiento económico, no obstante ser México el modelo de cumplimiento, estos programas no han - resultado tan efectivos como se esperaba. En el siguiente y último capítulo se analiza un modelo de Política Fiscal y sus alternativas de solución, que incluyen la deuda.

(16) Idem.

MEXICO: DEUDA EXTERNA ACUMULADA

( Millones de dólares )

Años	(1) Total	(2) Deuda pública	(3) % del total	(4) Deuda privada	(5) % total	(6) % del PIB.
1984	96 600	78 100	80.8	18 500	19.2	61.4
1971	7 640	5 545	72.6	2 095	27.4	19.5
1972	7 695	5 064	65.8	2 631	34.2	17.0
1973	11 153	7 971	71.5	3 182	28.5	20.2
1974	14 524	9 975	68.7	4 549	31.3	20.2
1975	20 093	14 449	71.9	5 644	28.1	22.8
1976	25 893	19 600	75.7	6 293	24.3	37.7
1977	29 338	22 912	78.1	6 426	21.9	36.1
1978	39 083	29 757	76.1	9 326	23.9	29.1
1980	48 781	33 813	69.3	14 968	30.7	26.5
1981	69 000	48 800	70.7	20 200	29.3	30.8
1982	87 500	68 400	78.2	19 100	21.8	66.2
1983	93 800	74 700	79.6	19 100	20.4	73.5
1984	96 600	78 100	80.8	18 500	19.2	61.4

FUENTES: II Informe de Gobierno Anexo Estadístico Histórico, 1985  
 José Manuel Quijano, México: Estado y Banca privada, Cen-  
 tro de Investigación y Docencia Económica, México



ESTADISTICAS DE DEUDA PUBLICA  
( millones de dólares )

ESTADISTICA

Concepto	1984	1985	1986	1987	Marzo 1988
<b>SALDOS DE LA DEUDA PUBLICA</b>					
Externa ( usuario del crédito )	69 377.9	72 080.1	75 350.9	81 406.8	81 281.0
Largo plazo	68 994.4	71 626.0	73 956.8	80 845.9	80 798.6
Corto plazo	383.5	454.1	1 394.1	560.9	482.4
<b>ESTRUCTURA POR USUARIO</b>					
Gobierno Federal	24 652.8	25 634.3	31 678.6	34 986.6	36 949.8
Organismos y empresas	27 247.5	29 187.8	22 646.3	23 302.2	22 089.0
Financieras	14 528.5	14 221.0	17 999.0	20 125.0	19 462.3
No financieras	2 949.1	3 037.0	3 027.0	2 993.0	2 779.9
<b>SALDOS DE LA DEUDA EXTERNA POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>					
Bancos privados	3 043.7	591.1	1 753.6	1 237.9	1 131.5
Sindicatos	30 678.6	8 575.9	8 269.1	13 102.7	14 026.5
OFIS	4 879.4	5 945.5	7 410.9	8 125.5	8 918.5
Bilaterales	3 381.2	4 414.7	5 618.7	7 989.2	8 139.9
Bonos públicos	3 295.3	3 085.2	2 720.6	2 141.7	4 565.4
Bonos privados	709.8	655.3	680.9	543.9	514.4
Proveedor	247.0	167.2	132.2	109.0	100.2
Reestructurada	23 142.9	48 645.2	48 764.9	48 156.9	43 884.6
<b>FLUJO NETO DE RECURSOS</b>					
Gobierno Federal	2 726.7	580.2	897.2	2 649.1	2 856.4
Organismos y empresas	-1 118.3	- 534.8	- 431.2	- 298.1	- 1 474.5
Financieras	976.0	- 602.0	942.7	746.1	1 577.2
No financieras	28.4	115.5	22.0	135.7	159.2
PAGO DE INTERESES	7 611.1	7 601.0	6 130.8	5 700.3	1 707.7
<b>SALDO DE LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO</b>					
SALDOS DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO FEDERAL (mmp)	5 335.1	9 772.8	23 755.7	61 555.5	76 880.6
<b>ESTRUCTURA DE SALDOS</b>					
Banxico	4 122.1	5 930.5	8 454.9	10 842.8	9 643.6
Valores	739.7	2 334.6	8 107.6	27 504.1	34 798.2
Sistema bancario	473.3	1 507.7	7 193.2	23 208.6	32 438.8
ENDEUDAMIENTO NETO INTERNO	1 329.7	4 006.4	9 903.8	28 431.5	17 110.3
PAGO DE INTERESES	1 673.4	3 395.8	9 471.0	29 599.2	15 473.2
<b>SALDOS DE LA DEUDA INTERNA DEL SECTOR PARAESTATAL (mmp)</b>					
Banca Comercial	1 192.2	1 320.0	1 775.0	2 548.0	3 010.0
Banca de Fomento	360.0	283.0	335.0	351.0	414.0
	832.2	1 037.0	1 440.0	2 017.0	2 596.0

## CAPITULO IV

Una vez analizados el entorno macroeconómico actual, los diversos planes económicos instrumentados durante el presente sexenio y el marco jurídico en que se desarrolla la política fiscal, se pretende exponer un modelo económico que establezca alternativas de solución a la crisis y sus perspectivas de aplicación.

La base para elaborar el modelo fue el estudio denominado "RESTRICCIONES AL DESARROLLO SOSTENIDO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y REQUISITOS PARA SU SUPERACION", presentado por la delegación mexicana en el Vigésimo Segundo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), celebrado del 20 al 27 de abril de 1988 en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil.

A manera de introducción, señalaremos brevemente que a partir de 1981 en los países latinoamericanos se han puesto en práctica diversos planes económicos a fin de controlar y superar la crisis, ya que en toda la región se aprecia un nulo o limitado crecimiento económico y una inestabilidad financiera.

Independientemente de la extensión territorial o el sistema de gobierno de los países latinoamericanos, se aprecia de manera general la falta de un crecimiento económico constante desde principios de la actual década. Los pocos que lo han logrado lo hicieron a base de agravar su desequilibrio externo y/o incrementar la tasa de inflación.

Esta situación es general porque deriva de una serie de restricciones comunes de origen interno y externo que en algunos países han provocado incluso retroceso económico dado el carácter acumulativo de la crisis.

De las primeras podemos mencionar: la inflación provocada por lo regular por déficit gubernamentales, la exportación de capitales motivada por la carga de la deuda externa y que resta capacidad al Estado para financiar el desarrollo de la infraestructura industrial básica y la falta de ahorro e inversión por parte de los particulares motivada por la inseguridad en las políticas económicas y que consideramos requisito sine qua non para lograr el crecimiento. Sin olvidar nuestro carácter de exportadores de bienes primarios

gran integrarse y que cada día reduce la demanda de bienes primarios y por último, la previsible caída del financiamiento externo.

