

29
119



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO FINANCIERO DE
ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA
LA ESTABILIZACION DE LA
ECONOMIA NACIONAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR CASTRO HERRERA

FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1989



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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	6
CAPITULO I. CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA ECONOMIA NACIONAL.	
1.1 Antecedentes.....	9
1.2 Crecimiento autónomo o capitalismo.....	11
1.3 Crecimiento inducido o economía mixta.....	16
1.4 Crecimiento dirigido.....	19
CAPITULO II. CAUSAS DE LA INESTABILIDAD ECONOMICA EN MEXICO.	
2.1 Antecedentes.....	30
2.1.1 Causas internas de la inestabilidad....	31
2.1.2 Causas externas de la inestabilidad....	34
2.2 Inflación.....	34
2.2.1 Causas externas e internas de la inestabilidad.....	40
2.2.2 Efectos de la inflación.....	47
2.3 Estancamientos con inflación.....	49

**CAPITULO III. INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA LA ESTABI
LIZACION DE LA ECONOMIA EN MEXICO.**

3.1	Antecedentes.....	53
3.2	Instruementos de política fiscal.....	56
3.3	Instrumento de política monetarial.....	77
3.4	Instrumento de política de precios.....	85
3.5	La planeación y la concertación como instrumento de estabilización.....	89
	CONCLUSIONES.....	118
	BIBLIOGRAFIA.....	121

INTRODUCCION

Recientemente se ha enfrentado la más grave crisis económica de que se tenga memoria en México en la segunda mitad del -- presente siglo, tan sólo equiparable a la época de la gran depresión de principios de los años treintas.

Esta circunstancia motivó el interés de hacer una investigación cuyo contenido diera, por lo menos aproximadamente, los datos que sirvieran para explicar como fueron surgiendo esos -- problemas cuyo resultado fue la grave crisis económica.

En el primer capítulo, denominado Crecimiento y Desarrollo de la Economía Nacional, se analizan los antecedentes de las so ciedades que precedieron a la sociedad actual, así como las -- transformaciones que sufrieron hasta el establecimiento de los órdenes económicos que actualmente existen. En este capítulo -- se hace un estudio sobre dichos sistemas económicos, dentro de los cuales destaca el de economía mixta o inducido, en atención a que es el que adopta nuestra Carta Magna. Se apuntan las ven tajadas y desventajas de cada uno de ellos.

Por su parte, en el segundo capítulo, denominado Causas de Inestabilidad Económica en México, se describen los factores -- exógenos y endógenos que influyen en el proceso inflacionario, -- los graves efectos que tiene en el poder adquisitivo de las -- mayorías el proceso analizado, haciendo un estudio sobre el estan camiento con inflación, es decir, la disminución total del crecimiento económico dentro de un proceso inflacionario. Ello -- por virtud de las gravísimas consecuencias políticas y sociales que acarrea estar en una situación de tal naturaleza.

En el tercer capítulo, denominado Instrumentos Jurídicos -- para la Estabilización de la Economía, se hace un análisis juri

dico y financiero sobre los instrumentos de política fiscal, política monetaria y política de precios, que ha estado empleándose se con el propósito de reestablecer el equilibrio en la economía. Dentro del rubro de política fiscal, para efecto de este trabajo se describen las eminentemente tributarias y a las de presupuesto, destacando la relativa a la renegociación de la deuda externa, circunstancia que permitirá liberar recursos que en principio debían destinarse a cubrir el servicio de la deuda externa. Al concluirse el período de renegociación se producirá una mejoría en la economía que será observable también por el comportamiento de los otros instrumentos que se utilizan para lograr la estabilización.

También dentro de este tercer capítulo se hace una especial mención al tema de la planeación y la concertación. Ellos así porque la economía no puede estar bien dirigida si no es concebida como un todo, el cual está definido dentro del Plan Nacional de Desarrollo. La concertación ha sido la piedra angular para el logro del objetivo de estabilización de precios. En este punto se observa que la celebración de los Pactos de Solidaridad Económica y de Estabilidad y Crecimiento Económico han establecido acuerdos que han permitido reducir sustancialmente el ritmo de crecimiento de los precios, a grado tal que se espera en 1989 una inflación menor al 20 por ciento, que representa el nivel más bajo en los últimos tiempos.

Es indudable que por la temática desarrollada en este trabajo pronto puede verse superado por el dinamismo del quehacer económico, no así por cuanto a los instrumentos jurídicos que se ajustan con menor prontitud al cambio. Sin embargo, es de estimarse que refleja el porque se originó la crisis económica y las medidas e instrumentos jurídicos han sido empleados para darle solución.

CAPITULO I

CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA ECONOMIA

- 1.1 Antecedentes.
- 1.2 Crecimiento Autónomo o Capitalismo.
- 1.3 Crecimiento Inducido o Economía Mixta.
- 1.4 Crecimiento Dirigido.

CAPITULO I

CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA ECONOMIA.

1.1 Antecedentes.

Todas las sociedades que antecedieron al capitalismo, desde el clan primitivo, compuesto por varias decenas de personas, hasta la sociedad feudal, integrada por millones de individuos, fueron organismos cerrados, que casi por completo se bastaban a sí mismos y que en consecuencia, no existía ningún cambio en su estructura. Ciertamente es que en tales sociedades existía la división del trabajo, pero los bienes se producían exclusivamente para el consumo directo de la comunidad productora, entre cuyos miembros se distribuían según las reglas, las cuales variaron con los cambios de organización social.

Paralelamente, a lo expuesto surge el acopio de los medios de satisfacción que originan la riqueza privada, gracias a los cuales los individuos, como tales, pudieron disponer libremente de ellos para ejercer poder sobre quienes los necesitaban y no los poseían, la acumulación de esos satisfactores en pocas manos, tuvo efectos disociadores en el clan, modificando la estructura del mismo.

Es por ello que bajo el influjo de la riqueza y de los sentimientos egoístas que suscita, la antigua solidaridad se rompe; la comunidad en la posesión y el uso de la tierra cede un sitio a la propiedad y la explotación privada de ésta; la mujer se obtiene por compra y se convierte en esclava; la antigua sucesión hereditaria, gracias a la cual los compañeros del clan heredaban los escasos bienes personales de los fallecidos, se transforma en herencia familiar; y la división de los hombres en ricos y -

pobres crea los cimientos de las futuras clase sociales. (1)

Por su parte, el papel que desempeñaba la incipiente organización social fue al principio el de un organismo guerrero y rapáz, que aplicaba métodos de rapiña y fuerza, que le permitían despojar a las comunidades vencidas y reducir las a la servidumbre, protegiendo, además, dentro del pueblo que lo diera origen, la hegemonía de una minoría dominante.

Las tierras dominadas de esta manera, conjuntamente con la población vencida, pasaron a las familias poderosas, convirtiéndose en vastos dominios poblados de siervos. El progreso de los métodos de producción fue estimulado por la necesidad de mayores satisfactores requeridos por el aumento de población.

En este período de la evolución económica, los ricos y poderoso descubrieron la manera de incrementar su riqueza a través del cambio, surgiendo entonces lo que se conoce como mercantilismo. "Las normas económicas del mercantilismo eran paralelas a las doctrinas políticas de Jean Bodin (c. 1530-1696) quien formuló el concepto soberanía nacional, y de Nicolás Maquiavelo (1469-1527) quien en su famoso tratado El Príncipe, describió una serie de maneras de cómo se podría consolidar el poder político del soberano". (2) En la etapa del mercantilismo el poder del Estado aumentó al establecer una rígida reglamentación al comercio, el fomento a la industria nacional y la formación de colonias y esferas de influencia dependientes de la metrópoli. Esto es, el Estado intervendría para estimular las exportaciones y desalentar las importaciones, básicamente.

Francisco Zamora observa que "los comerciantes, enriqueci

- (1) ZAMORA, Francisco. Tratado de Teoría Económica. Fondo de Cultura Económica. México. 1977. 15a. Edición. p. 693.
 (2) KOIVISTO, William A. Principios y Problemas de Economía Moderna. Edit. Limusa-Wiley, S.A. México. 1965. 1a. Edición. 987 pag. Trad. Carlos Fernández Ortiz. pags. 53-54.

dos por la compraventa de mercancías revendidas con ganancia, se dieron cuenta de que podían aumentar y estabilizar su lucro haciendo trabajar para ellos a los artesanos pobres, a quienes proporcionaron, primero, sólo la materia prima, y luego, también los instrumentos de trabajo; los terratenientes emprendedores observaron que podían vivir de sus tierras sin trabajar y sin que disminuyera su riqueza, que antes bien aumentaba, si otros la cultivaban en su nombre y para provecho de ellos; se inició en tal forma la era de la utilización de la riqueza, no para el disfrute, sino para la creación de más riqueza, en una palabra, nació el capitalismo". (3)

Así, la función que se concede al Estado es la de un simple vigilante del orden social, es decir, "la idea primordial de garantizar las libertades políticas del ciudadano, redujo el papel y los impulsos del Estado". (4)

Hasta esta etapa, con excepción del mercantilismo, la economía creció impulsada básicamente por su propias fuerzas, sin permitir o necesitar la intervención del Estado.

1.2 Crecimiento autónomo o capitalismo.

Dentro del crecimiento autónomo o capitalismo pueden clasificarse los crecimientos de Gran Bretaña a partir del Siglo XVIII, el de Estados Unidos a principios del siglo XIX y el de Alemania en el último cuarto del siglo XIX, entre otros.

El crecimiento económico, en su sentido moderno era realmente desconocido en el mundo hasta la revolución industrial Británica de fines del siglo XVIII. Al respecto Richard T.Gill

(3) ZAMORA, Francisco. Ob. cit. p.27.

(4) RANGEI, COUTO, Hugo. El Derecho Económico. p. 39.

expresa que " por primera vez en la historia de la humanidad - una nación empezó a lograr una producción de artículos y servicios que se fue expandiendo regularmente a un ritmo muy superior al de la proporción del crecimiento de la población". (5)

Los pilares de este tipo de crecimiento fueron:

- a) consolidación de los mercados nacionales,
- b) apertura de los mercados internacionales,
- c) invenciones tecnológicas productivas,
- d) consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción,
- e) división social del trabajo,
- f) desarrollo de las ideas liberales,
- g) desarrollo de los instrumentos financieros, monetarios y bancarios y de sociedades mercantiles y
- h) presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas.

Al respecto manifiesta Adam Smith que el Sistema de iniciativa individual aplicado a los métodos modernos de producción, se vió estorbado al principio por un gran número de reglamentos, que eran un remanente del mercantilismo, es decir que el espíritu de empresa y progreso del individuo se vió entorpecido con dicha regularización, estorbando el incremento de la riqueza de la nación.

Lo primordial para este sistema económico ha sido que nadie guíe y que nadie piense sobre la economía en su conjunto, sino que todo quede sujeto a un sin número de decisiones individuales privadas, hechas por los consumidores, productores o trabajadores, en todas partes, y no es hasta la década de

(5) GILL, Richard T. La Economía y el Interés Público. Trad. - Haroldo Dies. Compañía Edit. Continental, S.A. México. 1ª edic. 1974. 352 p. pág. 269.

1750-1760, que los economistas franceses (también llamados fisiócratas) empiezan a destacar el punto de vista, de que existe una armonía natural entre las decisiones individuales tomadas - particularmente y el bienestar general, siendo en Gran Bretaña donde alcanza su plenitud este concepto.

En relación a lo anterior cabe destacar que cuando Adam - Smith en su obra, La Riqueza de las Naciones, "habla de una mano invisible que pone los intereses privado y social en armonía, - no está simplemente describiendo de una manera vivida, sino pre cisando toda una filosofía de la vida económica". (6)

Aunado a lo expuesto conviene recordar que en el sistema - capitalista de competencia perfecta o pura deben coincidir las- siguientes condiciones:

- a) que el número de vendedores sea tan grande y tan pequeña la cantidad de mercancía con que cada uno contribuye a la oferta total de éste, que ninguno de ellos está - en aptitud de influir individualmente en el precio;
- b) que el número de compradores es tan grande, y tan pequeña la fracción que a cada uno le corresponde en la- demanda total, que ninguno es incapáz de influir separadamente sobre el precio;
- c) que todos los productores ofrecen el mismo producto y es indiferente para los adquirientes comprárselo a uno o a otro, cuando le den todos el mismo precio;
- d) que no hay coacción alguna que impida ni a los vendedores ni a los compradores llevar a cabo las transacciones que deseen, en la forma que libremente escojan, ni que los fuerce a salir del mercado o les vede la entrada a él. En este contexto, los precios de las mercancías se establecen como resultado de las fuerzas de la oferta y la demanda.

(6) GILL, Richard T. Ob. Cit. p. 41.

Sin embargo, en la realidad no se reúnen completamente dichas condiciones. Coinciden, entre otros autores, Francisco Zamora, Paul A. Samuelson, Jorge Wilker V. y Richard T. Gill, en señalar que en la realidad el sistema capitalista no ha visto surgir la competencia perfecta. Una de las razones para ello es la integración de los monopolios, los cuales no responden simplemente a los precios establecidos conforme a la ley de la oferta y la demanda. Por lo menos tienen alguna libertad discrecional en la fijación de los precios que cargan a sus consumidores, desvaneciéndose consecuentemente las virtudes atribuidas al principio de la "mano invisible", según el cual cada individuo, al perseguir solamente su bien particular, era guiado, como por una mano invisible, hasta realizar lo que había de ser más conveniente para todos, de tal modo que cualquier interferencia por parte del Estado habría de resultar casi inevitablemente perjudicial.

Adicionalmente, otras imperfecciones del sistema económico que se estudia, surgen cuando " las empresas no saben cuándo van a cambiar los gustos del consumidor, y de aquí que puedan producir en exceso de unas cosas y escasamente de otras; cuando han comprobado su equivocación, las cosas vuelven a cambiar. También ocurre que muchos fabricantes ignoran simplemente los métodos de otros, y los costos no descienden al mínimo, por lo que lo mismo se puede lograr éxito en la competencia produciendo mucho que manteniendo secreta una técnica". (7) Debe también mencionarse que la organización de los trabajadores en sindicatos representa una desviación de las fuerzas del sistema, pues el objetivo de su organización es elevar el nivel salarial de sus miembros a través de la negociación colectiva.

(7) SAMUELSON, Paul A. Curso de Economía Moderna. Trad. José Luis Sampedro. Ed. Aguilar. 17a. Edición/ 6a. Reimpresión. 1979. Madrid, España. 1004 p. Pág. 54.

Si bien el mensaje de Adam Smith era, en esencia, que excepto ciertas responsabilidades inevitables, como defensa nacional, administración de justicia y educación, el Estado debería mantenerse perfectamente al margen de la esfera económica, es decir, manteniendo una política de no intervención, el sistema económico que se analiza tuvo, al comienzo del presente siglo, diversos desajustes crisis y desequilibrio que desembocaron en la Primera Guerra Mundial (1914) y en la crisis de 1929-30, fenómenos que atacaron en su esencia los principios y caracteres antes mencionados.

El estado, centro de poder, depositario de intereses plurales, se ve obligado a intervenir y participar en la economía, a fin de corregir dichos desequilibrios.

Esquemáticamente, el sistema de economía estudiado se podría representar, tal como lo hace Jorge Witker V., ⁽⁸⁾ de la siguiente manera:

	INICIATIVA-INNOVACION	
	ORGANIZACION POR	
	EMPRESAS PRIVADAS	
RIESGO	LIBERTAD CONTRACTUAL	COMPETENCIA
	PROPIEDAD PRIVADA	MERCADO
RESPONSABILIDAD	UTILIDADES	
	DISCRECIONALES	
	LUCRO	

(8) WITKER V., Jorge. Derecho Económico. Colección Textos Jurídicos Universitarios. HARLA, S.A. de C.V. 1985. 480 p. - pág. 26.

1.3 Crecimiento Inducido o Economía Mixta.

Toda economía de mercado que se conoce incluye ciertas áreas de intervención y control gubernamental. La forma moderna característica de la organización es la economía mixta, en la cual tanto la toma de decisiones pública como privada tiene un efecto significativo sobre la dirección y buena marcha de la economía, en la que la planeación económica es a menudo practicada por la gran empresa privada, así como la pública, y en la que, en general, la interacción entre el gobierno, los negocios y el trabajo o mano de obra es contrastante y compleja.

El desarrollo más sorprendente de nuestra época ha sido el imprevisto vigor de la moderna economía mixta. El milagro del crecimiento sostenido, no exento de algunas dificultades, ha tenido lugar en países como Alemania y Japón, lo cual no puede decirse de Estados Unidos.

Como afirma Arthur Lewis ⁽⁹⁾ los defectos del sistema de libre competencia fueron los siguientes:

- 1) El mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios;
- 2) La inestabilidad cíclica es imprevisible;
- 3) Los cambios exteriores (comercio exterior) no pueden quedar integrados a la libertad económica irrestricta;
- 4) El desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial, y
- 5) Los precios no retribuyen equitativamente al capital y a los salarios.

Iniciada a principios del siglo XX, la intervención del Es

(9) Citado por Jorge Witker V., Ob. cit. p. 29-30.

tado en la actividad económica fue motivada por la situación - descrita; esencialmente para suplir las fallas temporales de - los mecanismos autorregulatorios del sistema de economía capitalista, es decir, para corregir sus inestabilidades y crisis internas.

Sin embargo, el proceso intervencionista no se detiene, si no que avanza hacia su racionalidad y permanencia. La política económica sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas, a las cuales los agentes o factores económicos deben atenerse y ajustarse. El Estado Social de Derecho se erige como - indicador del progreso social y su participación se articula a la estructura misma de la nueva economía mixta (social de mercado), conformada por medio de empresas privadas, públicas y - transnacionales.

En la medida en que los países democráticos no se satisfacen con las soluciones dadas por el sistema de mercado enteramente libre, con relación a las preguntas ¿Qué? ¿Cómo? y ¿Para quién producir?, este sistema conduce a la falta de mínimos de bienestar para algunos, en tanto que otros perciben bienes en exceso, se hace necesaria la intervención del Estado para lograr un nivel mínimo de vida general.

Una manera de calcular el aumento del sector público en la economía es tomar todos los gastos gubernamentales y observar cómo se han acrecentado en el transcurso del tiempo. Tal situación provoca un enfoque parcial, pues la intervención del Estado puede darse también mediante la creación de empresas u organismos públicos, impuestos, política monetaria, planeación, fomento industrial, etc.

Hay coincidencia con Paul A. Samuelson en cuanto a que una economía de mercados con una planificación oficial y un control macroeconómico funciona favorablemente, en comparación con épo-

cas pasadas de desarrollo capitalista o comunista. (10)

Una consecuencia lógica de la doble función estatal, inter vención y participación, impactó en los sistemas jurídicos, al abarcar el Derecho nuevas funciones de organización para lograr relaciones sociales más equitativas y equilibrar las fuerzas económicas existentes en el contexto social. Así, en el sistema jurídico la Ley pasa a ser instrumento de programación económica y el poder ejecutivo se convierte en un centro importante de producción jurídica, representada esta última por la reglamentación y la directriz estatal.