A la fecha los países latinoamericanos han subordinado su crecimiento económico al cumplimiento del servicio de la deuda -- externa mediante reestructuraciones periódicas y préstamos destinados a pagar parte de los intereses vencidos. Los pocos que se han resistido como lo fueron Perú y el Brasil sufrieron las consecuencias de declarar moratorias parciales o totales ante el control absoluto de los acreedores de la situación financiera internacional, quedando manifiesta la dependencia económica de nuestra región .

El caso brasileño es un ejemplo digno de mencionarse, en febrero de 1987 el presidente José Sarney y su titular de Hacienda rechazaron tratar con el Fondo Monetario Internacional ya que calificaron las condiciones para la obtención de los créditos como atentatorias contra la soberanía del país. La moratoria cubría créditos de los bancos a mediano y largo plazo por casi 70,000 millones de dólares y los pagos correspondientes a los gobiernos agrupados en el Club de París, constatando Sarney la falta de apoyo político por los países deudores.

De las restricciones externas consideramos las más relevantes: la inestabilidad de los mercados financieros internacionales que provocan cambios repentinos de las tasas de interés que implican por cada punto a la alza más de mil millones de pesos para nuestro país; el desequilibrio de los mercados comerciales que derivan en medidas proteccionistas que nos afectan a la limitada diversidad de productos manufacturados que exportamos; los diferentes índices inflacionarios entre nuestro país y los países con los que tenemos relaciones comerciales que afectan el costo de las importaciones, y por último la carga de la deuda.

El cambio radical de nuestra situación de exportadores de productos básicos a exportadores de recursos financieros implica que la solución del problema requiere de medidas diferentes a las de origen Keynesiano ya que el Estado carece de recursos para expandir el gasto, además que mal aplicadas generan inflación.

El carácter acumulativo de la crisis deriva del aumento de las restricciones citadas dado el lento crecimiento de la economía mundial, en nuestro caso específico afecta el déficit fiscal y el comercial de nuestro principal socio comercial los Estados Unidos de América, el gran desarrollo tecnológico al que nuestros países no lo--

La economía brasileña no tardó en evidenciar la falta del ahorro externo al incrementarse la inflación y el desabasto, ante tal situación el presidente sustituyó al Ministro de Hacienda designando a Luis Carlos Bresser Pereira, quien intentó con resultados negativos obtener la aceptación de los bancos sobre bonos a largo plazo por parte de la deuda con descuento, hecho que motivó su despido y el ingreso al cargo de Mailson de Nobrega quien de inmediato revirtió totalmente la política económica y buscó llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

El presidente José Sarney afirmó que el costo de la moratoria ascendió a dos mil millones de dólares y que había constituido el mayor error de su gobierno ya que estuvo a punto de derivar en conflictos sociales de grandes proporciones. Actualmente el Brasil refinanció la deuda de 63,600 millones de dólares que vencía entre 1987 y 1993. A cambio de adecuarse a sus reglas la banca internacional prometió la cantidad de 15,000 millones de dólares en créditos a corto plazo en un periodo de treinta meses. Se aprecia en este ejemplo lo inadecuado del procedimiento moratorio y lo extremadamente fácil que fué controlar a los acreedores a la posiblemente principal potencia económica de la región latinoamericana.

#### 4.1 UN MODELO DE POLITICA FISCAL

El ejercicio se encuadra en el periodo 1988-1992, en base a un modelo de experimentación numérica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y que parte de los siguientes supuestos:

PRIMERO.- En referencia al entorno externo se establece un crecimiento anual entre el 2 y 3% para el conjunto de las economías de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), y de un 4% para el comercio mundial.

SEGUNDO.- Respecto a las tasas de interés se plantea que se mantendrán altas, resaltando el hecho que dadas las diferentes estructuras de las deudas se aplican tasas diferentes, pero en promedio, incluidas comisiones y demás costos, se consideran entre el 7 y el 9% a 1992.

TERCERO.- Respecto a los precios de las importaciones y exportaciones se considerará crecieran entre el 3 y 4%, lo que equivaldría mantener, excluido el petróleo, constante el margen de intercambio.

CUARTO.- En relación al volúmen de las exportaciones - se establece que no se buscará su incremento a costa de reducir la demanda interna ni tampoco aumentar el volúmen de ventas de productos básicos en detrimento de los precios, como sucedió en el periodo 1980-1986, sino que se originara en la ampliación de la estructura manufacturera de nuevos productos. Señalándose un crecimiento del volúmen de exportaciones entre el 2.8 y 4.6%, supuesto que de antemano sabemos optimista dados los antecedentes citados anteriormente. Por lo que hace al petróleo se ha supuesto un valor de 18 dólares por barril con aumento del 5% para 1992, manteniéndose el precio constante hasta 1992, siendo el aumento del volúmen de exportación de este producto entre el 2.5 y 3.0%.

QUINTO.- Sobre el endeudamiento externo se piensa que las relaciones entre la deuda y las exportaciones y las de los intereses y el producto, no aumenten de manera significativa ya que cualquier incremento de las exportaciones admite en la misma proporción un aumento del endeudamiento neto, que sería otorgado en la mayoría de los casos a través de préstamos.



SEXTO.- Por lo que hace al funcionamiento interno de las economías se considera que el deterioro de la mayoría de los sectores y la restricción de la oferta provocarán que se reduzca la demanda de importaciones, variable que se considera en el ejercicio -- directamente proporcional al crecimiento del producto interno y a la inversión, a menos que se presentara el caso de inflación coexistiendo con un control en el tipo de cambio que regularmente permite su incremento. En base a los supuestos anteriores se proyecta una expansión de las importaciones con las consecuencias de incrementos moderados en el salario real y la reducción del desempleo. Se parte de esta idea en base a que los países que han logrado crecer en la región, lo han hecho instrumentando una política que ha fomentado una -- expansión simultánea de los diferentes estratos sociales. Es decir -- que los supuestos parten de situaciones optimistas que podrían tener lugar y provocar el incremento de las importaciones.

La metodología aplicada por la CEPAL para poder identificar las posibilidades de crecimiento consistió en agregar un conjunto de restricciones macroeconómicas, tanto de origen interno como externo, que buscan cuantificar los factores limitantes y así tratar de ubicar las alternativas de solución.

Como lo señalamos la restricción más importante externa es el alto endeudamiento que en algunos países llega a frenar el crecimiento, y en el campo interno es la inflación, el poder retener el ahorro interno y sobre todo la limitada capacidad regional de negociación comercial, siendo evidente que dichas limitantes se refuerzan mutuamente.

#### RESULTADOS DEL MODELO.

En un primer grupo donde ubicamos a México, encontramos que han conseguido generar y mantener en los últimos años un superávit comercial que alcanzó en ocasiones el 50% de sus exportaciones de bienes, con lo que su obligación del pago de los intereses quedó cubierta. Respecto a sus endeudamientos relativos se comprobó que son muy elevados y representan entre 4 y 6 veces el valor de las exportaciones. En el último trienio se han generado tensiones entre estos países y la banca acreedora ya que con la caída de los precios de exportación es cada vez más difícil mantener el superávit comercial. El examen de los resultados demuestra una dificultad creciente para los países para poder alcanzar, con un margen razonable de continuidad, tasas moderadas de crecimiento en el mediano plazo.

En los Ejercicios de Proyección, podemos apreciar que si se mantienen los márgenes relativos de endeudamiento, países como el nuestro podrían alcanzar en el próximo quinquenio una tasa anual de crecimiento del 3.7%. Si se superara esta limitante y se incrementaran los préstamos y las importaciones, el crecimiento podría llegar al 4.9%. Este escenario presupone una reducción del superávit comercial canalizado en inversión productiva y una mejora apreciable en las restricciones externas.

En referencia a la estructura sectorial, empleo y productividad apreciamos que debido a la crisis se alteraron las tres variables citadas. Así la participación del sector industrial en el producto se redujo cerca de dos puntos porcentuales en el periodo 1980-1985, la caída de la participación del empleo industrial bajó en promedio en dos y medio puntos porcentuales llegando en algunos casos a cuatro puntos, canalizándose la participación del empleo en el sector servicios y por lo tanto generando actividades de muy baja productividad. En los ejercicios de proyección de estas variables se consider<sup>a</sup> que no obstante el limitado crecimiento, el desempleo no aumentará ante la creación de empleos de baja productividad pero manteniéndose constantes las cifras ocupacionales del periodo de la crisis. Se considerará que esta evolución creará problemas en cuanto a la

distribución del ingreso dadas las diferencias de salarios entre las mayorías y los que se obtienen en empleos de alta productividad.

En el modelo se analizan los efectos de posibles variables sobre los supuestos básicos de los que partimos respecto al contexto externo.

En un primer conjunto de proyecciones se analizó el efecto que tendría una baja de las tasas de interés. Se plantea una reducción de dos puntos porcentuales. Como consecuencia lógica se daría un incremento en el crecimiento económico de un 1% aproximadamente dada la disparidad en el monto de endeudamiento de los países considerados.

Un segundo conjunto de proyecciones estudió el efecto de una caída de dos puntos en la tasa anual de crecimiento del volumen de las exportaciones. A pesar del sentido optimista del modelo a este respecto se comprobó que las consecuencias negativas son más importantes que las generadas por la baja de los intereses ya que se reduciría en la región en dos puntos porcentuales, alcanzando una tasa anual promedio del 2% y en los países pequeños de 3%.

Un último grupo de proyecciones analizó las consecuencias de modificaciones en los precios de productos primarios, excluido el petróleo ya que por sí sólo representó cerca del 40% y el 20% a principios y fines del periodo 1980-1985. De los demás productos los precios se situaron a su valor en 1981. Este ejercicio es poco importante para nuestro país junto con Ecuador y Venezuela por la importancia del petróleo, no así para Argentina o República Dominicana que incrementarían de manera substancial sus divisas, dando como resultado un aumento de la tasa de crecimiento que oscilaría entre cero y dos puntos porcentuales.

Es evidente la conclusión que el funcionamiento actual de la economía existen obstáculos que impiden el crecimiento de la región y lo más importante del ejercicio se prevé un agravamiento de la situación socioeconómica.

Las Alternativas de Solución se basan en la eliminación de los obstáculos y la alteración de las formas actuales de funcionamiento de la economía, es decir escenarios alternativos de transformación con constantes que se derivan de los resultados expuestos y que son las siguientes:

c) La coordinación de la empresa privada y pública en información obtenida respecto a desarrollo tecnológico, elaborando programas que incluyan de manera integral a la mediana empresa con el fin de evitar rezagos.

d) La obtención de recursos para inversión, aprovechando el ahorro interno a través del sistema financiero como el Banco del Comercio Exterior y ante la insuficiencia de este, del ahorro externo siempre y cuando se consiga el apoyo de los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

e) La intensificación de la infraestructura educacional de la estructura productiva, enfocada sobre todo a la investigación y desarrollo tecnológico tal como la destacada actuación de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional en tecnología de "punta" y la Universidad de Guadalajara y el CONALEF con la capacitación de técnicos medios. Desde luego en este punto cabe mencionar la creación por acuerdo presidencial del Patronato de la Asociación Civil Programa México, con objeto de vincular más a empresas y centros nacionales de ciencia y tecnología y asegurar mayor participación del sector privado en el gasto nacional destinado a estos rubros.

PRIMERA.- Acabar con la transferencia de recursos al exterior, modificando los límites de endeudamiento externo de tal forma que el superávit comercial que provoquen se canalize en la ampliación de las importaciones, volviendo así a ser absorbedores de recursos reales lo que permitiría en países como el nuestro ampliar el crecimiento económico a una tasa del 5% anual.

SEGUNDA.- Continuar llevando a cabo el cambio estructural de la planta productiva dadas las perspectivas negativas en cuanto a la exportación de bienes primarios, siendo necesario para llegar a alcanzar dicho cambio el apoyo privado en la inversión que ha demostrado su importancia en nuestro país sobre todo después de la crisis del choque petrolero de 1986. Un ejemplo claro es el de Corea del Sur que en base a un cambio semejante a incrementado en menos de quince años su ingreso per cápita de 600 a 3000 dólares.

TERCERA.- Ha sido un punto fundamental de nuestra tesis el señalar la inseguridad jurídico-económica que provocan la inestabilidad de las tasas de interés y las paridades cambiarias flotantes, siendo indispensables reformas en las políticas fiscales y monetarias a nivel internacional y de manera coordinada.