Para Jorge Witker V. (11), el sistema de economía mixta tiene las siguientes características:

- 1) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico;
- 2) Creación de un sector público estratégico;
- 3) Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;
- 4) Areas económicamente planificadas o publicitadas;
- 5) Areas económicas concurrenciales o privatizadas;
- 6) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado;
- 7) Liberación parcial del comercio exterior;
- 8) Protección estatal de sectores atrasados;
- 9) Servicios públicos de salud, seguridad social, etc., y
- 10) Libertad individual empresarial.

(10) SAMUELSON, Paul A. Ob.cit. p. 804.

(11) WITKER V., Jorge. Ob.cit. p. 26.

En México, la experiencia del sistema de economía mixta ha permitido el desarrollo de las empresas públicas y privadas, dentro del marco constitucional, que fija las atribuciones del Estado en esta materia, sin que haya lugar a discutir si la empresa pública es más importante que la empresa privada o viceversa, pues sin cualquiera de ellas la situación actual sería algo completamente diferente.

Las grandes empresas y los grandes grupos industriales han desempeñado un importante papel en el desarrollo de actividades con altos requerimientos de inversión y fuertes economías de escala, logrando con esto alcanzar, en muchos casos, competitividad y reconocimiento a nivel internacional. Por su parte, la empresa pública ha cumplido un papel relevante en el proceso de industrialización, constituyendo un catalizador y sustento de la producción industrial, a partir de actividades imprescindibles para las mismas.

En este contexto, se reafirma la necesidad de que el Estado participe directa y permanentemente, a través de los instrumentos o mecanismos estatales, para encausar el sistema económico, hasta lograr los fines previamente establecidos. " Si el Estado dispone de mejores elementos de juicio que las demás personas sobre lo que es bueno y lo que es malo, su interferencia puede mejorar las cosas". (12)

1.4 Crecimiento dirigido.

Una economía centralmente dirigida debe enfrentarse a los mismos problemas económicos fundamentales que una economía capitalista, sólo que la respuesta que se da a dichos problemas es diametralmente opuesta en ambos sistemas económicos.

(12) SAMUELSON. Paul A. Ob. cit. p. 437.

La fuente de inspiración de la economía dirigida es la filosofía marxista-leninista, que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción, reemplazándola con una propiedad de tipo social colectivo.

Surge como una alternativa al sistema capitalista, el cual, según el sistema socialista, está articulado hacia la concentración de la propiedad privada, propiciando la explotación de los trabajadores en condiciones de vida de subsistencia, porque el salario no compensa el trabajo efectivamente realizado, quedando una plusvalía o plusvalor en favor de los empresarios, lo que los transforma en explotadores y clase dominante que controla el Estado. Esto origina una lucha de clases permanente en el capitalismo, la que terminará con la revolución, en la que los trabajadores socializan la producción, toman el Estado, e imponen un nuevo orden jurídico.

A la inversa de lo que sucedió con las economías capitalistas de occidente, la iniciativa privada no tiene ningún papel decisivo en el sistema de economía dirigida, pues "no es el mercado sino el gobierno central el que toma las decisiones básicas sobre los objetivos de producción, la asignación de recursos, la distribución del ingreso y el índice deseado de crecimiento de la sociedad" (13). Esto se concibe fácilmente, pues en las economías centralmente dirigidas, por definición, el Estado es el propietario de todos los medios de producción y de la mayor parte de los bienes que pueden ser objeto de apropiación.

Como se observó en el sistema capitalista, no ha existido ningún sistema centralmente dirigido técnicamente puro. Para ello sería necesario que el Estado fuera propietario de la tota

(13) GILL, Richard T. Ob. cit. p. 65.

lidad de los medios de producción y de la totalidad de los bienes; asimismo, que el Estado determine el ingreso de las diferentes manos de obra y los salarios de los administradores y - profesionistas, determinando también la producción de las empresas, asignándole los recursos a cada una de ellas, hechos que - no se han dado en ningún caso.

En las economías dirigidas de la vida real algunas de las decisiones del Estado se descentralizan, ya sea asignándolas a niveles más bajos de autoridad o, en algún caso, a lo que resulta una tarea de imitación del tradicional mecanismo de mercado. Otra desviación del sistema es que por lo general sus principales energías planeadoras se enfocan sobre ciertos sectores de - la economía prioritarios o atrasados.

No hay la menor duda de que el crecimiento económico dirigido se caracteriza, como lo señaló Jorge Witker V., ⁽¹⁴⁾, por:

- 1) Propiedad social sobre los medios de producción;
- 2) Planificación autoritaria de toda la economía;
- 3) Monopolio estatal del comercio exterior;
- 4) Rígido control de cambios;
- 5) Desarrollo del Derecho Público o Socialista (Derecho de la Planificación);
- 6) Sistema político de partido único; e
- 7) Inexistencia de la libertad económica.

El más conocido de los casos de un crecimiento económico - dirigido es el de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) o Rusia, país en el cual desde el establecimiento del -

(14) WITKER. V., Jorge. Ob. cit. p. 27.

sistema de economía dirigida el Estado asume el papel de empresario.

Actualmente existe una Oficina Central de Planeación (Gosplan) cuyas funciones son fijar la orientación y el volumen de la producción, determinar en qué medida será satisfecho el consumo y asegurar el equilibrio económico entre la oferta global y la demanda global.

Se coincide totalmente con Raymond Barre (15) en que los agentes del crecimiento en la economía centralmente dirigida son: A) El Estado; B) El Partido Comunista y C) Los Sindicatos. El estado asume las funciones correspondientes al empresario, en consecuencia, la empresa es un eslabón en una cadena de poderes y su director es un funcionario, sometido a sanciones administrativas o penales, para el caso de incumplimiento de los planes. El Partido Comunista se sustituye a la presión de la competencia, pues las sanciones administrativas y políticas que impone reemplazan a las sanciones económicas en un mecanismo de mercado libre; igualmente se otorgan estímulos políticos (Héroes del Trabajo) o estímulos económicos (premios de productividad). Los sindicatos contribuyen a realizar la política de mano de obra contenida en el plan y estimular la producción en las empresas.

Para Richard T. Gill (16), hay tres generalizaciones que pueden derivarse del testimonio soviético: La primera conclusión es que el sistema de dirección de la organización económica es en realidad funcional; la segunda conclusión es que hay ciertos aspectos de la vida económica en los que la economía di

(15) BARRE, Raymond. El Desarrollo Económico. Trad. Julieta Campos. Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. 1973. 173 p. pág. 82.

(16) Ob. cit. p. 68-73.

rigida puede tener ventajas sobre la de mercado; y la tercera - conclusión es que la economía dirigida tiene áreas concretas de debilidad en comparación con la economía de mercado.

El desarrollo de la economía socialista se ha logrado de - manera poco armoniosa. El desempeño en el área de producción - de artículos de consumo ha sido mucho menos satisfactoria de lo que el índice de crecimiento podría hacer pensar; y en su reali - zación en la agricultura ha sido insuficiente.

Una forma de presentar esquemáticamente el sistema de eco - nomía centralmente planificada, como lo hace Jorge Witker V., - (17) es el siguiente:

INICIATIVA O
INNOVACION ESTATAL
ORGANIZACION SOCIAL

RIESGO
ESTATAL

CONTRATOS DIRIGIDOS
PROPIEDAD ESTATAL

PLANIFICACION
GLOBAL IMPERATI
VA.

RESPONSABILIDAD
DEL ESTADO

UTILIDADES COLECTIVAS
BENEFICIO SOCIAL

Puede concluirse que, en principio, la planificación econó - mica permitió el rápido crecimiento de la economía soviética al concentrar los esfuerzos de inversión en tareas prioritarias. -

(17) WITKER V., Jorge. Ob.cit. p.27.

Pero dicho conocimiento se realizó sin atender a los costos económicos y humanos, es decir, se consiguió a expensas de un empleo más racional, cuidadoso y eficaz de sus escasos recursos y de la coerción política, lo cual es profundamente lamentable.

A este respecto Richard T. Gill (18) expresa que "ni un sistema económico completamente dirigido ni completamente de mercado parece ser una forma viable de ordenar la vida económica. La gran discusión no es sobre una forma pura frente a otra, sino la mucho más compleja (e interesante) cuestión de determinar las proporciones adecuadas a la mezcla". Esto permite establecer que el sistema de economía mixta es la mejor opción, por lo cual ha de perseverar en su mejor estructuración para que cumpla plenamente con las metas que le son propias.

1.5 Distinciones entre crecimiento y desenvolvimiento.

Hasta ahora se ha visto que el análisis del crecimiento de la economía comúnmente se concreta a fórmulas escuetas, como por ejemplo: que el crecimiento de la producción sea más rápido que el de la población; que haya más inversión; que el ingreso per cápita se incremente; que se produzca más; que el factor trabajo decrezca en las actividades primarias y se incremente en las actividades secundarias y en las terciarias; o que lo producido alcance para la totalidad de los habitantes, para reponer el desgaste de los capitales existentes y para crear otros nuevos.

Según Richard T. Gill (19), hay crecimiento económico cuando hay "un aumento sostenido, relativamente regular y rápido, en el Producto Nacional Bruto de una Nación y, en especial, en-

(18) GILL, Richard T. Ob. cit. p. 73.

(19) GILL, Richard T. Ob. cit. p. 270.

su Producto Nacional Bruto per cápita". Por su parte el Lic. - Hugo Rangel Couto ⁽²⁰⁾ señalaba que debía hablarse de crecimiento cuando el volumen de satisfactores aumenta, en forma proporcional al incremento de la población, con lo cual no se observaría ninguna mejoría individual.

Debe hacerse resaltar que, paralelamente a la preocupación de la eficiencia y el progreso económico, debe tenerse presente el problema de la desigual distribución de los beneficios alcanzados por el crecimiento económico.

Cabe reconocer que la distribución del ingreso durante la Edad Media y el Mercantilismo fue muy desigual, y que tal situación no es tan grande con el surgimiento del Sistema Capitalista; sin embargo esto no es obstáculo para perseguir mejores condiciones de vida para la sociedad en general.

A este respecto Paul A. Samuelson ⁽²¹⁾ dice que " la actual distribución de la propiedad, de la renta, de la educación y de las oportunidades económicas es el resultado de condiciones históricas pasadas y no representa necesariamente un óptimo".

Con ideas totalmente novedosas para su tiempo, a fines del siglo XVIII, Bentham expuso que hasta donde fuera compatible con la seguridad, mientras más cerca de la igualdad esté la distribución que la Ley haga de la propiedad entre los miembros de la comunidad, mayor será la felicidad del mayor número. ⁽²²⁾

No obstante lo señalado, algunos autores, entre ellos Paul A. Samuelson ⁽²³⁾, consideran que interferir en el mecanismo de la oferta y la demanda del sistema de competencia (capitalismo) es una forma ineficiente de corregir la distribución de la ren-

(20) RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. p.31.

(21) SAMUELSON, Paul A. Ob. cit. p. 699.

(22) KOIVISTO, William A. Ob. cit. p.63.

(23) Ib. idem. p. 438.

ta, lo cual no se considera acertado, porque al no existir el mercado perfecto resulta inobjetable que las fuerzas que concurren no se encuentran en igualdad de condiciones, en muchos casos, haciendo necesaria la intervención del Estado para equilibrarlas, y para conseguir los objetivos que se ha fijado.

Tampoco parece correcta la aseveración de Richard T. Gill (24) en el sentido de que "hay alguna evidencia para sugerir que en el muy largo plazo, el crecimiento económico lleva a la sociedad en dirección de una igualdad algo mayor en la distribución del ingreso". No hace mención de cuáles son dichas evidencias, ni cuánto tiempo es necesario esperar para alcanzar ese estado de cosas.

Viendo el crecimiento económico desde un punto de vista social es necesario superar las fórmulas escuetas, que nos remiten por uno u otro camino al resultante aumento de la capacidad productiva o del ingreso per cápita de un país. Esto último resulta una verdadera abstracción que se obtiene de dividir el Producto Nacional Bruto de una país entre el número de sus habitantes.

Así, el crecimiento económico puede definirse como un aumento sostenido, relativamente regular y rápido en el Producto Nacional Bruto de una Nación, al mismo ritmo de crecimiento al incremento de la población. Pero, aunque más amplio en su conjunto, el crecimiento económico no trae ninguna mejoría individual para la sociedad.

El desarrollo económico implica, por su parte que los miembros de la sociedad satisfagan sus necesidades en mayor medida. Esto ocurre cuando la economía proporciona mayor número de satisfactores, posibilitando a los individuos que disfruten de un

(24) GILL, Richard. T. Ob. cit. p. 325.

cambio cuantitativo en sentido positivo. Tal situación puede presentarse cuando en una sociedad el número de sus miembros permanece invariable y hay un aumento en el número de satisfactores, o aún cuando crece la población pero en menor medida que el aumento en los satisfactores.

Puede decirse que hay desarrollo económico cuando: a) la producción crece más rápido que la población; b) la tasa de inversión aumenta; y c) el ingreso per cápita se acrecienta.

Un elemento que coadyuva para establecer de manera realista si hay crecimiento, desarrollo o desenvolvimiento económico, es recurrir al concepto ético-jurídico de la justicia distributiva, el cual permite precisar si es correcta la distribución de los satisfactores. Pueden presentarse los siguientes casos: a) que aún cuando se mantenga el ingreso per cápita en una colectividad, por una distribución menos equitativa en la realidad el nivel de vida del mayor número se reduce, concluyéndose que hay crecimiento económico, pero sus efectos son regresivos; b) por otra parte, puede suceder que aun aumentando el ingreso per cápita de la sociedad, por una distribución anquilosada del ingreso, las mayorías siguen igual que antes y sólo la mayoría se beneficia, con lo cual solamente puede hablarse de desarrollo económico; y c) aun cuando el ingreso per cápita fuera constante o retrocediera, pero las mayorías mejoraran podría hablarse de desenvolvimiento; sin embargo lo deseable es que se fincara en una distribución más justa y equitativa de un Producto Nacional Bruto siempre ascendente.

Ahora bien, el desenvolvimiento económico no debe ser considerado como un fenómeno autónomo, es decir, como un fenómeno que pueda ser estudiado de manera satisfactoria en términos puramente económicos, sino que implica, además, otras consideraciones de orden social.

El desenvolvimiento económico es concebido por el Lic. Hugo

Rangel Couto (25) como "aquél que se finca en el progreso de la cultura y en el de las instituciones jurídicas, políticas y sociales, con un sentido democrático y de justicia social interna y externa."

El crecimiento, el desarrollo y el desenvolvimiento económico se distinguen, entonces, en que al primero sólo le preocupa el aumento de su capacidad productiva para mantener la satisfacción de las necesidades sociales, al segundo le interesa aumentar el número de satisfactores con que pueden contar los integrantes del grupo social, mientras que al desenvolvimiento económico le interesa la categoría y calidad de tales necesidades y por lo tanto de su relativa importancia, pues considera que si no se toman en cuenta contribuirían a la degeneración individual y social; esto acarrearía realmente un retraso para el ser humano.

Reviste primordial importancia reconocer que no es prudente cimentar el desenvolvimiento económico futuro, reduciendo el nivel de vida de una generación por la fuerza, como está aconteciendo en la actualidad, pues con ello se deteriora el mejor de los recursos de que se dispone, que es el hombre mismo. Tampoco se debe cimentar el desenvolvimiento económico en un aumento del nivel de vida con carácter transitorio y a costa del agotamiento de recursos exhaustivos o disminución de los renovables, porque al momento de terminarse esas ventajas, el costo social será muy grande.

(25) RANGEL COUTO, Hugo. La teoría Económica y el Derecho. - 4a. Edición. México. 1982. Editorial Porrúa. 275 p. pág.- 244.

CAPITULO II

CAUSAS DE LA INESTABILIDAD ECONOMICA EN MEXICO.

2.1 Antecedentes.

2.1.1 Causas Internas de la Inestabilidad.

2.1.2 Causas Externas de la Inestabilidad.

2.2 Inflación.

2.2.1 Causas Externas e Internas de la inflación.

2.2.2 Efectos de la Inflación.

2.3 Estancamiento con inflación.

CAPITULO II.

CAUSAS DE LA INESTABILIDAD ECONOMICA EN MEXICO.

2.1 Antecedentes.

El crecimiento económico moderno en México se inició a partir de la Segunda Guerra Mundial, época en la que se presentó una coyuntura favorable para que el país pudiera acelerar su industrialización, basándose en un proceso de sustitución de importaciones. En la etapa inicial de dicho proceso, y debido al amplio mercado internacional y al dinamismo del sector agropecuario, se pudo incrementar la producción sustancialmente.

En la década de los sesenta, el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo durable e intermedios continuó avanzando. Para la década de los setentas, la dinámica de crecimiento de las manufacturas permitió a México figurar entre las quince mayores economías del mundo.

No obstante lo anterior, el crecimiento económico se ha visto obstaculizado por la creciente inestabilidad en la economía, cuyas causas han sido una balanza de pagos desfavorable, que produjo estrangulamientos o "cuellos de botella", derivados de la estrategia parcial de industrialización sustitutiva, de una política de protección excesiva, permanente y desigual, así como de problemas estructurales originados por el propio proceso de sustitución.

Como consecuencia de la inestabilidad registrada en 1982, por primera vez en cuarenta años la economía se vio afectada simultáneamente por una significativa disminución de la producción y un elevado crecimiento de los precios.

" Al finalizar 1982, el país afrontaba la más grave crisis económica desde la Gran Depresión Mundial de fines de los años-veintes y principio de los treintas. Durante ese año el Producto Interno Bruto cayó 0.5 por ciento y la inflación llegó al -98.8 por ciento ⁽²⁶⁾; por ello, las relaciones comerciales y financieras de México con el exterior se deterioraron seriamente y progresivamente durante dicho año.

El ritmo de la actividad industrial comenzó a desacelerarse desde el principio de 1982, y al comenzar el segundo semestre se observó una caída en la producción que se agudizó en los últimos meses de ese año.

Para los años posteriores se tomaron una serie de medidas tendientes a superar la etapa de inestabilidad, iniciando al mismo tiempo cambios en la estructura económica que permitieran recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases sólidas y duraderas. Desde esa fecha hasta ahora, el enemigo a vencer ha sido la inflación, por sus efectos sumamente nocivos sobre todos los aspectos de la vida económica. Puede decirse que el proceso inflacionario es el resultado precisamente de la inestabilidad económica.

2.1.1. Causas Internas de la Inestabilidad.

Las causas internas que precipitaron la crisis del año de 1982 se pueden condensar en tres grupos: a) macroeconómicas; b) estructurales y c) de concepción de estrategia o política.

a) Macroeconómicas.

Si " la estabilidad o equilibrio general de la economía ha de estar relacionado con los equilibrios parciales de todas las ramas de la producción, cualquiera que sea la calidad de la com

(26) Informe anual 1983, Banco de México, 1984. 357 p. pág.17.

petencia reinante en los mercados respectivos" (27), a nivel macroeconómico, el equilibrio se da cuando el crecimiento económico va acompañado de una relación adecuada entre ahorro e inversión, déficit fiscal y saldo externo, bajo una relativa estabilidad de precios.

En el caso de México, dicho equilibrio fue roto, entre otras causas que más adelante se mencionan, por la fuerte expansión e inadecuada distribución de los gastos públicos y privados ante una limitada respuesta del aparato productivo, el cual aumentó sus requerimientos de importaciones.

Coadyuvó a la inestabilidad económica la política cambiaria, al mantener el tipo de cambio fijo, independientemente de los diferenciales de inflación interna y externa, hecho que implicó la sobrevaluación del peso, motivando el estancamiento en las exportaciones de manufacturas, el incremento de las importaciones y el aumento de la concertación de deuda en moneda extranjera.

Resulta oportuno recalcar que la deuda externa del sector público en los años sesentas se incrementó a un ritmo anual de 18 por ciento; de 1971 a 1982 se incrementó a una tasa promedio anual de 26.3 por ciento (28). Un ritmo de endeudamiento de tal magnitud no podía sostenerse durante mucho tiempo. Por su parte, el sector privado siguió el mismo ejemplo del gobierno, en sus planes de expansión durante ese lapso. A partir de 1983 ese ritmo de endeudamiento disminuyó sensiblemente.

Otra causa del desequilibrio macroeconómico fue el déficit que ya para el año de 1981, alcanzó cifras superiores a los 12,000 millones de dólares, mismo que ha venido siendo reducido significativamente en los años recientes.

(27) ZAMORA, Francisco. Ob. Cit. p. 540.

(28) Datos obtenidos del Informe Anual 1983, Banco de México. p19

b) Estructurales.

Si bien los problemas macroeconómicos fueron la base para precipitar la crisis de 1982, es inobjetable que su causa radica en los problemas estructurales presentes durante cuatro décadas y cuyo resultado fue una relación desequilibrada entre el proceso de industrialización y el comercio exterior.

El proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones, ha sido el elemento dominante durante los últimos cuarenta años. Sin embargo, dicho proceso dejó incompletos importantes eslabones en las cadenas productivas de insumos y productos, lo cual derivó en una gran desvinculación entre los sectores productivos. Además, se fomentó indiscriminadamente la sustitución de bienes de consumo e intermedios, suponiendo que toda industria nueva sería benéfica para la economía.

c) De concepción de estrategia o política.

La estrategia de sustitución de importaciones tuvo como política predominante la de protección, que se caracterizó por ser excesiva, permanente y sin selectividad con base en ventaja comparativas dinámicas.

No se aplicaron estímulos con el fin de promover la eficiencia y productividad suficientes para competir efectivamente en los mercados externos.

Los efectos de la sobrevaluación de la moneda desde mediados de los años sesenta y los altos niveles de protección a la industria de bienes de consumo, postergaron el desarrollo local de maquinaria y equipo. Las políticas de aranceles y permisos provocaron señales de precios distorsionados para los agentes económicos.

2.1.2 Causas Externas de la Inestabilidad.

La recesión generalizada del comercio internacional, el alza de las tasas de interés, la caída de los precios de las materias primas y la disminución de la demanda internacional del petróleo, redundaron en una importante reducción del ingreso neto esperado de divisas.

Tal disminución del ingreso neto se intentó compensar por la vía de incrementar la contratación de más deuda externa, lo cual únicamente ocasionó un deterioro aún mayor de la situación de la economía, precipitando la generalización de la crisis.

Resulta inobjetable que la política económica se vió perturbada por las repercusiones de las fluctuaciones económicas de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos, del que la economía mexicana depende en múltiples aspectos.

Lo anteriormente señalado permite concluir que la política económica de México, debe manejarse con un especial cuidado sobre la situación económica que existe en ese país, para prevenir los efectos en México.

2.2 Inflación.

Los precios de las mercancías y el valor del dinero pueden variar por múltiples causas. Cuando se ha generalizado surge el fenómeno económico que aqueja a la humanidad entera actualmente, y que se denomina inflación.

Cuando la inversión planeada tiende a superar el ahorro de pleno empleo, las empresas tienen una demanda de mercancías superior a su capacidad de producción, comenzando una elevación de los precios.

El exceso de poder adquisitivo sólo puede dar como resulta

do un aumento de precios y, tal vez, una espiral inflacionaria. Se ha observado que la tendencia en la elevación de los precios siempre continúa, en la medida en que persisten las causas que le dieron origen.

Suele ocurrir que el nuevo nivel de precios altos no equilibra la oferta y la demanda. Al contrario, como los precios más altos recibidos por las empresas y el gobierno se convierten en renta de alguien, por ejemplo el trabajador, el comerciante, el socio, vuelve a impulsarse la demanda, con lo cual los precios siguen subiendo hasta que se instrumenta algún mecanismo para inducir un cambio en este estado de cosas.

Señala Richard T. Gill (29) que la inflación es un concepto macroeconómico y que significa un aumento en los precios de todos los artículos; por su parte Rangel Couto (30) define la inflación como un aumento general de precios, que debe ser de carácter permanente. En contra de estas posturas, Luis Pazos (31) expone que la inflación es un aumento en el total de los medios de pago o medio circulante, sin respaldo de un instrumento equivalente de bienes y servicios en el mercado.

Se considera que en el último caso se está confundiendo una de las causas con la inflación, pues se verá más adelante, uno de los motivos que vigoriza la inflación de demanda es precisamente el aumento del medio circulante o dinero. Por ello, la inflación debe entenderse como el incremento general en el nivel de precios, que se manifiesta de manera constante en la economía.

El término inflación es relativamente reciente, aunque el fenómeno del aumento de precios, en un lapso más o menos corto,

(29) GILL, Richard T. Ob. cit. p. 228.

(30) RANGEL COUTO, Hugo, Ob. cit. p. 153.

(31) PAZOS, Luis. Ob. cit. p. 36.

siempre se ha experimentado. Ejemplo de lo anterior es que en el año 301 de nuestra Era, Diocleciano, para detener el alza general de los precios, emitió un edicto que fijaba los salarios y los precios. En el siglo XVI, en Europa, los precios se quintuplicaron como consecuencia de la enorme cantidad de oro y plata que llegó de América. En el presente siglo, los casos más sobresalientes fueron: la inflación rusa, del periodo 1917, 1921 provocada por la emisión en exceso de rublos, escasa producción industrial y agrícola, así como la inestabilidad e inseguridad política; y la más grave de toda la historia, que fue la inflación en Alemania durante el periodo 1919-1923, ya que en enero de 1923, el dólar valía 18,000 marcos, alcanzando en noviembre de dicho año un precio de 4.2 millones de marcos.

Lo que diferencia a la inflación moderna de la del pasado es que los precios de las mercancías y servicios, y los salarios, comienzan a elevarse antes de que se llegue al pleno empleo de la mano de obra o de la capacidad productiva.

Actualmente la inflación se mide a través de los llamados índices de precios, que son las variaciones de precios que ha tenido un grupo de artículos o servicios en determinado periodo. Entre los índices de precios más importantes destacan el índice de precios al consumidor y el índice de precios al por mayor, - el primero de ellos es el que da una nueva idea, más aproximada del aumento en el costo de la vida y es el que se usa generalmente para medir la inflación. Debe acotarse que las variaciones de precios son ponderadas, es decir, tomándolas en cuenta según su importancia en el gasto familiar.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Banco de México, la inflación, medida por el Índice Nacional de Precios al consumidor de diciembre a diciembre, fue en 1982 de 98.8 por ciento; para 1983 descendió al 80.8 por ciento; en 1984 llegó al 59.2% por ciento, en 1985 alcanzó el 63.7% por ciento, en 1986

el 105.7% por ciento, en 1987 el 159.7% por ciento y en 1988 el por ciento. 51.6%

El crecimiento de los precios observado en 1983 estuvo fuertemente influido por la liberación de presiones inflacionarias que se habían acumulado en años anteriores, y que habían sido contenidas mediante subsidios crecientes al tipo de cambio, al consumo y a la producción, financiados en buena parte por el crédito externo.

Se han distinguido diversas clases de inflación, dependiendo de la velocidad de su crecimiento, o a la causa fundamental de la misma.

En el primer grupo se encuentran: a) inflación reptante; b) inflación abierta; c) inflación galopante o hiperinflación; y d) inflación administrada o controlada.

- a) Inflación reptante.- Ocurre cuando el aumento general de precios crece a un ritmo del 5 al 20 por ciento.
- b) Inflación abierta.- Se presenta cuando el aumento general de precios sucede con mayor rapidez, del 20 por ciento pasa en corto tiempo al 40 por ciento o más.
- c) Inflación galopante o hiperinflación.- El lapso en que aumentan en general los precios es tan breve que provoca la pérdida del cálculo económico, revistiendo especial dificultad para la planeación. Los precios suben sustancialmente de mes en mes.
- d) Inflación administrada o controlada.- La mayor parte de las doctrinas económicas consideran que los precios completamente estables es el ideal, pero se ha aceptado que debido a una "pequeña inflación" puede propiciarse el crecimiento de la economía. Sin embargo, es muy difícil llevarla a cabo, si no es casi imposible, debido a que para una adecuada administración de la

inflación sería necesario tener el control de muchas variables, lo que definitivamente no puede lograrse, sin incurrir en una limitación o pérdida de las libertades individuales.

Distinguir entre una inflación reptante, abierta o hiperinflación, es importante cuando ha de determinarse el efecto de dicho proceso de aumento general de precios sobre la economía en su conjunto y el bienestar general en particular.

En el segundo grupo de las clases de inflación se encuentran: a) inflación de demanda; b) inflación de costos y c) inflación importada.

- a) Inflación de demanda.- Se manifiesta por el aumento general de precios, provocado por la limitada respuesta del lado de la oferta, frente a una demanda creciente.
- b) Inflación de costos.- El aumento de los costos de las mercancías impulsan en primer término la disminución de los beneficios, pero como no es posible disminuirlos indefinidamente, tales incrementos en los costos han de provocar finalmente un aumento en los precios. Así, cuando todos los vendedores de trabajo, de bienes y servicios negocian y determinan sus precios, intentando obtener todos ellos más del 100 por ciento del total, el resultado es una elevación automática del nivel general de precios.
- c) Inflación importada.- Es la resultante del aumento general de precios en los productos y bienes que requieren de uno o varios componentes importados, pues los mismos son adquiridos en el extranjero a un precio cada vez mayor.

En realidad, cuando se observa el mundo actual se constatan diferencias bastante notables en el grado y naturaleza de las

presiones inflacionarias, en razón de la región donde se presentan.

Para controlar el proceso inflacionario cuya causa se encuentra en el incremento de la demanda (inflación de demanda) se hace necesario " aplicar la dosis adecuada de política fiscal y monetaria, combatiendo el desempleo mediante una expansión suficiente para llevar el sistema hasta el borde de la capa de pleno empleo, pero con moderación suficiente para que el flujo de poder adquisitivo no rebase y cause mayor crecimiento de precios". (32)

Michel Kalecki (33), citado por Paul A. Samuelson, sostiene que la única manera de que los gobiernos controlen la inflación de costos es crear deliberadamente un estancamiento, a efecto de desacelerar el proceso.

Sin embargo, las personas encargadas de planear la política económica, se hallan en el más complejo de todos los mundos, pues no están en el mundo de la inflación de demanda, ni en el de inflación de costos. Se encuentran en el difícil camino de intentar disminuir la inflación, produciendo en el corto plazo, cuando menos, un retraso en el desarrollo económico.

Otra opción es la adoptada por Brasil, en donde para aminorar los efectos de la inflación se ha recurrido a la indexación, que significa aumentar los salarios y las rentas y tasas de interés, en los mismos porcentajes que aumenta el índice de precios. Con ello se busca disminuir la incertidumbre en las transacciones comerciales y compensar las pérdidas del poder adquisitivo.

Las medidas que se adopten, y los instrumentos que empleen

(32) SAMUELSON, Paul A. Ob. cit. p. 903-904.

(33) Ib. Idem. p. 284.

para llevarlas a cabo, han de estar basados en un conocimiento real de las causas de la inflación y los efectos que provoca.

2.2.1 Causas Externas e Internas de la inflación.

En general, las causas internas que provocan un proceso inflacionario pueden dividirse en tres grupos: A) las que inciden en la demanda global; B) las que se observan del lado de la oferta; y C) las que atiende a motivos estructurales.

A) Las que inciden en la demanda global.

La elevación de la demanda global es causada por cualquier factor que tienda a aumentar el consumo.

Cuando el sistema económico está sufriendo desempleo, el aumento de la demanda global induce un ascenso en la producción y el empleo, hasta un punto en el que una demanda global mayor no surte el efecto deseado, sino que genera precisamente la inflación. La rapidez del proceso inflacionario será determinada por la magnitud del exceso de demanda y la limitada capacidad de respuesta del aparato productivo.

Dentro de este grupo destacan por su importancia: 1) el gasto público excesivo; y 2) el incremento del medio circulante.

1) El gasto público excesivo.

El Estado moderno ha venido aumentando su participación en la economía a través de un gasto público cada vez mayor. En la medida en que dicho gasto es financiado adecuadamente por los mecanismos tradicionales (impuestos, derechos, etc.) de manera equilibrada, y es ejercido de conformidad con lo previsto, es poco probable que surja un problema importante.

Las teorías keynesianas han recomendado la expansión del gasto público, para sacar a un país de la depresión económica, esto es, cuando en la economía concurren la disminución de la inversión y hay un incremento en el desempleo. Insisten en que tal situación es perfectamente aplicable en tiempos de crisis. Sin embargo, el concepto de gasto público equilibrado se ha olvidado, a tal grado que no existe un gobierno que tenga un gasto equilibrado con relación a sus ingresos.

El excesivo aumento de los gastos públicos, aunado al efecto del multiplicador, producen una fuerte presión sobre la demanda global, la cual, finalmente, provocará un cambio en los precios de los bienes y servicios, iniciando o manteniendo el proceso inflacionario. En cuanto al multiplicador se debe recordar que una vez inyectado el gasto público en la economía, dicha erogación se convierte en el ingreso de alguien, propiciando que vuelva al proceso económico otra vez en forma de consumo, y así sucesivamente.

También es necesario hacer notar que se eleva la demanda por una inversión privada desusadamente alta. Esto fue observado por Schumpeter ⁽³⁴⁾, quien señaló que la introducción de nuevas técnicas de producción pueden requerir inversiones de gran magnitud, las cuales estimulan el aumento de algunos precios. Al estancarse incrementando los precios, otros industriales, descosos de invertir en empresas cuyas perspectivas hayan mejorado por el próspero estado del mercado económico en su conjunto, provocarán cambios importantes en la demanda del consumo privado, desatándose las presiones

(34) GILL, Richard T. Ob. cit. p. 235.

inflacionarias. Resulta cierto que es poco común que suceda aisladamente lo anterior, pero si se presenta al mismo tiempo que un gasto público excesivo, la consecuencia será un incremento general de precios, en un corto lapso, pues la planta productiva tarda en dar una respuesta adecuada.

2) El incremento del medio circulante.

Los primeros economistas sostuvieron que el aumento general de precios se debía solamente a un incremento en la cantidad de dinero en circulación. En general se consideraba que el nivel de los precios sería siempre proporcional a la cantidad de dinero en circulación, de tal manera que si el monto del medio circulante se duplicaba y la existencia de mercancías permanecía igual, el nivel general de precios se tenía que duplicar.

En la actualidad se ha demostrado que el análisis de las causas de la inflación implica la necesidad de estudiar todos los factores que concurren en su creación, y no de manera parcial atender a una sola causa.

Por su parte, la teoría keynesiana consideró que mientras existiera desempleo o la industria no estuviera trabajando a su máxima capacidad, el aumento del medio circulante produciría un incremento del empleo y una mayor producción. El aumento del circulante solamente produce alza de precios en una economía en la cual están trabajando todas sus empresas al máximo de su capacidad o la totalidad de sus trabajadores.

Resulta inobjetable que todo aumento en el medio circulante tiende a incrementar la demanda, por lo que si no se produce una elevación equivalente en los bienes-

y servicios que componen la oferta, se romperá el equilibrio en los precios, los cuales tendrán que subir.

Cabe insistir que el aumento del medio circulante no es la única causa del alza general de precios, con independencia de que varía el tiempo en que una masa mayor de dinero, inyectado en la economía, surte sus efectos en el nivel de precios. Se han hecho estudios al respecto y " algunos señalan siete, doce, catorce y hasta veinticuatro meses para que el nuevo circulante se traduzca en un alza general de precios". (35)

B) Las que se observan del lado de la oferta.

El aumento de los salarios en un sector que ha hecho avances en la productividad es lógico y deseable, pero tal circunstancia desata como resultado la solaridad sindical, es decir, que la organización de los trabajadores en sindicatos pretende similares reivindicaciones en sectores en donde no se dan las mismas condiciones, simplemente porque la productividad es insuficiente.

La explicación de tales hechos se encuentra en la estructura de organización de la mano de obra y los negocios. Así, cuando los sindicatos de trabajadores en toda la economía, o en ciertas industrias principales, son particularmente fuertes, pueden lograr aumentos de salario por encima del aumento de la productividad, con el consecuente detrimento de las utilidades de las empresas. Esto las obliga a que, para sostener el aumento de los salarios, se aumenten los precios de las mercancías o bienes que ofrece.

(35) PAZOS, Luis. Ob. cit. p. 31.

Debe siempre procurarse el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores, pero es contraproducente para la actividad económica que el incremento total de la productividad sea absorbido por el aumento en la nómina salarial.

En el aumento de la productividad concurren varios factores; la mayor eficiencia en el trabajo, el perfeccionamiento técnico, la adquisición de más bienes de capital y una mejor organización. Estos factores tienen necesariamente un costo financiero para la empresa. Por ello, las ganancias producidas por una mayor productividad deben ser repartidas equitativamente, entre todos los factores de producción.

Cuando no se atiende a un aumento razonable en los salarios se impulsa el alza general de precios, la cual estimula precisamente nuevos aumentos de salarios, produciéndose la conocida espiral salarios-precios. "No hay ninguna categoría de ingreso que tenga el potencial inflacionario del salario" (36). Precisamente esto obliga a que es necesario aumentar los salarios de manera real, más que nominal; y se logra mediante la creación de cooperativas de consumo, tiendas sindicales, o cualquier medida que tienda a obtener los productos a precios reducidos.

También son causas del proceso inflacionario, del lado de la oferta, cuando hay productores monopolistas de materias primas o productos claves utilizados en el proceso de fabricación, y que incrementan los precios de sus productos sin que exista causa para ello; o cuando se incrementan los precios de garantía de los productos del campo.

(36) RANGEL COUTO, Hugo. Ob. Cit. p. 154.