CUARTA.- Hemos visto que los problemas económicos han superado el marco de solución de las diversas corrientes doctrinales como el neoliberalismo chileno, el socialismo nicaraguense o cubano y el keynesianismo de nuestro país previo a la presente administración, siendo necesario la conjugación de las medidas económicas con medidas políticas de concertación entre los diversos sectores productivos a fin de superar las restricciones interna y externas.

#### 4.2 PERSPECTIVAS DE APLICACION.

Expuestas las Alternativas de Solución queremos analizar la viabilidad de su aplicación, agrupando las perspectivas en tres grandes rubros:

##### 1. El Crecimiento, el Ahorro y el Servicio de la Deuda.

El creciente peso de la deuda externa ha limitado el crecimiento y la inversión en la presente década, a pesar de las modificaciones motivadas por los limitados acuerdos entre deudores y a-



creedores y los organismos multilaterales. El ahorro interno ha sido absorbido en una tercera parte para el pago del servicio de la deuda. Nuestros gobiernos han puesto en práctica subordinar las metas económicas de crecimiento al pago de los intereses, generando superávit comerciales al limitar al máximo las importaciones e incrementando las exportaciones. De seguir esta política no sólo no se solucionará el problema de la deuda sino que incrementará el déficit constantemente. De 1983 a 1987 se dio una transferencia de recursos financieros a los acreedores por 150,000 millones de dólares en la región.

Incluso los bancos reconocen lo incobrable de la deuda al darle un valor inferior de casi el 50% en el mercado secundario. Los deudores no han podido aprovechar esta situación de cambio de deuda por capital porque sería precisamente capital de riesgo en inversión en el país deudor, que genera un interés más alto que la tasa de interés sobre préstamos.

A fin de que la solución fuera viable en su aplicación habría de incluir los siguientes elementos:

a) Reducción de las tasas de interés aplicables a la deuda ya existente, siendo esta factible segun el estudio en base a acciones aisladas que han adoptado ciertas instituciones en pocos casos.

b) Financiamiento externo adicional de la banca comercial adecuando la tasa de interés a la reducción anterior y con un monto igual a la tasa de inflación internacional aplicada al principal de la deuda de dichos bancos. Considerará el estudio de la CEPAL que - con ello se evitarían difíciles negociaciones destinadas sólo a mantener el nivel real de la deuda.

c) El reconocimiento de la banca comercial en sus Carteras de valor en el mercado de la deuda, así como facilidades de los países sedes de los bancos acreedores para la venta de cartera lo -- que permitiría reducir pasivos y mejorar la calidad (la probabilidad de pago) de la deuda remanente.

d) Establecimiento de mecanismos que reduzcan los efectos negativos de las políticas fiscales y monetarias de los países acreedores que se traducen en alteraciones en los incrementos de las tasas de interes o las pérdidas por la fluctuación de sus monedas.

e) Constituir organismos multilaterales con fondos especiales aportados por los acreedores para la compra de carteras bancarias a precios del mercado. Siendo los propios organismos los encargados de cobrar los adeudos y liquidando con ellos los fondos creados. Pudiendo incluso emitir los organismos bonos con respaldo de la deuda adquirida.

f) Emitir bonos como lo ha hecho nuestro país con garantía de los países acreedores, para recomprar la deuda a precios de mercado.

g) Limitar el servicio de la deuda a un porcentaje de las exportaciones, previo acuerdo con los acreedores.

h) La cancelación por parte de la banca comercial, de un tercio de la deuda externa del país. Esta opinión fue emitida por un equipo de analistas integrado por Charles E. Schumer, diputado demócrata por el estado de Nueva York, U.S.A, miembro del Comité Bancario de la Cámara de Diputados, Robert M. Lorenz, vicepresidente decano retirado del Security Pacific Bank de los Angeles, y Jorge E. Castañeda, profesor de ciencias políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al respecto señalan: "El plan de alivio de la deuda que nosotros proponemos ataca los problemas creados en México, los Estados Unidos y el sector financiero. Primeramente para México, el alivio de la deuda haría un mundo de diferencia. Una cancelación de un tercio de la deuda de 1985, habría reducido la proporción del servicio de la misma en relación con los ingresos por exportaciones de casi 50% hasta casi 30%. La cifra equivalente para 1986 seguramente se aproximará al objetivo de 25% que nosotros proponemos como necesario para recobrar su desarrollo y crecimiento perdidos. La cancelación de un tercio reduciría también la proporción de la deuda de México en relación con su PIB de su presente e hinchado 60% hacia un nivel más razonable, acercandose eventualmente a 20-25% que permitiría, según la regla empírica de un banquero, al país crecer a una tasa de 5-6%. Tal crecimiento permitiría a México implantar aquellas reformas económicas y políticas que el pueblo mexicano considera necesarias" (1).

(1) "Si México no limita el Servicio de la Deuda Causará un Colapso"

CHARLES E. SCHUMER, ROBERT M. LORENZ y JORGE E. CASTAÑEDA.

Artículo del Financial Times citado en la sección financiera de Excelsior 30/X/86.

En relación a los Estados Unidos y el sector financiero establecen: "Los Estados Unidos se beneficiaría también. Una economía mexicana sólida, creciendo a razón de 5-6% al año, sería capaz de proporcionar aproximadamente un millón de empleos nuevos, suficientes para todos los recién llegados a la fuerza laboral. Como resultado disminuiría la corriente de inmigrantes ilegales. Además la Institución Overseas Development Council ha declarado que casi trescientos mil empleos estadounidenses han desaparecido por la reducción de importaciones. En cuanto a los intereses bancarios norteamericanos, la opinión prevaleciente de que los grandes centros monetarios bancarios no pueden permitirse cancelar una porción sustancial de la deuda del tercer mundo es un mito. En la actualidad los grandes bancos estadounidenses están en una posición mucho más fuerte que la que tuvieron en 1982"(1).

En referencia al procedimiento consideran que: "Si las cancelaciones que proponemos se hicieran en el transcurso de un periodo de 10 años utilizando la FASB-15, una norma estable que los -

(1). IBIDEM.

contralores bancarios norteamericanos han recomendado recientemente a los bancos apliquen a los préstamos problema en los sectores agrícola y de energéticos, se tendrían que tomar reservas contra solamente 900 millones de dólares al año para todos los bancos estadounidenses, o aproximadamente 30 millones para cada uno de los centros monetarios bancarios. En comparación, solamente en 1986 el Chase -- Manhattan agregó 435 millones a sus reservas para pérdidas por préstamos y sus ganancias después de impuestos todavía superaron la cifra de 500 millones de dólares."(1).