C) Las que atiende a motivos estructurales.

El estructuralismo es un enfoque diferente de las causas que propician la inflación y fue desarrollado primordialmente por la Comisión de Estudios para América Latina.

(CEPAL)

Según esta teoría, el proceso inflacionario es además consecuencia de los desajustes existentes entre el aparato productivo y las demandas de la mayoría de la población. La infraestructura existente y el sector financiero e industrial están enfocados para satisfacer la demanda de bienes del exterior o de pequeños grupos, y no de la mayoría de la población. En otras palabras, la inflación es también originada por problemas estructurales, consistentes en que las proporciones existentes entre los diversos factores productivos no son armónicas ni equilibradas, produciendo escaseces o carencias que provocan los llamados puntos de estrangulamiento o " cuellos de botella", en detrimento de la mayoría.

" El posible aumento de la oferta en cada rama de la producción depende del aumento posible del factor más difícil de obtener" (37). Los problemas estructurales se observan cuando:

- Hay desequilibrio sectorial, el cual consiste en la falta de coordinación y armonía en el crecimiento de la producción, en las diferentes ramas y en sus correspondientes sectores que integran la actividad económica.
- Surge el desequilibrio regional, resultado de un desenvolvimiento económico acumulativo por zonas no integradas entre sí.

(37) RANGEL COUTO, Hugo. Ob. cit. p. 155.

- Existe disociación entre el empuje creciente de polos en desarrollo, localizados en todo el país, con gran influencia recibida del extranjero, concurriendo con el limitado impulso a otros polos del desarrollo.

El desequilibrio estructural repercute en una desigual distribución del ingreso, hace surgir numerosos "cuellos de botella", los cuales producen fuertes presiones que rompen a su vez el equilibrio de los precios.

Las causas externas que influyen en el proceso inflacionario son, básicamente, la adquisición de productos extranjeros a un precio cada vez mayor. Esta situación se conoce como "inflación importada".

No debe perderse de vista que ninguna economía es autosuficiente, por lo cual requiere de un número más o menos grande de importaciones, para complementar sus requerimientos.

El proceso inflacionario es variable en cada país, atendiendo a sus circunstancias particulares. Así, en los países altamente desarrollados se ha venido presentando una inflación moderada, mientras que en los países en vías de desarrollo la inflación es abierta, y en algunos casos ya se está en presencia de la hiperinflación.

En la medida en que el intercambio comercial con estos países resulta favorable a México, se dice que amortigua el efecto del alza de precios en el otro país, pues se vende más de lo que se compra. Tal situación se agrava si el saldo del intercambio comercial resulta desfavorable. Es en ese momento cuando el alza de precios, que contienen los artículos o materias importadas, se refleja en mayor grado en el proceso productivo, obteniéndose productos más caros.

Según Luis Pazos (38) la verdadera inflación importada surge cuando ingresan en un país una gran cantidad de divisas, las cuales no son usadas en importaciones, sino que son cambiadas en el Banco Central por moneda nacional y dan lugar a un aumento del circulante y de la demanda interna; a esto hay que observar que el aumento del medio circulante es una causa de la inflación, más no la inflación misma, independientemente que si las divisas son aplicadas de manera conveniente en la economía no se producirá el efecto que el autor previene.

Puede considerarse otra causa externa que provoca la inflación, la transferencia de recursos al exterior con motivo del servicio de la deuda pública y privada y por la tecnología adquirida, y en el caso de la primera las variaciones en las tasas internacionales de interés la hacen especialmente importante, debido a su efecto inmediato sobre la economía en conjunto.

2.2.2 Efectos de la inflación.

La mayor parte de los economistas consideran que los precios completamente estables son el ideal, pero la realidad ha demostrado que todas las economías del mundo viven en una inflación constante, ya sea moderada o abierta.

La inflación provoca estragos sociales de muy diversa índole, y como es variable e imprevisible, los efectos son diferentes en uno y otro caso.

Así, durante un proceso inflacionario moderado los efectos en la economía en su conjunto son más bien limitados. Al contrario, cuando surge el proceso del alza general de precios abierto los efectos en la economía de un país son muy severos,

(38) PAZOS, Luis, Ob. cit. p. 105.

complicándose sus relaciones económicas con otras naciones.

Los efectos de la inflación que revisten primordial importancia son: a) cambios en la distribución del ingreso; b) inseguridad en la planeación económica; y c) disminución del ahorro.

a) Cambios en la distribución del ingreso.

Durante el desarrollo del proceso inflacionario todos los ingresos pueden estar subiendo en algún grado, pero algunas personas ganan importantes sumas en menor tiempo, mientras que la mayoría percibe un ligero aumento nominal en sus ingresos, y en la realidad ha disminuido su poder adquisitivo.

En efecto, se ha observado que hay grupos sociales reducidos que se ven favorecidos, en detrimento de la mayor parte de la población. La inflación implica una transmisión de recursos de un sector a otro; hay una redistribución del ingreso, que por lo general no es de los ricos a los pobres sino a la inversa. Esto es lo que se conoce como redistribución regresiva. Las grandes capas sociales, denominadas clase media y humilde, son las que resienten más fuertemente los efectos de la inflación, y en general tal situación se les presenta a todos aquellos que por su situación económica son más vulnerables. Como consecuencia de ello se debilita la cohesión social.

b) Inseguridad en la planeación.

La incertidumbre sobre la evolución de los precios, que invariablemente aumenta conforme se acelera la inflación, acorta el horizonte de la planeación económica.

El carácter incierto de la inflación provoca que los

agentes económicos traten de adelantarse a los incrementos en el nivel de precios, con el fin de evitar pérdidas en su ingreso, y en su patrimonio, pero ocasionan precisamente lo que les afecta, esto es, propician aumentos de precios aún mayores.

Ante esta situación, la planeación económica adolece de serios defectos, pues los acontecimientos económicos suceden de manera tan rápida, que el plan a mediano o largo plazo es superado por todos los imponderables. Puede decirse que toda la planeación económica, en estas circunstancias, debe hacerse para el corto plazo, pues de otra manera solamente será un cúmulo de buenos propósitos.

c) Disminución del ahorro.

Es notorio que durante un proceso de alza generalizada de precios un mayor número de gente prefiere gastar, todo lo que recibe, a ahorrar. Sin duda se debe a la expectativa muy razonable de que aumenten incesantemente los precios.

A esto hay que añadir que si las tasas de interés que pagan las instituciones bancarias a los ahorradores, están por debajo del índice de inflación, la consecuencia será una disminución del ahorro.

2.3 Estancamiento con Inflación.

El estancamiento de una economía puede ocurrir en países que se encuentran en distintas condiciones, es decir, puede suceder en un país altamente desarrollado o en un país subdesarrollado. Se caracteriza por un congestionamiento en el sistema económico, que detiene bruscamente su crecimiento.

Esta situación, dondequiera que se presenta, es bastante

grave; pero lo es aún más, cuando va acompañada por la inflación.

Antes se consideraba que, por lo menos, la inflación encaminaba la economía hacia el pleno empleo de todos los factores de la producción. Ahora se ha visto que no siempre sucede así, porque puede coexistir con la desocupación.

Para denominar a esta situación se ha inventado el neologismo estanflación, es decir, que "una economía puede experimentar "estanflación" cuando concurren estancamiento con inflación de precios". (39)

Se presenta este fenómeno en México, al finalizar el año de 1982, ya que en ese año el país afrontó la más grave crisis desde la Gran Depresión Mundial de los años veintes y principios de los treintas. Como se señaló al principio de este capítulo, el Producto Interno Bruto (PIB) cayó 0.5 por ciento, mientras la inflación, atendiendo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, llegó al 98.8 por ciento. Dicha situación fue reforzada con una disminución del ritmo de la actividad industrial desde principios de ese año.

Cabe recordar que la disminución del producto fue más aguda en aquellos países que han dependido fuertemente del crédito externo para financiar parte de su gasto público. Al bajar los flujos internacionales de crédito, se tuvieron que disminuir las importaciones tan drásticamente que se obligó a una reducción de la producción interna. Aunado a ello, desde 1983 las tasas de intereses en los mercados internacionales han mostrado una tendencia al alza.

A partir de 1983 los países en desarrollo han enfrentado graves problemas en su sector externo, así como serias dificultades económicas internas. En particular, los países en desarrollo no petroleros (entre los cuales, de acuerdo a las clasi

(39) Samuelson, Paul A. Ob. Cit., p. 904

ficaciones internacionales se incluye a México), han sido los más afectados por la recesión mundial. Sus problemas financieros limitaron su participación en mayor escala en la recuperación mundial, agregándose a ésto el difícil acceso de sus productos a los mercados internacionales, como consecuencia, en parte, de las medidas proteccionistas de los países industriales, tendientes a superar sus propios problemas económicos.

Por lo anterior, con la finalidad de resolver los complejos problemas que han repercutido en la estabilidad de la economía, el Estado ha instrumentado una serie de medidas tendientes primordialmente a controlar la crisis económica y el proceso inflacionario, mismas que son analizadas en el siguiente capítulo.

CAPITULO III

INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA LA ESTABILIZACION DE LA ECONOMIA EN MEXICO.

- 3.1 Antecedentes.
- 3.2 Instrumentos de Política Fiscal.
- 3.3 Instrumentos de Política Monetaria
- 3.4 Instrumentos de Política de Precios.
- 3.5 La Planeación y la Concertación como Instrumentos de estabilización.

CAPITULO III

INSTRUMENTOS JURIDICOS PARA LA ESTABILIZACION DE LA ECONOMIA EN MEXICO.

3.1 Antecedentes.

Una vez demostrado el hecho de que el Estado tiene necesidad de intervenir en la economía para financiar los gastos del sector público, a fin de estar en posibilidad de cumplir con sus atribuciones, entre las cuales destacan en este momento las relativas a consolidar el equilibrio de la economía y mantener controlado el proceso de aumento generalizado de precios, por ello interesa establecer cuáles medidas se han considerado más adecuadas en cada caso.

Ya se ha visto con antelación que desde la época del Estado Liberal hasta nuestros días, el Estado ha aumentado acen tuadamente sus atribuciones, las que necesariamente implicaron gastos crecientes para poder cumplirlas, y supusieron, -- por otra parte, la imperiosa necesidad de obtener mayores ingresos. En la etapa post-liberal, con la legislación social el Estado incrementa su intervención al proteger arancelaria mente a la incipiente industria, construye caminos, puentes y toda la infraestructura que facilita la comunicación y el comercio. Posteriormente, interviene para combatir las crisis económicas y, finalmente, se convierte en rector de la economía nacional, respetando las libertades individuales en los países no socialistas y pasando sobre ellas en los países socialistas. "La promoción del desenvolvimiento económico y social a cargo del Estado, mediante la metodología de la planeación, es una atribución generalmente admitida hoy en día". (40)

Asimismo, cabe recordar que el Estado puede incidir directamente en la economía, a través de los diversos instrumentos contenidos en sus políticas: fiscal, financiera o monetaria y de precios, de acuerdo a lo planeado con antelación. También influye de manera indirecta mediante las políticas de

(40) RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. pp. 89-90

seguridad social, educativa, científica y tecnológica, etc. - Para el presente trabajo interesan en particular el análisis-jurídico y financiero de los instrumentos que actualmente utiliza el Estado para llevar a cabo sus objetivos, interviniendo directamente en el campo económico.

En este sentido, son muy numerosos dichos instrumentos - en los cuales se ha apoyado el Estado, pudiéndose agrupar para efectos de estudio, las siguientes: a) medidas de política fiscal, b) medidas de política financiera y c) medidas de política de precios, todos ellos enmarcados dentro del programa de concertación económica.

Estas medidas tienden a lograr que el Estado alcance sus objetivos fundamentales: consolidar el control del proceso de la inflación y llevar a cabo correcciones de gran magnitud en el desequilibrio en general de la economía, reduciendo sus efectos sobre el bienestar social.

Esta tarea, por su trascendencia, no ha podido cumplirse en un corto plazo; sin embargo, en la medida en que la instrumentación de las medidas se haga de una manera sistemática, gradual, ordenada y se refiera a cada ámbito clave de la actividad nacional, se alcanzarán las metas deseadas.

Como ya quedó apuntado, los esfuerzos realizados, hasta ahora se han visto afectados por las variaciones e inestabilidades de la economía mundial. Las desfavorables condiciones en dicha economía (mundial) se gestaron desde la década de los 70 y principios de los 80, como consecuencia de un sistema económico que ya no respondió a las expectativas de desarrollo de todos los países. Esta situación se reflejó en una disminución de las tasas de crecimiento y de la inflación, provocando que el comercio y el sistema financiero mundiales se distorsionaran. Surgieron políticas proteccionistas, guerras de precios y mercados, así como alzas en las tasas de --

interés entre otros fenómenos, que perjudicaron más a los países en vías de desarrollo.

Si bien en los países industrializados se ha venido avanzando en el control de la inflación entendiéndose estabilidad en la recuperación económica como es el caso de Japón, presentándose tal fenómeno en menor medida en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Inglaterra e Italia, se reconoce que existen -- otros problemas que trascienden a las operaciones económicas mundiales, ésto explica que se hayan agudizado las tendencias proteccionistas, impidiendo que se propague el efecto positivo de la recuperación económica.

Particular importancia tienen algunos aspectos en la economía mexicana, encontrándose entre éstos el panorama incierto que se presenta en el mercado del petróleo, las tasas de interés así como el proteccionismo, los cuales impiden prever con cierto grado de seguridad el comportamiento de la economía mundial. Al respecto se puede desprender que la situación económica internacional forma parte de los problemas del país.

Adicionalmente, resulta interesante conocer como se han venido empleando los diversos instrumentos jurídicos de política económica, en relación con el efecto que producen en el bienestar general, porque es de equidad evitar, en lo posible, que el peso de la corrección recaiga sobre los grupos menos favorecidos.

La situación crítica padecida en fechas recientes, ha provocado enormes estragos en el nivel de vida de las mayorías; sin embargo, constituye una oportunidad para llevar a cabo cambios cualitativos en la estructura económica.

Puede válidamente concluirse que la crisis económica de principios de la década de los 80's fue, en gran medida, el

resultado de: la disminución abrupta de los ingresos públicos, la reducción drástica de la demanda mundial de hidrocarburos, el descenso de los precios internacionales de combustible y de las principales materias primas de exportación, así como el problema de la deuda externa, concurriendo con un gasto público cuyas dimensiones no pueden reducirse más.

Los instrumentos jurídicos de política económica que se han empleado en mayor medida para restablecer el equilibrio de la economía en los casos de crisis como la actual, se encuentran insertos en la política fiscal y financiera, pues sus efectos se reflejan en el corto plazo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que la política fiscal y financiera no puede ser considerada en forma aislada como suficiente para resolver todos los problemas que afronta el país en la actualidad y, en consecuencia, no puede atribuírsele mayor jerarquía sobre los demás instrumentos de política económica. Esto se debe a que actúan en forma interrelacionada, por lo que es conveniente emplearlos de manera que produzcan el mejor beneficio, a fin de alcanzar los objetivos planeados.

"Los instrumentos de política fiscal tendrán que emplearse, y habrá que abordar directamente a los representantes de ciertas industrias, de modo que pueda alcanzarse una serie de objetivos coordinados por la aplicación simultánea de una diversidad de instrumentos de política económica". (41)

3.2 Instrumentos de Política Fiscal.

A efecto de precisar qué debe entenderse por "política fiscal", es conveniente considerar diversos enfoques y concep

(41) TINGERGEN, Jan. La Planeación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. pp. 11-12.

tos que sobre el punto han expresado algunos autores.

A este respecto Manuel de Juano señala que debe entenderse como tal "una de las disciplinas que estudian la actividad fiscal, y que incumbe a la misma señalar los fines que la Hacienda Pública puede o debe alcanzar, ya que sin el conocimiento de las directivas políticas que orientan tal actividad, ésta carecería de sentido o determinación".⁽⁴²⁾ Para Lindholm (citado por el propio Manuel de Juano) la política fiscal consiste en estudiar la determinación del plan, el tiempo y el procedimiento a seguir en la realización de los gastos públicos y en la obtención de los ingresos públicos".⁽⁴³⁾ Por su parte Paul A. Samuelson, señala que la política fiscal positiva es el proceso de disponer los impuestos y los gastos públicos de manera que ayuden, a un tiempo, a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y a mantener una economía progresiva con elevado nivel de empleo y libre de inflación o deflación excesivas".⁽⁴⁴⁾ Este concepto ha venido evolucionando, y actualmente se dice que la política fiscal consiste en la previa identificación del problema que se presenta, establece el número de posibles soluciones y los efectos que las acciones emprendidas tendrán en la economía, de tal forma que tanto el gasto público erogado como el ingreso público recaudado sean suficientes para alcanzar las metas propuestas en cuanto a equilibrio, crecimiento y desarrollo económico.

En la actualidad no se discute la importancia que reviste la política fiscal como un instrumento que sirve para propiciar el equilibrio de la economía, atentos a que se adecúa y ajusta según sean los efectos de la acción estatal sobre --

(42) JUANO, Manuel de. Curso Superior de Derecho Tributario. Tomos I y II.

(43) JUANO, Manuel de. Ob. Cit.

(44) SAMUELSON, Paul A. Ob. Cit., p. 391

las actividades económicas en general. Depende del propósito perseguido por el Estado la política fiscal que se siga. Si es propósito del Estado alcanzar determinado fin, la política fiscal que adopte abarcará aspectos mucho más amplios, relacionados directamente con la consecución del objetivo predeterminado. Por el contrario, si el Estado lo que persigue es que sean las propias fuerzas económicas quienes lleguen a la meta fijada, la política fiscal emprendida por el Estado tendrá un campo de acción mucho más reducido. Esta última hipótesis es muy raro que se presente en los tiempos actuales de crisis mundial, ésto significa que el Estado siempre se ve forzado a intervenir como rector de la actividad económica.

Es cierto que la política fiscal constituye un mecanismo eficaz por medio del cual se puede llevar a su máximo el ingreso real de la comunidad, así como coadyuvante para regular la economía de un país. Recordemos que, a veces, equilibrar el presupuesto se considera una política sana y conveniente, mientras que en otros casos sería desastroso hacerlo; debe tenerse siempre presente el momento por el que se atraviesa.