La objeción principal a su propuesta la ubican en: - "que otros deudores podrían exigir un tratamiento similar, causando así grandes problemas a los bancos. De hecho, inclusive si aplicáramos nuestra propuesta a la deuda de cada nación latinoamericana ello no amenazaría la estabilidad de la industria bancaria estadounidense. Se deben aproximadamente 240,000 millones de dólares, a los bancos comerciales. Una cancelación de un tercio involucraría -- por lo tanto 80,000 millones, siendo la porción norteamericana de 3,000 millones de dólares por año en un periodo de 10 años"(1)

(1) IBIDEM.

i) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ha propuesto la reducción del 30% de la deuda bancaria de los deudores más importantes entre los que se encuentra nuestro país y otros nueve países latinoamericanos. Toda vez que ha quedada demostrada la incapacidad de la estrategia internacional actual para solucionar el problema de la deuda.

El modelo de la UNCTAD coincide con el que hemos expuesto ya que supone que los ingresos y la inversión están determinados conjuntamente por la disponibilidad de divisas, por lo que el crecimiento económico depende en gran parte del nivel y eficiencia de la inversión en las industrias de exportación.

Igualmente concluye que seguirán deteriorándose las condiciones económicas de los deudores a pesar de disciplinarse a la política de los acreedores. "El alivio deudor es la única manera de revivir el crecimiento y reducir la deuda; una reducción de la deuda reduciría las obligaciones y liberaría divisas para propósitos de inversión que generarían mayores exportaciones y crecimiento"(2)

(2) El Riesgo de Moratoria Global es Mayor que en 1982:UNCTAD.

Artículo de THE ECONOMIST publicado por Excelsior el 17/IX/88

Esta posición de reconocer el valor real de la deuda -- por parte de los acreedores se considerará factible por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la reunión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a celebrarse en septiembre del presente año en la ciudad de Berlín, Alemania Federal, con lo que se reduciría el monto del endeudamiento hasta un 40%.

En referencia a la importancia que tiene el obtener -- nuevos préstamos para nuestro país señalo el Lic. Gustavo Petricoli lo siguiente: "Si bien es importante lograr el reconocimiento de -- los acreedores de que el monto total de la deuda no es la fijada en libros, sino la que se cotiza en el mercado de valores y capitales, lo es quizá mucho más importante el que el Banco Mundial defina si existen o no condiciones para que nuestro país tenga acceso a nuevos créditos." (3)

Incluso la propuesta se considerará será presentada por -- el ministro francés de Economía y Finanzas, Pierre Bergovoy, la que es complementaria al plan de ayuda de los deudores africanos que --- Francia presentó en la cumbre de los países más industrializados en Toronto, Canada.

(3) Podría Bajar la Deuda en un 40%: Hacienda. Excelsior 17/IX/88.



Considerará este organismo que no se trató de un arreglo rápido que abandone el enfoque de estudiar caso por caso, como lo -- solicitan los acreedores, además que: "Las instituciones bancarias -- se beneficiarían no solamente debido a que ya no estarían obligadas a participar en los préstamos involuntarios sino porque el riesgo -- crediticio sobre la deuda pendiente sería reducido, al elevar precios sobre mercados secundarios. La cancelación deudora propuesta es -- equivalente a casi la mitad de 55% de descuento a que se negocia la deuda de 15 países en los mercados secundarios. Para los bancos esta -- estadounidenses, la cancelación de 30% de sus reclamaciones sobre estos países, borraría aproximadamente 24% de su cartera para los países -- en desarrollo; menos del nivel promedio de 25 a 30% de la provisión contra el incumplimiento que habían efectuado"(2).

Como podemos apreciar coincide con el estudio del Financial Times antes citado, en que la pérdida por la cancelación de una parte de la deuda es menor a la pérdida prevista por adeudos incobrables. Por último señala la UNCTAD que las ganancias mencionadas en -- el modelo sólo se lograrán si se invierte en exportaciones los ahorros sobre pagos de intereses.

(2) IBIDEM.

## 2. Crecimiento y Transformación Productiva.

La constante evolución del progreso técnico afecta de manera radical la posibilidad de nuestro país para integrarse en el mercado internacional. Ya no es posible, a riesgo de sufrir pérdida del crecimiento, excluir regiones o determinados sectores económicos siendo necesario la transformación de la estructura productiva que permita sostener e incrementar la participación de nuestras exportaciones.

Por competitividad internacional debemos entender la capacidad para instrumentar políticas racionales en la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables, la diversificación de la estructura productiva, mejorando su eficiencia y eliminando de manera sistemática el rezago tecnológico.

Debemos crear una técnica intermedia aplicable a nuestro desarrollo como lo ha hecho el Instituto Mexicano del Petróleo y sobre todo capacitar profesionalmente para utilizarla.

Las perspectivas de aplicación de esta solución alternativa son las siguientes:

a) Racionalización de la capacidad instalada y expansión -- productiva de sectores específicos. En nuestro país la primera cuestión se ha denominado cambio estructural y ha permitido diversificar la exportación de productos manufacturados no petroleros por aproximadamente 14,000 millones de dólares el presente año, gracias a la participación activa de nuestros empresarios; respecto a la segunda se consideran prioritarios los campos que aporten desarrollo técnico al mismo tiempo que articulen de manera genérica los diversos sectores productivos, los que intensifique el grado de procesamiento de nuestras materias primas y por último los que incorporen la llamada tecnología - de punta, que incluye la informática, los nuevos materiales y la biotecnología.

b) Involucrar cada vez más el mercado interno con el externo fundamentalmente para elevar el nivel competitivo - de nuestros productos y establecer precios internos congruentes con su valor internacional.

Uno entraña a otro.

### 3. Crecimiento y Seguridad Jurídico-Económica.

La inseguridad jurídico-económica provocada por la inestabilidad de las tasas de interés y las paridades cambiarias flotantes requiere, como lo hemos señalado, reformas en las políticas fiscales y monetarias a nivel internacional.

El Doctor en Economía James M. Bouhton, catedrático de la Universidad de Paris y asesor del Departamento de Investigación del Fondo Monetario Internacional, considerará antecedentes de esta situación los siguientes:

" A partir de la Segunda Guerra Mundial el Sistema Monetario Internacional ha estado caracterizado por cuatro periodos, el -- primerofue el de Bretton Woods cuando se instituyeron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, encomendandosele a este último la supervisión de un sistema de tipos de cambio que se caracterizó por la fijación de éstos y las paridades podían ser ajustadas, pero eran infrecuentes las modificaciones cambiarias. Este periodo -- duró hasta 1971 año en que los Estados Unidos anunciaron que ya no seguirían convirtiendo libremente dólares en oro. Sobrevino una fase

bastante breve de transición, conocida como el periodo de la Smithsonianiana, que comprendió desde agosto de 1971 hasta marzo de 1973. La diferencia entre esta periodo y el de Bretton Woods consistió que la función central que el oro desempeñaba quedo eliminada del sistema. Se hizo un esfuerzo para determinar los tipos de cambio sobre la base de conseguir el equilibrio en la balanza de pagos de los principales países. Cuando el sistema smithsoniano se derrumbó sobrevino una crisis durante la cual los mercados de cambios cerraron sus puertas por varios días. Cuando estos reabrieron, nos encontramos ya en un sistema de tipos de cambio flotantes. El último periodo dejó atrás el tipo de cambio real flotante en septiembre de 1985, cuando los ministros de finanzas y los bancos centrales de las cinco naciones más importantes se reunieron en Nueva York y convinieron que tratarían de provocar una realización de los tipos de cambio por medio de las fuerzas del mercado. Eso nos llevó a una fase muy diferente en cuanto a la forma que funciona el sistema monetario internacional. A esta cuarta fase la he llamado el periodo de tipos de cambio -algo flexibles-. No es una época de tipos verdaderamente flotantes ni de tipos fijos; es, más bien, un sistema en el cual se intenta que los tipos de cambio se muevan en forma determinada"(4).

(4) "Abandonar los Acuerdos de Bretton Woods Desequilibró al Comercio Mundial". Artículo de Perspectivas Económicas citado por Excélsior 6/Ix/88.

En otros términos lo que señala el autor es que, sin considerar los fundamentos económicos se establecen los tipos de cambio, así tenemos países que con inflación más alta que sus socios comerciales han visto revaluarse su tipo de cambio en lugar de devaluarse, situación ilógica derivada de la fijación discrecional del valor de sus monedas, lo que provoca efectos perturbadores en el comercio mundial.

En referencia a la importancia que el actual sistema monetario tiene sobre la crisis de los países en desarrollo establece: "Considero que sería un error creer que el sistema de cambios flotantes es responsable de la crisis de la deuda. Es cierto que los países en desarrollo resultaron adversamente afectados con la revaluación del dólar que tuvo lugar a principios de esta década. Salieron perjudicados por las elevadas tasas de interés que tuvieron que pagar por conceptos de adeudos. Resultaron afectados también por el alto costo que implicaba adquirir los dólares necesarios para pagar los intereses o convertir en dólares más costosos sus ingresos de exportación denominados en otras monedas. Hay cierta evidencia que induce a pensar que esos factores fueron más importantes que los beneficios recibidos por esas mismas naciones en

virtud del vigoroso crecimiento económico de los EU, el cual permitió que aquellos expandieran sus mercados de exportación"(4).

Si no es la causa de la crisis, lo anterior demuestra el gran problema que tiene nuestra economía al estar supeditada a las decisiones unilaterales de los países desarrollados en cuanto a la fijación de la tasas de interés.

Por último, considera el autor que el argumento de los países en desarrollo de que sea injusto el sistema monetario internacional, es válido por cuanto la presencia de cambios considerables en las políticas de las grandes naciones industriales fácilmente pueden resultarles lesivas, siendo la interrogante al tipo de sistema que fuera más justo desde un punto de vista mundial.

Entre las perspectivas de aplicación de la solución consistente en modificar la inseguridad jurídico-económica podemos citar:

a) La propuesta de Ronald McKinnon de la Universidad

(4) IBIDEM.

de Stanford, consistente en que los países más grandes deberían determinar conjuntamente una política monetaria que ayude a crear una estabilidad en los tipos de cambio, considerando de especial importancia que los Estados Unidos regulen la magnitud de su crecimiento monetario en referencia a la situación de los tipos de cambio, esto por el efecto que provoca en la economía mundial.

b) John Williamson del Instituto de Economía Internacional, y Marcus Miller de la Universidad de Waswick en Inglaterra propusieron un proyecto para la coordinación económica internacional, que al igual que el anterior punto busca coordinar las políticas monetarias con miras de estabilizar los tipos de cambio, pero con la diferencia de que busca la coordinación de las políticas fiscales de cada país para mantener el crecimiento del ingreso dentro de una tasa especificada de antemano.

c) H. Robert Heller, miembro de la Junta de Gobierno del Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos, propone la creación de un sistema que establezca los precios de una canasta básica de productos como medio para impedir el crecimiento de las presiones inflacionarias de la economía mundial.



d) La vuelta al patrón oro como base del sistema monetario ha recibido poco apoyo internacional, más bien lo que se busca es enumerar una serie de productos primarios, siendo su precio uno de los muchos indicadores generales.

e) James M. Boughton, del Fondo Monetario Internacional parte de la idea de Williamson y Miller de la coordinación de políticas, pero con la diferencia de que en su sistema se da más importancia a la política fiscal que a la monetaria ya que esta última tiene muy poco efecto sobre la cuenta corriente. Primeramente se adoptaría una política fiscal global para los grandes países industriales, con el propósito de garantizar que el flujo total del capital hacia a los países en desarrollo se produzca con la rapidez adecuada; verificándose que las grandes naciones en conjunto no acumulen un déficit que obligue al resto del mundo acumular un superávit con lo que el capital fluiría como antes, del mundo desarrollado al de desarrollo. La política fiscal se orientaría entonces en la cuenta corriente a fin de que si un país se encontrara con déficit en su balanza externa reconociera la probable existencia de un déficit fiscal y se comprometiera a ajustar su política fiscal. La política monetaria controlaría un ingreso interno aceptable únicamente.

desembolsar la cantidad de 5,109.242,914.25 dólares, o sea que por año serían 10,218.845,828.50 y en un plazo de veinte años alcanzará la suma 204,369.716,570.00, cosa que aparentemente es imposible. -- Creo que México podría pagar cuando mucho, la suerte principal sin pagar intereses. Si como se ha dicho, se pagaran únicamente los intereses, tendría que erogar la cantidad de 7,875 millones de dólares eternamente, lo que sería absurdo. No cabe duda que México pidió --- prestado insensatamente, y que incluso la mayor parte de los préstamos fueron utilizados en obras improductivas: es decir que se tiró el dinero. Lo deseable sería que se hiciera un examen de por qué se pidió ese dinero, cómo y en qué se gastó: por lo menos sería exhibido para vindicta pública de todos los que no lo hicieron, pues no es razonable que el pueblo se tuera de hambre por esa irresponsabilidad, y que quienes lo hicieron esten contentos y gastando el dinero que ahorraron" (5).