Desde los primeros tiempos históricos conocidos, los gobiernos han ejercido su autoridad sobre diversas materias, -- pero sólo en el presente siglo se ha comprendido ampliamente que la política fiscal del gobierno, en sus aspectos de gasto público e imposición total, pueden crear un déficit o un superávit, en lugar de un presupuesto equilibrado, lo cual -- surte profundos efectos en la economía. Una política fiscal equivocada agravará las fluctuaciones del ciclo económico, -- mientras que una política fiscal estabilizadora, como la que actualmente se está llevando a cabo, permite romper el ciclo para reanudar el crecimiento económico.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, algunos Estados -- llevaron a cabo una transformación en el manejo de sus políticas fiscales, vinculándolas al desenvolvimiento económico y --

social del país, considerado como una unidad, y forzando así una nueva política económica para los Estados Modernos. Una función importante ejercida por los gobiernos modernos consiste en controlar la inflación de precios e impedir el paro o estancamiento económico. "Inglaterra, por ejemplo, juzgó que la política presupuestal tenía como finalidad principal la de contribuir a la estabilización económica, detectando si el ritmo de ahorro era deficiente o excesivo y tomando, en consecuencia, las medidas pertinentes. En 1947 el presupuesto de gasto del gobierno fue ya considerado sólo como una parte del presupuesto económico nacional, con el propósito de emplear los recursos nacionales en la mejor forma para el país". (45)

Durante las últimas décadas se ha vuelto a discutir sobre el uso eficaz de la política fiscal. Es de recordarse que hay cuatro principales enfoques fiscales que un Estado puede emplear cuando afronta problemas económicos:

A.- Laissez Faire.- Este es el punto de vista más antiguo, en el cual se pretende que el Estado no haga nada. Las desventajas de este enfoque son bastante evidentes, sobre todo después de la Gran Depresión de finales de la década de 1930. Dichas desventajas parecen decisivas para la mayor parte de los economistas, pues de adoptar esta postura se corre el riesgo de dejar a la economía sumida en una grave crisis, con consecuencias sociales muy graves.

Los pocos técnicos que apoyan todavía este enfoque admiten que las fuerzas privadas de recuperación sientan bases mucho más sólidas para la superación de la crisis de lo que pudiera imaginarse, lo cual propicia una reanudación del crecimiento económico más rápido. Para ellos, el desempleo no es un precio demasiado alto para evitar la intervención del go-

(45) RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. pp. 91-92.

bierno en el sector privado, pues las medidas adoptadas por el gobierno son propiciadas por presiones políticas, falta de información o mala coordinación y, en consecuencia, no son -- tan eficaces como teóricamente se supone, empeorando a menudo las cosas en vez de mejorarlas.

B.- Aumento de los Gastos del Gobierno.- La principal ventaja de un aumento no compensado en los gastos del gobierno, como una forma de inducir el crecimiento de la economía, en una época de crisis, es que el valor de cada unidad monetaria, produce el máximo efecto posible.

Esta es la política fiscal anticíclica por excelencia, derivada de las enseñanzas de Keynes. Puede exponerse brevemente de la siguiente manera: Si en la fase del ciclo llamada expansión, que es cuando el ingreso nacional crece anormalmente, porque aumenta mucho la inversión privada y, por tanto, aumenta la recaudación de impuestos, el Estado gastará menos, contribuiría a disminuir los efectos inflacionarios. Por el contrario, si el Estado gastara más en la fase de contracción, que es cuando el ingreso nacional se reduce anormalmente porque se contrae la inversión privada y, por tanto, baja la recaudación de impuestos, contribuiría a disminuir los efectos de la crisis. Esta política, sin embargo, significa una expansión de la deuda pública en muchos casos, involucrando un mayor esfuerzo del gobierno sobre la asignación de los recursos de la economía.

Este punto de vista influyó en las políticas fiscales de la mayoría de los países, y si antaño lo que el responsable de las finanzas de un país tenía que hacer era tener un presupuesto anualmente equilibrado, con esta política fiscal, empleada como un amortiguador del ciclo económico, lo que se ha pretendido hacer es que el conjunto de presupuestos anuales que funcionan durante el ciclo, tengan más o menos un equilibrio global. Desafortunadamente, en la realidad no es facti-

ble prever a ciencia cierta cuando van a presentarse las crisis, para estar en posibilidad de prever las medidas adecuadas con antelación

C.- Reducción de Impuestos.- Esta política también aumenta la deuda nacional (suponiendo que el gobierno continúe con el mismo nivel de gasto público), y tiene la desventaja de que, para un aumento dado en la deuda, su efecto es menor para producir un incremento en el Producto Interno que una política expansionista por el lado del gasto público. El incremento de la deuda nacional será mayor por este método que por la ruta del gasto gubernamental. En cambio, este método restaura el poder de compra del sector privado y, consecuentemente, de mayor fuerza al sector (privado) en oposición a los sectores público y social, sobre la asignación de recursos en la economía.

D.- Aumento del Gasto y de Impuestos por igual.- El método básico final para utilizar la política fiscal, en los casos de crisis económica, es expandir los gastos y los impuestos en la misma proporción. Esta medida llevará adelante a la economía, aunque cada aumento de la demanda gubernamental se verá compensado por una reducción de la demanda privada, debido a los impuestos más altos. Este enfoque maximiza el grado de intervención pública.

Estos cuatro enfoques de ninguna manera agotan toda la gama de posibles alternativas que se pueden dar para tratar de solucionar la crisis. Coadyuvan a lograr las metas propuestas, las políticas financieras y de precios, reuniéndose las tres en un sistema planeado con anterioridad, para que produzcan sus mejores resultados.

Aún se discute mucho sobre los instrumentos de estabilización que el Estado debe usar para alcanzar sus metas, pero se ha aceptado el hecho de que el propio mercado no garantiza

el cumplimiento de importantes objetivos macroeconómicos y, - por ende, corresponde al Estado parte de la responsabilidad.

En resumen, en el caso de la política fiscal, las medidas a tomar consisten en alguna variante de aumentar los impuestos o reducir el gasto del gobierno. Sin embargo, la relación entre el gasto público reducido o el enfoque del impuesto aumentado, y también la elección entre diferentes corrientes de estos enfoques, refleja cierto número de otras -- consideraciones.

De lo expuesto con antelación se colige que la Política-Fiscal se subdivide en dos grandes rubros: A) La Política Tributaria, y B) La Política Presupuestal.

A) Política Tributaria.

Se ha dicho que el impuesto, por una parte, es un instrumento de distribución de la riqueza. Según se distribuya la carga fiscal, entre los distintos grupos y clases de la población, se obtienen otras tantas redistribuciones de renta entre los ciudadanos. La tendencia actual es gravar más, tanto absoluta como relativamente, a los ricos que a los que quedan por debajo del nivel de renta mediana. Su importancia radica en este sentido en que extrae parte del patrimonio de algunos, hecho que permite a otros satisfacer sus necesidades. Por -- otra parte, el empleo de este instrumento es sumamente delicado pues, por ejemplo, el efecto de un impuesto sumamente progresivo sobre las inversiones puede ser claramente adverso.

En general, un aumento de impuesto reducirá el consumo personal o la inversión privada; por contrapartida, la reducción del gasto público disminuirá la presión sobre la demanda, pero desestimula, a al vez, la creación de nuevas industrias -- al contraerse el mercado. Al respecto, Luis Pazos⁽⁴⁶⁾ señala

(46) PAZOS, Luis. El Gobierno y la Inflación. p. 73

que "cuando el gobierno financia sus nuevos gastos o inversiones por medio del incremento en los impuestos, necesariamente provocará una disminución en las utilidades de las empresas y habrá menos recursos disponibles para la reinversión; todo aumento de impuestos implica una disminución en la inversión y, por tanto, una menor creación de empleos y de producción en los sectores castigados con el aumento de precios".

En doctrina se dice que hay diferentes clases de impuestos: directos e indirectos, impuestos que gravitan principalmente sobre los consumidores o sobre las compañías, impuestos progresivos o regresivos, etc.; cada uno de estos impuestos tiene diferentes efectos finales sobre el nivel de ingreso nacional. "Como los gastos del gobierno, los impuestos tendrán sus efectos aumentados por el multiplicador, pero no completamente en la misma forma", (47)

Ahora bien, hechas las consideraciones anteriores, resulta oportuno analizar la política fiscal (tributaria) que se ha instrumentado para este año, así como los ordenamientos legales que han sido modificados o creados para llevarla a cabo.

En este sentido, cabe señalar que los objetivos establecidos por el Gobierno Federal para 1989 son:

- . Fortalecer las finanzas del sector público.
- . Simplificar el régimen tributario.
- . Dotar a las autoridades hacendarias de mayores y mejores instrumentos de fiscalización para ampliar el universo de contribuyentes y combatir la evasión.
- . Dar mayor equidad al sistema tributario mejorando la progresividad.
- . Alentar, a través de estímulos, la inversión, la desconcentración urbana y el esfuerzo individual.

(47) GILL, Richard T. Ob. Cit., p. 178.

Para alcanzar los objetivos de la Política Tributaria, se aprobaron por el Congreso de la Unión varias propuestas de reformas a diversos impuestos y se creó el impuesto al activo neto de las empresas.

En cuanto a las reformas al Código Fiscal de la Federación destaca la realizada al artículo 2° mediante la cual se establece la obligación a cargo de los organismos descentralizados de servicios correspondientes en exclusión al Estado al hacer los pagos que procedan conforme a la Ley Federal de Derechos.

Por cuanto hace al Ordenamiento Tributario de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se suprime la coexistencia de las dos bases para el cálculo del impuesto, mismas que se aprobaron desde 1987 debido a las altas tasas inflacionarias y al importante apalancamiento que registraban una gran cantidad de sociedades mercantiles. Dado que estas condiciones han desaparecido, se eliminó la base tradicional, lo que acarrea una notable simplificación. También se amplió el plazo para efectuar los pagos provisionales de dicho gravamen respecto a las Sociedades Mercantiles, pasando del día 7 al día 17 de cada mes, asimismo se facilita a dichas personas morales la cuantificación de los enteros provisionales mediante el cálculo de un coeficiente anual.

A fin de promover la desconcentración económica, se permite la deducción instantánea de las inversiones, con la condición de que se realicen fuera de las zonas metropolitanas de México, Monterrey y Guadalajara. Ahora bien, las que se hagan en estas últimas solamente se podrán deducir conforme a los porcentajes autorizados o bien optar por deducir solamente el 60% de la inversión efectuada.

Otras reformas importantes en materia de la Ley del Impuesto Sobre la Renta consisten en la eliminación de la deduc

ción de los dividendos repartidos para el cálculo de la utilidad fiscal de las empresas, hay una disminución de las tasas impositivas tanto para sociedades mercantiles como para personas físicas. En el caso de sociedades mercantiles las tasas serán del 39.2% en 1988 a 37% en 1989, a 36% en 1990, a 35% en 1991.

Dentro de la política tributaria que busca fortalecer -- las finanzas del sector público destaca la instrumentación del impuesto al activo neto de las empresas, con el cual se pretende que también paguen impuestos las empresas que nunca reportaron utilidades para efecto del impuesto sobre la renta de las sociedades mercantiles.

Por la importancia que tiene en la recaudación, Petróleos Mexicanos tendrá el mismo régimen de pagos diarios y mensuales, que se continúa corrigiendo mediante las declaraciones periódicas. En 1989 esta parastatal pagará además derechos sobre hidrocarburos, derechos extraordinarios sobre hidrocarburos, derechos sobre el excedente del precio internacional del petróleo (que se causará cuando el precio promedio ponderado mensual del barril del petróleo mexicano en el mercado internacional exceda los 10 dólares), el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto al valor agregado, los impuestos a la importación y exportación y otros derechos.

Con estas medidas adoptadas en materia tributaria se considera posible alcanzar los objetivos planteados por el Gobierno Federal en cuanto al fortalecimiento de las finanzas del Sector Público, dar mayor simplificación y equidad al sistema tributario, así como alentar la inversión desconcentrada de la planta productiva, con su consecuente efecto en el comportamiento de la economía y su relativa estabilidad.

B) Política Presupuestal.

En materia de gasto, para 1989 se establecen tres objetivos fundamentales, y que para efectos del presente trabajo revisten primordial importancia: a) Consolidar la estabilidad de precios, b) Estimular la inversión como base para la recuperación económica, y c) Atender las demandas de los grupos sociales más desprotegidos.

Con el propósito de cumplir con los objetivos antes mencionados se establece una estrategia de gasto que comprende siete líneas de acción, dos de las cuales son de carácter eminentemente antiinflacionario:

- . Abatir las presiones inflacionarias, reforzando la reciente estabilidad de precios e inducir una recuperación gradual de la economía.
- . Mantener durante todo el año de 1989 un estricto control del gasto público.

Para la consecución del segundo objetivo, las vertientes de actuación van encaminadas a:

- . Estimular la inversión social y privada como el principal motor de recuperación económica en forma gradual.
- . Mantener la infraestructura básica y concluir obras en proceso.

Tendiente al logro del tercero de los objetivos, con el gasto programado para 1989 conseguiré:

- . Atender las demandas de la población bajo el amparo del PECE en apoyo del bienestar de los grupos más desprotegidos.
- . Ampliar y mejorar los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad pública.

Finalmente, una línea de acción que apoyará a las otras seis, consistirá en:

- . Elevar la eficiencia y fortalecer la reestructuración del sector público.

En cuanto a la asignación de los recursos programados para 1989, cuyo monto total asciende a \$246.6 billones de pesos, se distribuyeron de la siguiente manera: 83.6 billones son de gasto programable; 146.3 corresponden al pago del servicio de la deuda; 14.5 a las participaciones y estímulos, y 2.1 a los adeudos fiscales de años anteriores. (48)

Resulta oportuno precisar que el gasto programado es congruente con el objetivo de alcanzar la estabilidad de precios, pues representa un superávit primario que permitirá compensar de manera considerable la caída de los ingresos petroleros -- que se espera en este año. Si se logra el objetivo de que el índice nacional de precios al consumidor se incremente entre el 18 y 22 por ciento, el presupuesto programado significará una reducción real de 2.8 por ciento respecto al esperado de 1988.

Para tener una idea más clara del efecto financiero del presupuesto de egresos en la economía se estima conveniente -- hacer una breve referencia a la evolución del gasto en el -- P.I.B. (Producto Interno Bruto) desde 1982 (véase Cuadro #1), en donde puede apreciarse una disminución significativa en el gasto total hasta 1985 y un nuevo incremento a partir de 1986. Esta tendencia se explica fundamentalmente por las cuantiosas amortizaciones de la deuda que se realizaron en los últimos -- cuatro años y los intereses correspondientes. Con respecto -- al gasto programable pagado, hay un drástico descenso en su -- participación en el P.I.B., donde pasa de 28.2 por ciento en

(48) Fuente: S.P.P., Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989.

1982, a 16.8 por ciento en 1989.

CUADRO No. 1
PARTICIPACION DEL GASTO PRESUPUESTARIO
EN EL P.I.B. (PORCENTAJES) (49)

CONCEPTOS	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 a	1988 b
Gasto total	51.3	46.3	44.9	44.0	52.5	56.7	53.0	49.5
Adefas y economías	2.2	1.1	1.2	1.0	0.9	1.0	0.9	1.0
Amortización	4.8	3.7	5.7	4.5	9.5	11.0	14.9	18.3
Gasto neto	44.3	41.5	38.0	38.5	42.1	44.7	37.1	30.2
Intereses	14.6	13.9	11.9	12.7	17.6	20.4	16.7	11.1
Participación y estímulos	2.7	3.4	3.2	3.0	2.7	2.9	3.4	2.9
Adefas	1.0	1.0	0.6	0.8	0.6	0.4	0.4	0.4
Gasto programable pagado	26.0	23.2	22.3	22.0	21.2	21.0	16.6	15.8
Adefas y economías	2.2	1.1	1.2	1.0	0.9	1.0	0.9	1.0
Gasto programable devengado	28.2	24.3	23.5	23.0	22.1	22.0	17.5	16.8

a. Estimado

b. Proyectado

(49) Fuente: S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989.

Del cuadro anterior se observa que, como proporción del P.I.B. estimado para 1989, el gasto programable devengado se reducirá 0.7 puntos porcentuales. Dicha disminución afectará principalmente el gasto del sector paraestatal.

Otro renglón que se verá afectado por la disminución del gasto público programable es el relativo a la inversión. Sobre este punto cabe destacar que se subsanará la disminución con la mayor participación que tengan los sectores social y privado, además del estímulo a la actividad económica que provendrá de una mejor orientación y eficiencia de la inversión pública, con independencia de su monto global, ésto significa que se destinará fundamentalmente a elevar el bienestar de la población en general. Así, el gasto programable de los sectores de desarrollo regional, educación, salud y laboral, desarrollo urbano y comercio y abasto reflejan un aumento en conjunto del 3.9% en términos reales. (50)

Deuda Pública.

Un aspecto relevante de la política presupuestal es el que reviste el renglón relativo a la deuda pública.

En gran medida los problemas económicos que se han enfrentado en las últimas décadas, sobre todo el vertiginoso proceso inflacionario, se explica por el elevado monto de la Deuda Pública y el consecuente pago por concepto de su servicio, que comprende el pago de los intereses, comisiones y amortizaciones de principal.

El servicio de la deuda para 1989 asciende a 148.4 billones de pesos y su proporción con el P.I.B. representa casi el

(50) Fuente: S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989.

30%. En este sentido cabe comentar que hay una reducción de más de dos puntos respecto a 1988. Por su parte, en comparación con el año anterior los intereses disminuyen y la amortización se incrementa, representando el 11% y 18% respectivamente. Lo anterior se muestra en el cuadro No. 2.

Para financiar el gasto público se autorizó al Gobierno Federal la contratación de un endeudamiento neto interno de -- hasta 15 billones de pesos y un endeudamiento externo de 16.8-billones de pesos (equivalentes a aproximadamente 7,000 millones de dólares).

Cabe resaltar que estas cifras pueden variar su participación en el P.I.B. en la medida en que se logre una adecuada renegociación de la deuda externa y el manejo de las tasas de interés internas.

Respecto al renglón de la renegociación de la deuda se ha estimado que la transferencia neta de recursos al exterior, -- sólo por concepto de intereses ha oscilado en los últimos años entre el 5 y 6 por ciento del P.I.B. En consecuencia ello ha significado que se ha tenido que disponer casi de 40% de los ingresos por exportaciones para pagar intereses sobre la deuda, en lugar de aplicar dichos recursos a financiar un mayor número de actividades e importaciones productivas. Por otro lado, también se ha hecho necesario que el Gobierno Federal obtenga un superávit primario reduciendo el gasto público corriente para poder servir la deuda, además de que se ha producido una -- merma al ahorro generado en México por el pago de los intereses, reduciendo los recursos disponibles para la inversión.

CUADRO No. 2
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA
(Miles de millones)

(51)

CONCEPTO	1988	1989	% DEL P.I.B.	
	a	b	1988 a	1989 b
TOTAL:	131,302.1	148,359.9	32.1	29.8
Intereses	68,474.6	55,128.9	16.7	11.1
Amortización	61,078.3	91,102.3	14.9	18.5
Adefas	1,749.2	2,128.7	0.4	0.4
Gobierno Federal	116,419.5	134,446.3	28.5	27.0
Intereses	62,132.2	48,960.4	15.2	9.8
Amortización	52,538.1	83,357.2	12.8	16.7
Adefas	1,749.2	2,128.7	0.4	0.4
Organismos y Empresas Públicas	14,882.6	13,913.6	3.6	2.8
Intereses	6,342.4	6,168.5	1.5	1.2
Amortización	8,540.2	7,745.1	2.1	1.5

a. Estimado

b. Proyectado

(51) Fuente: S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación,-
1989. México, p. 18

Como objetivos centrales en relación con la renegociación de la deuda, este año se han establecido los siguientes:

- . Asegurar la disponibilidad por varios años de recursos-frescos y eliminar la incertidumbre de las negociaciones anuales.
- . Reducir el valor nominal o el servicio de la deuda acumulada.
- . Asegurar que a lo largo del actual régimen se reduzca la proporción de la deuda externa en comparación con el P.I.B.