Respecto a la actitud de la banca internacional de falta de seriedad y de conciencia, opina que deben admitir que -- van a perder gran parte de sus préstamos, además que seguir prestando para que se cubran únicamente intereses será sano para los bancos pero totalmente injusto para los deudores.

(5) Se Tiro' el Dinero de los Créditos. MAUNUEL ESPINOSA YGLESIAS  
Excélsior. 25/IX/88

Los principales obstáculos a estos planteamientos es la diversidad históricas, culturales y sobre todo económicas ya que mientras algunos países tienen inflación, otros desempleo y los menos un ritmo acelerado de crecimiento, no obstante si se siguen implantando políticas económicas de manera independiente y limitadas al interes interno de cada país y sin que importen las consecuencias internacionales, la crisis será permanente y tarde o temprano la inseguridad -- jurídico-económica se revertirá.

f) Manuel Espinosa Yglesias, exsocio mayoritario del **BANCOMER**, opina que cuando los banqueros internacionales le prestan dinero a los deudores para liquidar parte de la carga de los empréstitos, lo único que hacen es aparentar en sus balances el no registro de las pérdidas que realmente están sufriendo. Considera in creíble que los bancos del mundo digan que se pagará la deuda con el crecimiento de los países y con nuevos fondos, como si el crecimiento pudiera estar asegurado cuando ni siquiera en las grandes naciones lo está.

En su criterio se debe tener un plazo no mayor de 10 años para pagar la deuda, analizando país por país sus propias circunstancias y capacidades y el crecimiento que éstos puedan tener. -- Luego de este análisis, resultarán países a los que no se les tenga que cargar un solo centavo de intereses. Habrá otros a los que se -- les tenga que bajar la suerte principal, y quizás otros, luego de este análisis, podrán pagar parte o el total de sus intereses, cosa -- que francamente dudo. Por ejemplo, en el caso de México, tomando la deuda de 105 mil millones de dólares que actualmente tiene y con un interés promedio de 7.5 por ciento anual, se verá que los pagos semestrales de intereses y capital en cantidades iguales, tendría que

## CONCLUSIONES

Como se puede constatar al desarrollo del presente trabajo ha señalado en su último capítulo, no sólo conclusiones generales sino incluso un modelo de experimentación teórica con sus alternativas de solución y perspectivas de aplicación, pero a fin de tener un orden metodológico se mencionaran los puntos que consideramos más destacados.

PRIMERA.- Se debe terminar la transferencia de recursos al exterior, ha que debe limitarse a la disciplina en el gasto y en el pago puntual del servicio. Solamente no es la solución, se necesita convertir el país en importador de capitales, que correctamente aplicados serán autofinanciables, generadores de empleos y divisas para reducir el endeudamiento interno y externo.

SEGUNDA.- Continuar con el cambio estructural de la planta productiva, no podemos seguir exportando bienes primarios se necesita la inversión privada en manufacturas y en la exportación. Sin su apoyo no es posible crecer.

TERCERA.- La inseguridad jurídica-económica que provocan unas finanzas internacionales desequilibradas por la inestabilidad de las tasas de interés y las paritarias cambiarias flotantes, siendo indispensables reformas en el llamado orden económico internacional, coordinando políticas fiscales y monetarias.

CUARTA.- La Reforma Tributaria debe considerar aspectos que se orienten a los impuestos progresivos. Ya no es posible que más del 5% de las principales empresas del país sigan presentando sus declaraciones en ceros. Debiendo sancionarse la evasión y la elusión fiscal.

QUINTA.- Se deben constituir organismos multilaterales con fondos especiales aportados por los acreedores para la compra de carturas hipotecarias a precio del mercado secundario, de esta forma se estaría actualizando el valor de la ley de un descuento de casi al 50% en nuestro caso. La ventaja para los acreedores es que los propios organismos cobrarían los pleitos y liquidarían los fondos aportados. Más que otra cuestión, sería un acto de honestidad de la Banca Internacional reconocer el valor real de la deuda.

SEXTA.- Aunque es muy poco factible se considera adecuado manejar la propuesta de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de que se reduzca en un 30% la deuda bancaria de los deudores más importantes entre los que se encuentre nuestro país, canalizando los intereses que se debían cubrir en inversiones sobre exportaciones.

SEPTIMA.- La coordinación internacional de políticas fiscales de -- los países desarrollados, con el propósito de no acumular un déficit que obligue al resto del mundo a acumular un superávit, con lo que el capital fluirá como antes, del mundo desarrollado al no desarrollado.

OCTAVA.- La diferencia en el desarrollo tecnológico entre nuestro país y el mundo desarrollado nos coloca en un estado de -- dependencia total, por lo que es urgente intensificar la infraestructura educacional de la estructura productiva.

NOVENA.- Generación de ahorro interno tanto público como privado -- a través del control presupuestario y del sistema financiero nacional, canalizándolo a la producción. Debemos evitar la especulación financiera.

DECIMA.- No debemos olvidar que México tiene una deuda actualmen-  
te de 105 mil millones de dólares, con un interés pro-  
medio de 7.5% anual, que implica pagos de más de 11 mil -  
millones de dólares anuales, siendo imposible para el --  
país pagar dicho monto al corto plazo. Por lo tanto la  
solución supera al hecho jurídico-mercaderes, para insta-  
larse en un contexto político. A este ritmo las deficien-  
cias alimentarias provocadas por el limitado ingreso de  
la mayoría de los mexicanos, provocaran e intensifican la  
debilidad mental. El problema de México es el origen  
de nuestros problemas socioeconómicos es el crecimiento  
la estructura de la cultura, por lo que una solución política  
es inevitable.