Para lograr los propósitos apuntados con antelación, se ha considerado la posibilidad de combinar diversas acciones, tales como conseguir la disminución del valor nominal de la deuda, disminución de tasas de interés internas y externas, reducción de la amortización del sector privado, capitalización de parte de los intereses, intercambio de deuda externa por acciones o deuda interna.

En el campo concreto de la renegociación se ha ofrecido como una interesante solución la propuesta formulada por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, a través del Secretario del Tesoro, Nicolás Brady, mediante un plan de actuación conocido como Plan Brady, en honor a su autor intelectual. Dicho planteamiento consiste fundamentalmente en una reducción del valor nominal de la deuda en un 20% y la recompra a precios de mercado. Esta estrategia se complementará con aportación de mayores recursos otorgados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) para el financiamiento de planes específicos de reducción de deuda, por la vía de la emisión de bonos. El último punto de la estrategia estriba en la posibilidad de otorgar apoyo crediticio más flexible y constante a los países que así lo requieran para rehabilitar sus economías.

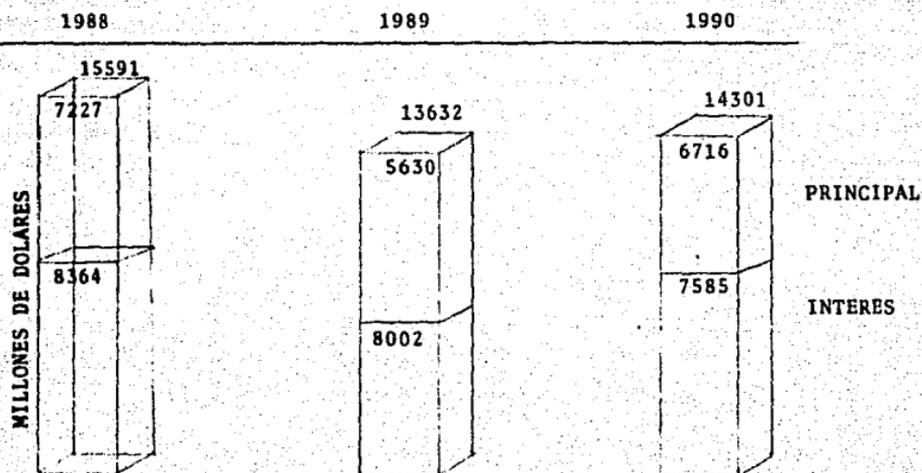
De lo apuntado se desprende que el Plan Brady representará una liberación de los recursos originalmente programados para el servicio de la deuda. Por otro lado, se beneficia también a los acreedores, ya que dichos recursos pueden ser invertidos en importaciones, mismas que en toda América Latina se han visto reducidas significativamente en los años recientes. Por consecuencia, puede concluirse que este Plan responde en gran medida a los planteamientos formulados previamente por nuestro país como condición necesaria para reiniciar el crecimiento económico, lo cual se traducirá en la posibilidad de recuperar los niveles vida de las clases sociales más necesitadas.

A fin de poder determinar el efecto financiero de la propuesta del Plan Brady, es necesario observar que de conformidad con estimaciones del Banco Mundial de acuerdo al saldo total de la deuda externa al cierre de 1987, en las condiciones actuales nuestro país tendría que pagar por su servicio más de 43 mil millones de dólares en el período de 1988 a 1990, correspondiendo a 1989 el pago de 13,632 millones, tal como se muestra en el cuadro No. 3, de dicha suma 5,639 corresponden al principal y 8,000 de intereses; y 14 mil 301 en 1990, de los cuales 6,716 serían de principal y 7,585 de intereses, esto representa un desembolso en dos años de cerca de 28 mil millones de dólares.

CUADRO No. 3

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO
 PERIODO 1988-1990⁽⁵²⁾

- PROYECCIONES -



(52) Banco Mundial.

ACUERDO DE PRINCIPIO CON LA BANCA PRIVADA INTERNACIONAL
DEL 23 DE JULIO DE 1989

Como resultado de las arduas gestiones realizadas en los últimos meses para reestructurar la deuda externa de México - con la comunidad financiera internacional, el 23 de julio de 1989 fue celebrado un acuerdo en principio que permitirá alcanzar la meta de reducir significativamente y de una manera permanente las transferencias netas al exterior.

Mediante el Convenio se logró el reconocimiento de que la deuda externa actual no tiene el mismo valor que cuando fue contratada y que a través de mecanismos concretos se puede reducir la carga que dicho endeudamiento nominalmente representa.

En el Acuerdo se establecen tres opciones, de las cuales los bancos elegirán: a) reducción del 35 por ciento en el valor del principal de la deuda; b) disminución de la tasa de interés a 6.25 por ciento; y c) otorgamiento de créditos adicionales por un monto equivalente a la cuarta parte de la deuda original a su favor.

El efecto que cada una de estas medidas puede tener, se representa de la siguiente forma:

En el primer caso, considerando que la deuda renegociada fluctúa en los 53,000 millones de dólares, de tomarse esta opción la reducción del 35 por ciento en el principal equivaldrá a un ahorro de 8,855 millones de dólares anualmente en el servicio de la deuda externa. Esto se hará mediante la emisión de bonos a 30 años para intercambiar deuda nueva por deuda vieja, reconociendo que su valor de mercado es de 65 por ciento y manteniendo la tasa de interés de mercado.

La segunda opción, es decir la reducción de la tasa de -

interés a 6.25 por ciento implica un ahorro de 1,987 millones de dólares al año, que resulta de la diferencia de pagar intereses al 10 por ciento (5,300 millones de dólares), y pagarlos al 6.25 por ciento (3,313 millones de dólares).

La tercera opción, consistente en proporcionar recursos adicionales equivalentes al 25 por ciento del valor nominal de la deuda, permitirá contar con recursos adicionales por 13,250 millones de dólares en los próximos cuatro años. Esto equivale a tener acceso anualmente a alrededor de 3,312 millones de dólares, los cuales serán contratados a la tasa del mercado.

Durante todo el proceso de renegociación, la banca privada internacional insistió en la adopción nuevamente del mecanismo de intercambio de deuda pública por inversión conocida como "swaps", el cual se aceptará pero exclusivamente para adquisición de empresas paraestatales y en obras infraestructura pública que decidiera el Gobierno Federal.

Es importante resaltar que el precio del petróleo es un elemento que repercute en el convenio, ya que si a partir de 1996 los precios y los ingresos por ese concepto suben, México se compromete a pagar un porcentaje adicional sobre sus obligaciones contratadas en bonos. Por el contrario, si en esa época el precio del petróleo tiene una baja, México recibirá recursos adicionales.

Solamente falta conocer por cual de estas opciones se inclina cada banco, para hacer una adecuada valoración sobre los beneficios y efectos que tendrá el Convenio en la economía nacional, sobre todo en materia de estabilidad de precios.

3.3 Instrumentos de Política Monetaria.

No cabe duda de que la política monetaria ha venido siendo el instrumento de estabilización utilizado con mayor frecuencia, convirtiéndose en algunos casos en la columna vertebral de los planes económicos de estabilización.

En las épocas de depresión económica es empelada mediante un plan para desarrollar obras públicas, con ello se induce una reactivación del proceso económico y se desarrolla la industria, el comercio y la agricultura nacional. En estos casos se recomienda no perder de vista que se puede generar o reforzar un proceso inflacionario.

Se ha establecido diversas formas de influir en el proceso económico y su estabilidad, siendo las siguientes:

- Control de medio circulante.
- Política crediticia.
- Tasas de interés.
- Política cambiaria.

Control del medio circulante.

Es necesario resaltar que la emisión de papel moneda es en realidad una forma de empréstito, entendiéndose por ésta a la manera en que el Estado se allega recursos de inmediato, en la cantidad deseada, sin tener que pagar intereses ni entrar al mercado de valores, el cual se encuentra sujeto a la oferta y la demanda que el mismo supone. El efecto de esta medida se anula hasta el momento en que el Estado retira el papel moneda de circulación.

En principio se ha sostenido que en circunstancias normales, no hay necesidad de la intervención del Estado en la creación o destrucción privada del dinero. Pero el valor del dinero es por naturaleza inestable cuando su creación y su destrucción se deja principalmente a las operaciones de préstamo e inversiones privadas, pues éstas son motivadas por un deseo de lucro.

La justificación más positiva para la imposición de un régimen monetario por parte del gobierno estriba en la posibilidad que ésta puede crear o destruir dinero teniendo en cuenta el interés primario de establecer o restablecer una estabilidad económica, es decir, evitar tanto el estancamiento como la inflación.

Según Kurihara (53) el ejemplo más dramático de desmonetización es el de introducir en la circulación una nueva moneda para cambiarla por la antigua a determinandos tipos fijos de cambio y durante un período específico de tiempo; por ejemplo un billete nuevo por varios billetes antiguos de la misma denominación.

(53) Kurihara, Kenneth K. Ob. Cit. p. 40.

Una manera menos drástica pero muy eficaz para disminuir el medio circulante durante un período definido es la de congelar o bloquear parte o todo el dinero depositado en el sistema bancario y organismos auxiliares. También puede el Estado solicitar a los poseedores de fondos que le hagan préstamos forzosos a largo plazo.

Una medida más tendiente a disminuir el medio circulante consiste en establecer una reserva legal del 100% como parte fundamental de programa para el control de la facultad creadora y destructora del dinero por el sistema bancario.

No puede determinarse a priori la eficiencia de cualquiera de estos instrumentos para lograr en particular un determinado objetivo pues ello depende de muchos otros factores, - como son la gravedad de la inestabilidad económica, contradicción entre las políticas fiscal, monetaria, de precios, etc., o el ambiente político denominante.

Estimo que en este momento se abre la oportunidad de proponer una profunda reforma monetaria, la cual si bien no es la única panacea contra la inflación sí es un remedio contra el componente inercial de la inflación. Cabe precisar que su éxito dependerá de la creación de una unidad monetaria nueva, anclada a la tasa de cambio o en alguna otra variable que garantice un comportamiento no inflacionario.

Debe resaltarse que para 1989, la política monetaria se propone fortalecer la generación del ahorro interno y propiciar su mayor permanencia en el sistema financiero nacional.

Política crediticia.

Como una política de estabilización, en la actualidad -- también se ha utilizado la restricción o la liberación del -- crédito.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Así, para coadyuvar a la disminución del medio circulante se procede optar por:

- a) Que el sector privado compre valores del Gobierno.
- b) Que el aumento del crédito bancario al sector público quede compensado por una disminución del crédito al sector privado.
- c) Que el Gobierno Federal venda valores en el exterior y
- d) Que con el producto de la venta de valores del Gobierno Federal se compren bienes en el exterior.

Para efectos del presente trabajo cabe destacar que los depósitos a la vista constituyen un componente muy importante del medio circulante total. Los depósitos a la vista están -- formados principalmente por depósitos en efectivo y préstamos e inversiones bancarias. A los primeros se les denomina depósitos primarios y a los segundos se les conoce como depósitos derivados.

En cuanto a su efecto sobre la economía, es de señalar -- que a primera vista, en el caso de depósitos primarios no existe un aumento neto en el medio circulante puesto que simplemente se efectúa un cambio de efectivo a depósitos a la vista. Sin embargo, en realidad los depósitos primarios sirven como base para la expansión del crédito y, por lo tanto, para el incremento del medio circulante ya que por esta razón el crédito bancario se crea de la nada, por así decirlo.

De otro lado, la medida denominada encaje legal, cuya -- aplicación se encuentra establecida en la Ley Reglamentaria -- del Servicio Público de la Banca y Crédito y en la Ley Orgánica del Banco de México, permite ser utilizada como un instrumento antiinflacionario porque reduce la cantidad de depósitos a la vista en el sistema económico y las reservas en exceso de los bancos miembros para expansión potencial del crédito. Los

encajes legales obligatorios mayores absorben algunas de las reservas excedentes, impidiendo de esta manera que formen una base para una expansión más amplia de crédito.

Los mayores encajes legales, según Kenneth K. Kurihara - (54), como medidas antiinflacionarias están sujetas a las siguientes limitaciones: 1a.) Si los bancos tienen exasor de re -
servar es posible que el encaje legal pueda ser aumentado; --
2o.) La liberación de los fondos de reserva legal tiende a in -
crementar en la misma medida las operaciones de préstamo de -
los bancos miembros; 3o.) Una política de tasas reales y esta -
bles de interés favorable a las reservas altas de los bancos, impulsando el apoyo, la economía con mayores recursos crediti -
cios, con su consecuente efecto en el nivel de precios.

Coincidimos con Alfonso Quiñones Blanco⁽⁵⁵⁾ en el senti -
do de que otorgan créditos fáciles en épocas en que se vive -
un fuerte proceso inflacionario que trae como consecuencia el
aceleramiento del mismo.

Otro recurso convencional para restringir la expansión -
del crédito es la política de mercado abierto, es decir las -
ventas de títulos y valores emitidos por el Gobierno Federal.
El efecto de esta medida consiste en que al comprar los títu -
los el medio circulante se reduce en la misma proporción que -
las compras.

Ahora bien, aún cuando este mecanismo es un potente regu -
lador de la liquidez en general, las operaciones de mercado -
abierto están sujetas a las siguientes fuerzas compensatorias
como sería una política de gasto público deficitaria o bien -
una confianza excesiva en que la política de mercado abierto -
sería para acentuar más la efectividad de la política moneta -
ria en general.

(54) Kurihara, Kenneth K. Ob. Cit., pp. 78-79

(55) Quiñones Blanco, Alfonso. Ob. Cit., p. 29

Como conclusión puede decirse que el tipo de préstamos públicos que producen el mejor efecto deflacionario sobre el medio circulante y la demanda excesiva es el que reduce o absorbe el poder adquisitivo excedente, es decir el dinero que de otro modo se gastaría en consumo o inversión.

Para 1989, se contempla la necesidad de aumentar la eficiencia en el manejo de los créditos y fortalecer y sanear, en su caso, a los intermediarios financieros, bancarios y no bancario, para disminuir el costo de la intermediación.⁽⁵⁶⁾

Tasas de interés.

En la medida en que aumenta el ahorro financiero y se disminuye el uso de los reversos disponibles por parte del sector público, se logra un desarrollo más armónico de la actividad económica, hecho que permite también disminuir el diferencial entre las tasas activas y el rendimiento pagado a los ahorradores.

Resulta inobjetable que un incremento del ahorro financiero y una adecuada regulación de los agregados monetarios contribuyen a estabilizar el ritmo de abatimiento de la inflación. Esto estimula una mejor captación del ahorro interno al asegurar un rendimiento competitivo.

Es necesario tener presente en todo momento que la política de tasas de interés también va aunada a las medidas relativas al servicio de la deuda pública interna, por lo cual debe estar acorde con esta última.

De conformidad con la Ley Orgánica del Banco de México, artículo 14, corresponde a esta institución establecer las tasas de interés que regirán para todo tipo de operaciones financieras.

(56) Presupuesto de Egresos de la Federación 1989, S.P.P.

A este respecto se apunta que a partir de 1985, el Banco de México disminuyó drásticamente los subsidios en las tasas de interés que eran concedidos por la banca de desarrollo. Por otra parte, las tasas de interés de los depósitos a la vista permanecieron positivos en términos reales.

El Banco de México debe considerar también el incremento o disminución de las tasas de interés que se fijan en los mercados financieros internacionales. En este sentido, durante 1988, las tasas internacionales sufrieron un repunte debido a la persistencia de los desequilibrios presupuestales en diversos países. Por ello, la previsión para 1989, hace estimar (57) a los analistas financieros internacionales que, de continuar los desequilibrios fiscales en algunas economías del mundo, seguirá la presión al alza de las tasas de interés, estableciéndolas en un promedio del 10%.

Tomando en consideración lo anterior, en esta materia se propuso como objetivo el Gobierno Federal lograr un equilibrio entre otorgar un rendimiento atractivo al ahorrador, a la vez de disminuir las tasas reales de interés con objeto de evitar presiones en los requerimientos financieros del sector público y promover la inversión al contar los sectores productivos con mayores recursos. En estas condiciones, resulta indispensable aumentar la eficiencia de los intermediarios financieros para disminuir el caos en la intermediación y reducir el margen entre las tasas de interés activas y las pasivas.

Lo anterior significa que las tasas de interés deben otorgar rendimientos reales a los ahorradores, con ello, las tasas reales podrán disminuir mediante la consolidación de bajas tasas de inflación, el saneamiento de las finanzas públi-

(57) Fuente: S.P.P. Presupuesto de Egresos de la Federación - 1989. México.

cas y la disminución de las transferencias al exterior.

Recientemente se adoptó la determinación de que fueran -- las propias instituciones nacionales de crédito quienes fijaran las tasas de interés de una manera independiente y creativa, etapa que aún se encuentra en estudio por parte de las sociedades de crédito involucradas.

Política cambiaria.

La depreciación de la moneda es una medida de estabilización económica que tiene en sus manos el Estado, pero sus efectos a nivel macroeconómico en este sentido son a mediano plazo.

La depreciación o devaluación en sí, consiste en la reducción del valor intrínseco de una moneda hasta hacerlo coincidir con su valor real o convencional. Este mecanismo coadyuva a corregir el desajuste en la balanza de pagos, al propiciar una salida mayor de mercancías de producción nacional.

Por otra parte, la devaluación es un mecanismo que permite a corto plazo disminuir la demanda de excesivas divisas, -- ésto es, desalienta la fuga de capitales.

Coincidimos con Herminio Blanco y Peter M. Gober⁽⁵⁸⁾ en que un régimen de tipo de cambio fijo involucra el control de un precio nominal. Por ello un gobierno puede mantener un tipo de cambio dado al controlar el crédito interno y algunas -- otras variables. De otro lado, la recurrencia de las devaluaciones debe implicar que el tipo de cambio fijo sea una meta -- secundaria del gobierno que se encontrará condicionada al cumplimiento de otras políticas económicas de carácter primario.

(58) Blanco, Herminio y Gober, Peter M. Un modelo de ataques -- especulativos contra el peso mexicano. Estudio económico. El Colegio de México. Vol. 1, No. 1, Enero-Junio, 1986. -- p. 128

En el artículo II de la Ley Orgánica del Banco de México, se establece que dicho organismo debe contar con una reserva de activos internacionales que tiene por objeto compensar los desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, propiciando con ello la realización de las operaciones internacionales en forma tal que tiendan a contribuir al desarrollo nacional.

En México, en fechas recientes, se han instrumentado diversas medidas para ordenar el funcionamiento del mercado de divisas. Se establecieron las Casas de Cambio, así como disposiciones de deslizamiento del valor de la unidad monetaria nacional. Esta política cambiaria y el régimen de control de cambios ha propiciado un equilibrio en la oferta y demanda de divisas, así como su utilización nacional por parte de los sectores económicos,

Para otorgar en 1989 estabilidad al mercado cambiario y eliminar la incertidumbre que genera expectativas negativas, el tipo de cambio se ajustará tal y como se acordó en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es decir, se deslizará en promedio un peso diario entre el 1° de enero y el 31 de julio de 1989. Esto representará un ajuste total de cerca del 9 por ciento (59). El propósito de estabilización del programa económico aconseja que, conforme el nivel inflacionario se acerque a los niveles internacionales, se afiance la estabilidad del tipo de cambio.

5.4 Instrumentos de Política de Precios.

Una de las políticas antiinflacionarias de naturaleza monetaria es la relativa a los precios de los bienes y servicios que presta el Estado, así como su influencia o control en los productos, bienes y servicios que son prestados por los

(59) Fuente: S.P.P. Presupuesto de Egresos de la Federación 1989, México.

sectores público y social. Es preciso considerar que este tipo de medidas sólo son un complemento a otras más expeditas o flexibles.

El incrementar la producción es en principio una forma satisfactoria de afrontar el problema de la inflación, considerando que la brecha inflacionaria sea originada por una oferta de bienes y servicios insuficiente. Tal aumento en la producción puede inducirse cambiando el destino de los recursos económicos empleados tradicionalmente en la producción de bienes menos sensibles a la inflación a los de mayor sensibilidad. Tal redistribución sería recomendable llevarla a cabo sin el incentivo usual de establecer precios. Así, la producción de determinados productos pueden aumentarse en lo particular.

Una deformación en la estructura costo-precio, debida a un estricto control de los factores de la producción, tiende a elevar los costos marginales con mayor rapidez a medida que aumenta la producción, frenando de este modo el incentivo para crear una producción adicional.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que presta el sector público federal constituye un instrumento que coadyuva a promover el desarrollo en un contexto de mayor eficiencia y equidad.

La ejecución de la política de precios y tarifas se ha orientado a conformar una estructura de precios relativos concordantes con la estrategia económica y social de cada administración. En este sentido ha estado orientada a reducir las transferencias y racionalizar los subsidios para fortalecer el ahorro interno, defender el consumo básico de la población e inducir nuevos patrones de consumo en función del nivel de desarrollo del país, de la disponibilidad de recursos y de los requerimientos de los grupos mayoritarios.

En los años recientes, desde 1983, los ajustes de los precios y tarjetas han fortalecido las finanzas públicas y han permitido mejorar la asignación de recursos, reduciendo los subsidios de manera importante. Lo anterior, quiere decir que se ha procurado eliminar los rezagos derivados de aumentos de precios inferiores al ritmo de la inflación. Esto permite rehabilitar la situación financiera de las empresas públicas.

Para 1989, la estrategia en materia de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Estado es modificada sustancialmente, estableciéndose como objetivo central el que su incremento estará limitado y sus variaciones serán compatibles con la política antiinflacionaria.

Dentro del marco de economía abierta a la competencia externa por la incorporación al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles), un parámetro fundamental de referencia para la determinación de sus niveles son los precios internacionales. Bajo estas consideraciones se prevé que los ajustes futuros serán objeto de concertación, atendiendo al objetivo de maximizar la recaudación y minimizar el efecto sobre los precios internos.

Es necesario redundar en el hecho de que el entorno internacional continuará siendo desfavorable; ello porque han venido disminuyendo los precios de las materias primas de exportación, tales como fibras textiles, minerales, productos agropecuario y pesqueros. Además las políticas proteccionistas y la recesión mundial complementan el panorama adverso.

Atendiendo a que durante 1988 el precio internacional del petróleo se redujo de manera muy importante, el grado que el precio promedio fue del orden de 12 dólares, hecho que representó una baja de más de 3 dólares de lo proyectado a fines de 1987, ⁽⁶⁰⁾ por ello para 1989 la previsión de los analistas con

(60) Fuente: Criterios de Política Económica. Anexo Técnico. - S.P.P. 1989.

sidera que la inestabilidad petrolera no será resuelta mientras no haya un acuerdo real y definitivo dentro del seno de la OPEP, mediante el cual se establezcan cuotas de producción para los países miembros de la organización. En tanto ello no ocurra habrá una fluctuación constante del precio del barril de petróleo, estimándose que el precio promedio será de 10 dólares el barril.

Una última consideración sobre el apartado de política de precios consiste en que, si bien el Estado puede fijar precios máximos de determinados artículos, materias o productos, de conformidad con lo establecido por el artículo 28, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que por ello establece límites legales fuera de los cuales no pueden elevarse los precios de dichos artículos, no debe perderse de vista que este acto que goza de mucha popularidad, presenta algunas fallas cuando es utilizado como medida contra la inflación.

El control de precios no logra producir o restablecer el equilibrio económico. Por el contrario hace crecer la presión de consumo y puede conducir a la escasez provocando grandes injusticias en la distribución de los bienes.

Si el control de precios no va acompañado de alguna medida que provoque una disminución del poder adquisitivo, se convierte en una medida infructuosa para restablecer el equilibrio, además de ir en detrimento del propio consumidor. Por otra parte, esta medida requiere de un enorme esfuerzo administrativo para vigilar su cumplimiento y evitar el mercado negro y el desabasto, con lo cual se resta parte de la popularidad con que en un principio es recibida.

3.5 La Planeación como Instrumento de Estabilización.

No obstante los beneficios que resultan del proceso de -- planeación rara vez se discutía públicamente lo que realmente significaba esta actividad, ni las condiciones que exige para ser un instrumento eficaz para lograr el equilibrio económico y promover el desarrollo.

Como consecuencia de lo anterior, pasaba desapercibido -- que los programas parciales sólo tienen verdadera trascendencia en países donde se han implantado sistemas de planeación integral o nacional, pues en ellos los planes sectoriales son una parte detallada del plan general y, por ende, su contenido y las metas que establecen guardan coherencia con los objetivos previstos para la economía en su conjunto.

Robbins⁽⁶¹⁾ dijo que "la planeación, en el sentido de una elección deliberada, existe en todos los actos de un empresario en una economía de libre cambio". En este contexto, puede decirse que la planeación es un proceso natural, mediante el cual una persona determina en su mente las acciones que va a realizar en el futuro.

Para el Lic. Hugo Rangel Couto, "el término planeación corresponde a algo relativamente reciente, que se refiere a una forma específica y singular de conducir lo económico y lo social, el cual consiste en fijar objetivos generales anhelados por la Nación, que deben ser coherentes y compatibles entre sí, pudiendo cuantificársele en relación con los medios calculados de que va a disponerse durante el tiempo fijado en que se pretende alcanzarlos".⁽⁶²⁾ Por su parte, el Lic. Alejandro Gueva

(61) Citado por GUILLEN ROMO, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1971. -- 1a. Edición. p. 15

(62) RANGEL COUTO, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. p. -- 255

ra Villarreal dice que la planeación es "el proceso de decisiones previas que permiten evaluar alternativas de acción, - definir anticipadamente los objetivos, políticas y metas que se deban cumplir, a efecto de lograr en el futuro un estado - de cosas determinado". (63)

Jorge Witker V. considera que "la planeación económica - constituye una técnica de intervención, a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes, y que, inserta en la Carta Fundamental, define un proyecto nacional en función de objetivos precisados en una - ideología constitucional y política". (64) Jan Tinberg estima que "la programación general tiene que darnos una ojeada a - vista de pájaro del módulo del desarrollo futuro del país, y - mostrar la forma más deseable y más viable en que se desarrollará el producto nacional y sus componentes. La finalidad - de la programación general consiste en llegar a un cuadro general o a una serie de cifras que sirva de armazón al desarrollo posible de una economía". (65)

Finalmente, el artículo 3° de la Ley General de Planeación dispone que "se entiende por planeación nacional del desarrollo la ordenación racional y sistemática de las acciones, que con base en ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad - económica, social, política y cultural, tiene como propósito - la transformación de la realidad del país, de conformidad con los principios y objetivos que la propia Constitución y la - Ley establecen". (66)

(63) GUEVARA VILLARREAL, Alejandro. Apuntes de Administración Pública. Academia de Capacitación. S.H.C.P., 1983.

(64) WITKER V., Joego. Ob. Cit., pp. 54-55

(65) TINBERG, Jan. La Planeación del Desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México, 1959. 1a. edición. pp. 13-15

(66) Ley General de Planeación.

De lo hasta aquí expuesto se infiere que la planeación - constituye un instrumento de política económica que pretende garantizar la consistencia lógica en el actuar del Estado y - para evitar el desperdicio y la desorganización en la actividad económica, por lo cual se hace necesario poner cuidado en que las partes componentes del sistema económico formen un todo coherente y coordinado. No obstante ello, no hay que separar al proceso de planeación de las condiciones históricas -- que lo ven surgir, pues con ésto se logrará una mayor adecuación a las circunstancias actuales, cuya evolución es contínua.

Ahora bien, por lo menos, la planeación debe implicar el cálculo cuidadoso de los grandes agregados del Producto Interno Bruto: relación entre ahorro e inversión distribución de - recursos entre los sectores público, privado y social y entre las diversas regiones. "Un buen plan no debe ser tan ambicioso que conduzca a una inflación galopante e ineficiente, ni tan carente de ambición que conduzca al estancamiento y al -- desempleo".⁽⁶⁷⁾ Además, la planeación económica debe tener presente forzosamente el aspecto social, pues si al elaborar un modelo prospectivo sólo se emplean variables económicas, - puede olvidarse que detrás de todas ellas, y de los sencillos cálculos, está la fuerza normativa del Derecho y las circunstancias políticas, y entonces la planeación no responderá a - la realidad. Asimismo, el proceso de planeación debe considerar también los problemas económicos internacionales.

La planeación no es tal si no es nacional, es decir, si no se considera al país como una unidad, que comprenda tanto al sector público como al sector privado y social, puesto que todos son partes componentes de una sola entidad socio-económica, por lo que no se puede pretender formular una planeación para aplicarla sólo a uno de los sectores del país, en -

(67) SAMUELSON, Paul. Ob. Cit., p. 258.

tanto que los otros siguen en su evolución espontánea.

"Los principios que perfilan toda una planeación económica son: racionalidad; revisión; universalidad; unidad; continuidad e inherencia". (68)

Racionalidad.- La relación de alternativas, ante varias opciones, requiere necesariamente de un análisis sobre sus ventajas y costos, haciéndose imperioso el escoger la que posibilite al máximo el aprovechamiento de los recursos empleados.

Previsión.- La planeación requiere de una previsión acerca de las posibles situaciones en un futuro inmediato o mediato; ésto implica adelantarse a los acontecimientos mediante una actividad intelectual previa, o sea el diagnóstico.

Universalidad.- Significa que el proceso de planeación debe comprender a todos los sectores, las actividades propias de cada uno y del Estado en particular, para estar en aptitud de dar coherencia al plan, pues las interrelaciones de la economía exigen tratamiento integral.

Unidad.- Significa que el plan es un todo orgánico y compatible. Es menester la aplicación de una actividad coordinada, a cargo de un organismo específico, de modo que sea compatible el cuerpo de proyectos con sus respectivos programas y estos con el Plan Regional y Nacional.

Continuidad.- La planeación se divide en fases o etapas que se suceden continuamente, siguiendo un orden lógico o cronológico: diagnóstico, elaboración del plan, discusión y aprobación, ejecución, evaluación y revisión. Por tanto la planificación no es finita, porque al terminarse un plan se pone en ejecución el siguiente.

(68) WITKER V., Jorge. Ob. Cit., p. 57

Inherencia.- Es el hecho de que cualquier organización socio-política y económica recurre a la planeación, de una u otra forma, pues el problema de la escasez de los recursos -- disponibles y la aceleración del proceso de crecimiento económico, exige la observancia de ciertas normas de racionalidad.

Básicamente existen dos clases de planeación: A) Planeación Imperativa o Directiva, y B) Planeación Indicativa o Democrática.

A) Planeación Imperativa o Directiva.

Es el tipo de planeación que no puede prosperar en México, tomando en consideración los antecedentes de protección y defensa de la libertad del individuo.

El empleo de la Planeación Directiva implica imponer las condiciones económicas consideradas como deseables, sin atender a la opinión general.

La Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (U.R.S.S.) es quien, por primera vez, utiliza este sistema de planeación para conducir su economía, en 1927, con el Primer Plan Quinquenal, cuyos resultados fueron importantes. China es otro de los países que emplea el sistema de Planeación Imperativa o Directiva, al igual que el denominado Eje Socialista.

Con la Planeación Imperativa se pretendió suplantar a -- las fuerzas del mercado, como mecanismo para asignar recursos. Este proceso ha venido sufriendo muchas modificaciones, sobre todo en países como Rusia y China, donde se le está comenzando a dar mayor participación a la iniciativa individual.

Cabe resaltar que este proceso planificador es el antecedente precisamente de la Planeación Indicativa o Democrática.

B) Planeación Indicativa o Democrática.

La Planeación Democrática es un método para establecer o restablecer deliberadamente determinadas condiciones económicas socialmente deseables. La inducción comprende todas las políticas de gobierno tendientes a promover, regular y orientar las acciones de los particulares en los sectores privado y social, de acuerdo con el orden legal preestablecido, con el fin de estimular sus actividades hacia el cumplimiento de las metas y objetivos prefijados.

Francia es la primera que comienza a programar la actividad económica mediante la elaboración de planes globales de desarrollo de carácter indicativo. Después siguen Holanda y Japón. Finalmente, la mayoría de los países capitalistas instauran también sistemas de planificación indicativa.

El simple hecho de que al término planeación se le agregue el adjetivo "indicativa" demuestra que existen diferencias cualitativas importantes entre esta y la planeación directiva. Con la planeación indicativa no se pretende suplantarlo al mercado como mecanismo asignador de recursos. El plan desempeña un papel orientador. Según Jan Tinbergen⁽⁶⁹⁾ el plan "es un conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del más conveniente curso de los acontecimientos". Se estima que los planes, a nivel macroeconómico, constituyen en sí una planificación indicativa, pues proporcionan información a los sectores industrial y social sobre lo que va a hacerse respecto a determinados rubros de la economía y su posible efecto en la producción total, permitiéndoles a dichos sectores que ellos sean los que, en busca de su propio beneficio, realicen determinadas conductas coherentes para alcanzar el resultado ideal.

(69) TINBERGEN, Jan. Ob. Cit., pp. 8-9

Ciertamente, la planeación indicativa o democrática no es obligatoria para los sectores privado y social, pues la obligatoriedad es propia de los regímenes totalitarios que dirigen la economía compulsivamente. La planeación indicativa no puede obligar a los empresarios o al sector porque se sustenta en el respeto de las libertades humanas. Este tipo de planeación es una vía media que concilia el respeto de las libertades individuales y las iniciativas particulares y sociales, con una orientación común.

En la planeación no se sustituye al mercado como instrumento regulador, sino que se influye en la economía a través de diversos instrumentos de política económica, de manera integral y coherente.

Cabe resaltar que la planeación indicativa es un proceso que surge como consecuencia de las limitaciones de la economía de mercado para lograr una asignación adecuada de recursos económica, al proporcionar a todos los sectores un panorama más cierto sobre las tendencias y expectativas en las diversas ramas económicas donde interviene y su efecto en la economía en conjunto.

Por lo que hace a México, en virtud de la estructura establecida en la Constitución Política, solamente es dable aplicar la planeación indicativa o democrática, es decir, un sistema de planeación que está sujeto al Derecho y que persigue las metas que todos en general han propuesto.

La idea de planificar la actividad económica en México surge en 1930. Durante el gobierno del Ing. Pascual Ortiz Rubio se expide una Ley General de Planeación, en la que se establece la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional. La citada Ley General de Planeación fue publicada en el Diario Oficial del 12 de julio de 1930, sin que se hubiera reali

zado ningún acto concreto para su aplicación.

El siguiente antecedente de planeación surge en 1934, al elaborarse el Primer Plan Sexenal. El cual fue formulado por el Partido Nacional Revolucionario para que fuera aplicado en el período comprendido de 1934 a 1940. Su importancia radica en que se proponían algunos cambios cualitativos en la economía del país, mediante la aceleración de la reforma agraria, la solución del problema educativo y el rescate de recursos en manos extranjeras.

Cabe observar que este plan abarca únicamente las actividades del sector público, y está dividido en once capítulos, relativos a diferentes aspectos de la administración pública. En materia agraria se propone continuar y acelerar la distribución de tierras, a través de las tradicionales dotación y restitución, destacando los aspectos de organización y capacitación del sector campesino. Como apoyo a este sector se proponen varias medidas: incrementar el crédito agrícola, la introducción de maquinaria, el uso de fertilizantes y fomentando las cooperativas, con el fin de elevar la productividad y que este sector contara con la fuerza organizativa necesaria para influir en la formación de los precios de sus productos. En materia educativa se marca que el gobierno debe dedicar a los gastos en educación un porcentaje importante del presupuesto, que variaría de un 15% en 1934 a un 20% en 1939, proclamándose, además, que merecía preferencia la educación rural. Otra característica del Primer Plan Sexenal era la relativa a hacer efectiva la nacionalización del subsuelo, mediante la recuperación de los recursos naturales en manos de extranjeros.

Otros antecedentes de la planeación en México son: el Segundo Plan Sexenal, elaborado en 1939, el cual se diferenciaba del Primero en virtud de contener un capítulo introductorio que marcaba los objetivos y lo que el plan representaba

como medio para coadyuvar a elevar el nivel de vida en general, sin embargo, sólo quedó como un documento lleno de buenos propósitos. También, durante la campaña presidencial del Lic. -- Miguel Alemán se elabora un programa de gobierno, que dio origen a la Comisión del Papaloapan, la del Grijalva y la de Tepalcatepec, es decir, se impulsó el desarrollo de esas tres zonas mediante la planeación.

Un paso muy importante se da al constituir, durante el régimen del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, La Comisión de Estudios del Territorio Nacional y Planeación, organismo que inició el levantamiento aerofotográfico de todo el país, como base para hacer el inventario de los recursos naturales, y en el mismo período se formuló un programa de inversión-financiamiento por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, integrándose un mecanismo a fin de lograr la conveniente coordinación administrativa y de planeación de los organismos que intervenían en el sector agropecuario. Además, en el gobierno del Lic. Luis Echeverría fueron fusionados el Banco Ejidal, el Agrícola y el Agropecuario, creándose la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que coordinaría a los Comités Estatales respectivos, y se estableció la Comisión Coordinadora de Puentes.