## B I B L I O G R A F I A .

- Argadoña, Antonio "Desarrollo Histórico del Estado y sus Funciones Económicas". - Enciclopedia Práctica de Economía, Vol. 9, Ediciones Orbis, S.A., 1983.
- Acuerdo del 15 de diciembre de 1987, que instaura el - - "Pacto de Solidaridad Económica".
- Acuerdo que prorroga el "Pacto de Solidaridad Económica", para el mes de marzo de 1988.
- Acuerdo que prorroga el "Pacto de Solidaridad Económica", para los meses de abril y mayo de 1988.
- Acuerdo que prorroga el "Pacto de Solidaridad Económica", para los meses de junio, julio y agosto de 1988.
- Acuerdo que prorroga el "Pacto de Solidaridad Económica", para los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1988.
- Acuerdo que prorroga hasta el 31 de diciembre de 1988 el "Pacto de Solidaridad Económica".
- Blejer, Mario I. "Experiencias de Argentina e Israel en Planes Anti-inflacionarios". - Simposio sobre Economía Política de la Inflación, Cd. de México, febrero de 1988.
- Bouhton, James M. "Abandonar los Acuerdos de Bretton Woods Desequilibrio al Comercio Mundial", Artículo de Perspectivas Económicas. - Publicado por Excelsior, septiembre de 1988.
- "Carácter, Objetivos y Efectos del Pacto de Solidaridad Económica". - Revista EL INVERSIONISTA. - México, 1988.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS -- MEXICANOS. - Exposición de Motivos, correspondientes a la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales. Ed. de la Secretaría de Gobernación. - Impreso en Talleres Gráficos de la Nación. - Febrero de 1983.
- CONSTITUCION DE LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS. - Aprobada en la Séptima Sesión - Extraordinaria del Soviet Supremo de la U. R. S. S. de la Novena Legislatura, 7 de octubre de 1977.

- Cline, William "International debt and stability of the world economy". - Ed. I.I.E., Núm. 4, septiembre de 1983.
- Castañeda, Jorge E. "Si no se limita el Servicio de la Deuda causará un Colapso". - Artículo del Financial Times. - Citado en la sección financiera de Excelsior, 30 de noviembre de 1986.
- Lorenz, Robert M.
- Shumer, Charles E.
- De Anda, Gustavo "Perestroika, Un Gran Engaño" Editor Gustavo de Anda, México, 1988.
- De la Madrid Huerta "Criterios Generales de Política Económica para 1988". - Revista EL MERCADO DE VALORES. - Ed. Nacional Financiera, Año XLVIII, Núm. 1, 1<sup>a</sup> de Enero de 1988.
- Miguel
- De la Garza, Sergio "Derecho Financiero Mexicano". - Novena edición, Ed. Porrúa, 1979.
- F.
- Espinoza Iglesias, "Se tiro el dinero de los créditos" Publicado por Excelsior, 21 de septiembre de 1988.
- Manuel
- Engels, F. "Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado" Revista Económica. - Núm. 54, primer trimestre, 1957. Santiago de Chile.
- Garbachov, Mijael "Perestroika". Editorial, Diana.
- Giuliani Founrouge, "Derecho Financiero". - Vol. I, Título I, segunda Edición.
- C. M.
- Gullen, Arturo "Problemas de la Economía Mexicana". - Ed. Nuestro Tiempo, México 1986.
- Jurgen B. Donges "El Estancamiento Económico de los Países Avanzados". Enciclopedia Práctica de Economía. - Vol. 6. Ediciones Orbis, S.A., 1983.
- Kelsen Hans "Teoría General del Derecho y el Estado". - Facultad de Derecho, U.N.A.M. - Traducción Eduardo García Maynes, 2a. Edición, Imprenta Universitaria, México, D.F. 1958.
- La Unión Soviética Hechos, Problemas, Opiniones 2/1987, Reorganización de la Economía. - Editorial de la Agencia de Prensa Novosti.
- Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos. - 1988.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- Oller Ariño, José Luis "El Estado como Problema Económico". - Enciclopedia - Práctica de Economía, Vol. 9, Ediciones Orbis, S. A. 1983.
- Pinto Santa Cruz, Anibal "El Estado como ente Económico). - Ensayos de Política - Fiscal, selección de Héctor Asael. - Ed. Fon de Cultura Económica, México, 1973.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. - Considerando del Decreto de Aprobación. - 30 de mayo de 1983. - Suplemento de la Revista EL MERCADO DE VALORES.
- Pazos, Luis "El Pacto ¿ Otro Engaño más o la Gran Esperanza". - Ed. Diana, México, 1988.
- Petricioli, Gustavo "Podría bajar la Deuda en un 40% ". Publicado Diario Excelsior, 17 de octubre de 1988.
- Oujano, José Manuel. "México: Estado y Banca Privada". - Ed. Centro de Investigación y Denuncia Económica, 1981.
- Salinas de Gortari, Carlos Comparecencia ante la H. Cámara de Diputados en su carácter de Secretario de Programación y Presupuesto, de fecha 25 de noviembre de 1986.
- Salinas de Gortari, Carlos Presentación del Programa Nacional de Financiamiento - del Desarrollo ante el Ejecutivo Federal.
- Salinas de Gortari, Carlos Presentación ante la H. Cámara de Diputados, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1987. Revista EL MERCADO DE VALORES, Ed. Nacional Financiera, año XLVI, Núm. 49, diciembre de 1986.
- Silva Herzog, Jesús Presentación del Programa Nacional de Financiamiento - del Desarrollo ante la H. Cámara de Diputados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Suárez Dávila, Francisco Presentación ante la Comisión de Hacienda de la H. Cámara de Diputados del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. - Revista EL MERCADO DE VALORES. - Ed. Nacional Financiera, Año XLIV. Núm. 23, junio 4 de 1984.
- Suárez Dávila, Francisco "El Financiamiento Externo como Reto del Desarrollo". - Revista EL MERCADO DE VALORES, Núm. 8, abril 15 - de 1988.

- Serra Pucho, Jaime "Análisis sobre el Pacto de Solidaridad Económica". - Periódico Excelsior, publicado el 23 de diciembre de 1987.
- Sachs, Jeffrey "Simposio Sobre Economía Política de la Inflación". - Cd. de México, febrero de 1988.
- Sangines Krause, Allen "Estudios Económicos". - Ed. Colegio de México, número Extraordinario. - Octubre de 1987.
- Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constituciones Mexicanas". - 22a. Edición. Ed. Porrúa, 1987.
- Urquidí, Víctor L. "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de la América Latina". - Ensayos de Política Fiscal, selección de Héctor Asael. - Editorial Fondo de Cultura Económica, 1973.
- U.N.C.T.A.D. "El Riesgo de Moratoria Global en Mayor que en 1983" Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo. Artículo de The Economist, publicado por el Diario Excelsior de 17 de octubre de 1988.
- V A R I O S "Restricciones al Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe y Requisitos para su Superación. - Presentado por la Delegación Mexicana en el Vigésimo Segundo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL). Celebrado del 20 al 27 de abril de 1988, en Río de Janeiro, Brasil.
- Witker V., Jorge "Derecho Económico". - Ed. Harla, S.A. de C.V. 1985.