Mención especial merece el llamado Plan Corte para 1962 - 1964 y otro que llegaba hasta 1970, que técnicamente fueron los dos pasos más avanzados que se dieron como ensayo de una planeación que pretendió ser integral, pero que adolecieron de una gran falla: se hizo una estimación de la probable inversión privada, sin que este sector se enterara de las pretensiones que se le atribuían, de tal forma que al no contar con una base sólida para calcular las inversiones privadas, el cálculo de las inversiones públicas no pudo corresponder a la realidad en los propósitos del conuunto nacional. Aquí es oportuno recordar que "la planeación, por su naturaleza, es una función -

que penetra las responsabilidades de todos los órganos de la administración pública, los de carácter semioficial y buen número de entidades privadas y sociales".⁽⁷⁰⁾ Por ende, es necesario tomar en cuenta al elaborar la planeación a todos y cada uno de los componentes de la economía en su conjunto, previendo qué deben, pueden o quieren hacer.

Es de hacer hincapié en que en todos estos intentos de planeación sólo se enunciaba lo que el Estado quería hacer, pero no se le daba participación a ninguno de los sectores privado y social, a fin de que propusieran, a su vez, lo que pudieran ejecutar en combinación con el sector oficial, y coadyuvar a la consecución de los objetivos y metas propuestas.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982.⁽⁷¹⁾

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 fue promulgado con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 9º y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, textos vigentes en esa época, dispositivos legales que previenen la obligación de la Administración Pública Federal de conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establecidos por el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes; es decir, correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto elaborar los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, para lo cual debía dar participación a los grupos sociales interesados. Resulta oportuno indicar que esta participación no se dio,

(70) RANGEL COUTO, Hugo. La Teoría Económica y el Derecho. --- p. 263

(71) Plan Global de Desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1ª. Edición, 1980.

lo cual motivó la falta de colaboración de los sectores sociales, sobre todo del privado, dando por resultado que no fueron cumplidos los objetivos previstos en el Plan Global de Desarrollo.

La aprobación del Plan Global de Desarrollo se dio por Decreto de fecha 15 de abril de 1980, mencionándose en el mismo que la planeación integral del desarrollo se consideraba el instrumento necesario para que, en forma sistemática, fueran definidos los objetivos, propósitos, metas, instrumentos, recursos y acciones, en el tiempo y en el espacio para llevar a cabo la estrategia propuesta, con la mayor posibilidad de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social.

Su importancia radicó en que propició la integración de un Sistema Nacional de Planeación, mostrando los beneficios de la acción globalizadora de la política de desarrollo, pero su gran falla fue la falta de participación popular, la cual implica el compromiso moral de los sectores que intervienen en la elaboración del plan de aportar su colaboración a fin de propiciar el cumplimiento de los objetivos previstos, apeándolos a la realidad.

En el artículo Tercero de dicho Decreto, se establecieron los objetivos que pretendían alcanzarse con el Plan Global de Desarrollo:

1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;

. Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda;

. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y --

eficiente, y

. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Por la falta de un adecuado diagnóstico de las condiciones que entonces prevalecían y las condiciones probables del futuro cercano, los objetivos del Plan Global de Desarrollo no fueron alcanzados. Al contrario, la situación económica continuó deteriorándose, afectando sobre todo a los estratos de la población menos favorecida y a los de ingresos fijos. Otra de las observaciones que merece ser tomada en cuenta es que en el Plan se persiguió integrar todos los aspectos de la vida social, justificándose en el hecho de que todos se interrelacionan.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988,

Antes de que se propusieran las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a finales de 1982, se estimó fundadamente que el artículo 27 Constitucional había permitido aplicar en amplios sectores de la población, una planeación económica y social. Sin embargo, a partir de las modificaciones a la Carta Magna, el modelo de economía mixta, diseñado por la Constitución, se robusteció.

Actualmente, la función rectora del Estado en el proceso económico deriva del contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 Constitucionales, que unidos a los artículos 3° y 5°, definen un orden público económico, reservando al Estado los sectores estratégicos y permitiendo a los particulares una libertad de actuación económica indiscutible.

Para efectos del presente trabajo, interesa especialmente el artículo 25 que, en su texto actualmente en vigor, define claramente la función rectora del Estado en el ámbito --

económico, con la finalidad de lograr un desarrollo integral. Por su parte, el artículo 26 señala que la política económica del Gobierno Federal debe articularse al Sistema Nacional de Planeación Democrática, que apunta a su solidez, dinamismo y permanencia. Es decir, este Ordenamiento impone al Estado la obligación de ejercer su política económica en un contexto de racionalidad y determinación de metas, rompiendo con las improvisaciones, que son origen de un sinnúmero de ordenamientos jurídicos, los cuales, en vez de orientar y disciplinar a los agentes productivos, han servido a fines no necesariamente sociales o colectivos.

Resulta oportuno recalcar que, en atención a los textos de los artículos precitados, en el proceso económico concurren, en igualdad de condiciones, los sectores público, privado y social, con lo cual el sistema de economía mixta adquiere de nueva cuenta la más clara legitimidad Constitucional. Así, en el esquema tripartita, el Estado permite una amplia participación popular, para que los diversos sectores presenten sus sugerencias, a fin de que el plan elaborado, a diferencia del Plan Global de Desarrollo, esté acorde con la realidad. Es precisamente por esto que el Plan Nacional de Desarrollo se convierte en el instrumento fundamental de todo proceso de planeación.

En nuestro Estado de Derecho, la base legal de todo el Sistema Nacional de Planeación Democrática se encuentra en el artículo 26 Constitucional, desarrollado y complementado por la Ley de Planeación, dada a conocer el día 5 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicho Ordenamiento legal está dividido en siete capítulos. En el Capítulo Primero, de disposiciones generales, se destacan las obligaciones establecidas en los artículos 6° y 7° relativas al deber del Ejecutivo Federal de mencionar en su Informe de Gobierno sobre las decisiones adoptadas para la

ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, así como relacionar el contenido de las cuentas - - anuales de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal y de las iniciativas de Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuestos, con los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional.

Más adelante, en el Capítulo Segundo, en su artículo 15, la Ley de Planeación dispone que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde participar en la elaboración -- del Plan Nacional de Desarrollo respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia; proyectar y -- calcular los ingresos de todo el sector público, considerando las necesidades de recursos y la utilización del crédito público, para la ejecución del Plan y los programas; y considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como los precios y tarifas de la Administración Pública Federal, en el logro de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

En el Capítulo Tercero se alude a la participación social en la planeación, que viene a darle el carácter de democrático a dicho proceso. En el Capítulo Cuarto se entra de lleno a la forma, plazo y contenido del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, así como de las vertientes de ejecución - (artículo 22) que son: obligatoria, para las dependencias de la Administración Pública Federal y entidades paracatales; concertada conforme a la Ley con los grupos sociales o particulares interesados; inducida, con la finalidad de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los Programas; y coordinada con los gobiernos de los Estados, a través de los convenios respectivos.

Los Capítulos Quinto y Sexto sirven para detallar las -- vertientes de ejecución coordinada, concertada e inducida, y

la determinación de que los proyectos de presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, las iniciativas de Leyes de Ingresos y cualquier acto que las Dependencias de la Administración Pública Federal realicen para inducir acciones en los diversos sectores de la sociedad, y la aplicación de todos los instrumentos de la política económica y social, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los Programas a que se refiere la Ley de Planeación.

Finalmente, en el Capítulo Séptimo se establecen las responsabilidades en que incurren los servidores públicos y las sanciones que pueden aplicarse.

Con base en las disposiciones legales mencionadas, y para garantizar el carácter democrático de la Planeación Nacional del Desarrollo, característica que no revistió el Plan -- Global de Desarrollo, como ya se vio, fue organizado un proceso de diálogo y comunicación a través de los Foros de Consulta Popular para la Planeación, con objeto de que en el Plan se recogieran las propuestas de los diversos sectores y grupos que integran la población. Este proceso de participación fue interno en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para vincular y sistematizar los distintos planteamientos de los coordinadores de sector, los que ya habían recogido, a su vez, las propuestas y consideraciones de las entidades coordinadas y de las entidades federativas, por medio de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo.

Para hacer frente a la crisis de 1982 en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se planteó la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo.

En el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo estaba inmersa la orientación eminentemente cuali-

tativa del cambio estructural, estableciéndose directrices y líneas de acción a seguir por los diferentes sectores. Los programas sectoriales de mediano plazo y los programas operativos anuales, que formaron parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, fueron los mecanismos para establecer cifras precisas, compromisos numéricos y adecuaciones dentro de los avances de la planeación.

El propósito fundamental del Plan quedó señalado en su Capítulo Cuarto, y consistió en "mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivos en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permite generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno, y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familiar y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático"⁽⁷²⁾

Derivan del Plan cuatro objetivos fundamentales a realizar:

- . Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- . Vencer la crisis enfrentando las condiciones adversas para abatir las causas de la inflación.
- . Recuperar la capacidad de crecimiento.
- . Iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo quedó estructurado en --

(72) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1a. Edición. Mayo de 1983, p. 107

tres apartados: A) Principios políticos, diagnóstico, propósito y estrategia; b) Instrumentación de la estrategia; y, C) Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan.

En el primer apartado se establecieron los principios políticos plasmados en la Constitución, y precisaron la manera en que los siete postulados emanados de la consulta popular fundamentaron la estrategia de desarrollo diseñada en el plan, sus bases políticas que la harían factible y la complementaban. Además, se describían lineamientos generales del gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia, evaluando el potencial de desarrollo y la consecuente estrategia orientada a reanudar el crecimiento económico y mejorarlo cualitativamente. Se indicaban, asimismo, las líneas fundamentales de acción para lograr la reordenación económica, de las cuales destacaban:

- . Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- . Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- . Recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

Las acciones para promover el cambio estructural consistieron en:

- . Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento.
- . Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- . Descentralizar las actividades productivas y el bienestar social.
- . Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- . Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desa

rollo nacional.

- . Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y alentar al sector privado.

De manera resumida, las orientaciones de los principales instrumentos de las políticas mencionadas, pretendían lograr un funcionamiento económico más justo, estable y definido, para lo cual se llevó a cabo el Programa Inmediato de Reordenación Económica y la estrategia del cambio estructural. En dicho plan se previó que cada instrumento debía ser utilizado para conducir en la dirección deseada la variable sobre la que más directamente incidía, buscando realizar el mayor impacto global sobre la economía, interrelacionando tales instrumentos.

En el tercer apartado se planteó la manera en que los diferentes grupos sociales podían participar en la ejecución del plan. Contenía un sólo capítulo, denominado "Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo" y que, como se vio con antelación, fueron cuatro las vertientes de ejecución: la obligatoria, la de coordinación, la concertada y la inducida, lo cual pretendió reafirmar el carácter democrático de la planeación.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la parte relativa a disposiciones que anunciaban con precisión los objetivos, acciones a emprender o lineamientos de estrategia (como se denominaron en dicho documento) son normas jurídicas en virtud de que indicaban lo que los diversos sectores debían o podían hacer en particular. Además dichas normas comprometían la responsabilidad del sector público frente a los particulares, que voluntariamente decidieran actuar con apoyo en lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Coincidimos plenamente con el Lic. Jorge Witker V. ⁽⁷³⁾

(73) WITKER V., Jorge. Ob. Cit.

en el sentido de que "el Plan Nacional de Desarrollo nació formalmente en un decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el -- Diario Oficial de la Federación, que si bien su fuente inmediata fue un acto administrativo, su fuente mediata es la Ley de Planeación, misma que tiene un sólido fundamento constitucional. Dicho decreto, además de dar autenticidad y certeza al plan, aseguró normativamente imperatividad para la administración y comprometió al Gobierno Federal frente a los administrados, a los cuales les otorgó confianza y seguridad, con lo que fue factible prever acciones serias en el campo de la producción y servicios". Es decir, en el plan se establecieron las condiciones y forma de actuación de la autoridad administrativa, dando orden y coherencia a su desempeño y al manejo de los instrumentos jurídicos de que disponía para llevarlo a cabo, lo cual vino a dar certeza al administrador para que éste, a su vez, aportara su esfuerzo a fin de conseguir los objetivos planteados.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El cumplimiento de la obligación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación -- marcan, se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para el período comprendido entre 1989 y 1994.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) contempla seis puntos básicos o apartados y un apéndice, que son:

- 1.- Balance general: Los retos y las oportunidades.
- 2.- Objetivos y Estrategias del PND.
- 3.- Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior.
- 4.- Acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática.

5.- Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios.

6.- Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Apéndice sobre la evolución esperada de la economía.

Para efectos del presente trabajo interesa de manera particular el contenido del punto número cinco "Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios".

En este aspecto el PND propone avanzar hacia el logro de objetivos fundamentales. Se establece que es necesario contar con una economía sana, próspera, capaz de garantizar las bases materiales para el desarrollo el enorme potencial de los mexicanos. La estrategia económica del Plan tiene dos metas prioritarias.

- a) Alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual; y
- b) Reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable al de los socios comerciales de México.

En el mismo sentido se establecen tres líneas básicas para crecer: 1) la estabilización continua de la economía; 2) La ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y 3) la modernización económica.

La primera de ellas se refiere a la estabilidad de precios, no como un propósito que una vez alcanzado se sostiene por él mismo, sino como un objetivo que requiere esfuerzos permanentes.

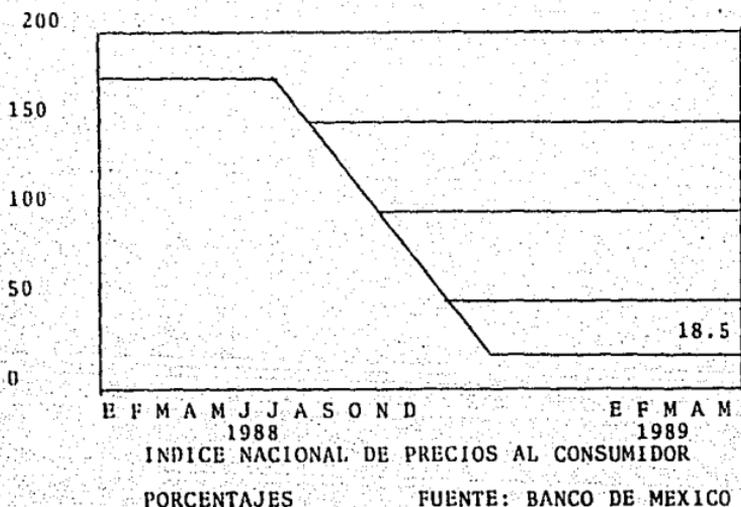
En cuanto a la necesidad de recursos se busca la amplia-

ción continua de su disponibilidad para asegurar el crecimiento económico sostenido. Esta circunstancia impone adaptar estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y las tendencias de la economía mundial.

Establece como prioridad la consolidación de la estabilidad de precios indicándose que como ejemplo de lo que se puede lograr, está el hecho de que en abril la inflación acumulada en los últimos doce meses se ubicó por debajo del 20 por ciento, - la tasa anual más baja de la década.

Esta situación se ve gráficamente representada en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 4
INFLACION ANUALIZADA VARIACIONES PORCENTUALES
FRENTE AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR



En el PND 1989-1994 se recalca que la evolución favorable del control del crecimiento de los precios, se logró en un contexto donde no privan escasez ni desabasto. Refleja, por lo tanto, una situación económica favorable, en donde la restricción presupuestal, el control monetario y la apertura comercial apoyan un esfuerzo ejemplar de concertación entre sectores.

De otro lado se apunta que mientras no bajen significativamente las tasas de interés no existirán en el país los recursos necesarios para elevar gradualmente, en términos reales, los márgenes de rentabilidad, los niveles salariales o los precios de garantía.

La segunda línea de la estrategia económica propuesta en el PND consiste en la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva. El crecimiento sostenido dependerá del fortalecimiento del ahorro interno, pero en el corto y mediano plazo dependerá de la disminución de las transferencias de recursos al exterior para generar el impulso necesario y revertir las condiciones adversas que prevalecieron en años recientes. En el documento analizado se propone disminuir la transferencia de recursos al exterior de aproximadamente el siete por ciento del PIB que tiene actualmente a menos del dos por ciento en promedio durante todo el sexenio.

Para alcanzar la meta propuesta anteriormente se propone buscar soluciones de fondo, aprovechando que internacionalmente se ha reconocido al esfuerzo interno realizado. Un logro importante realizado en lo que va del año de 1989 consiste en que el programa económico de México se convirtió en el Convenio celebrado con el Fondo Monetario Internacional. Por su parte, el Banco Mundial ha comprometido recursos para proyectos y sectores prioritarios. Actualmente ya ha culminado la reestructuración de los créditos oficiales y privados, esto significa que ya hay acuerdos concretos con la Banca Interna-

cional de los cuales los organismos oficiales no han expresado las características particulares de su reestructuración.

La tercera línea de actuación de la estrategia económica es la modernización, la cual se describe en el Plan como un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares. También consiste en un aparato productivo más competitivo en el exterior, un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de mayor número de mexicanos, libres de inseguridades y firmes en el cumplimiento de sus responsabilidades.

En el Plan se considera que la modernización también es innovación y avance tecnológico, nuevas experiencias en la organización del trabajo y en formas de asociación para la producción, promoviendo la adopción de las tecnologías más convenientes para el país.

La política económica trazada en el Plan considera que la concertación es su alidada más poderosa. En el acuerdo de concertación las metas y las razones predominan, en lugar de los hombres o grupos. En la concertación hay una base de respeto-inconfundible, que es el reconocimiento de los derechos de los demás, de los intereses en juego y de la aportación que cada quien significa para lograr la tarea o beneficio común. La concertación reconoce que las tareas o son compartidas o se desvirtúan y se desvanecen. Propósito y compromiso son las fuerzas que transforman el diálogo en realidades, la crisis en estabilidad y la estabilidad en recuperación.

Sin embargo, en el propio Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que crecimiento y estabilidad tienen significado en la medida en que se reflejan en el bienestar colectivo. Por ello, la estrategia global se apoya en el aumento de la produc

tividad para impulsar los avances en el mejoramiento social. -- La solución perdurable para abrir las opciones de los individuos y los grupos es la creación de fuentes de empleo y el aumento en la capacidad de compra de los salarios.

Pacto de Solidaridad Económica.

Una nueva respuesta a las dificultades económicas que se enfrentaron durante 1987 fue la celebración en el mes de diciembre del Pacto de Solidaridad Económica, el cual agregó un nuevo elemento a la planeación consistente en la concertación de voluntades de los sectores de la actividad económica.

Este pacto estuvo en vigencia hasta el mes de diciembre de 1988 y sus resultados pueden resumirse en que, mediante su aplicación durante 1988 se redujo significativamente el incremento en los precios y se evitó un mayor deterioro de las finanzas públicas. En comparación con 1987 la inflación en 1989 fue menor a un tercio reduciéndose la inflación promedio mensual de 8% al 1% a fines de 1988; el déficit del sector público también disminuyó en proporción al P.I.B. en tres puntos, obteniéndose un incremento en el Superávit primario en la misma magnitud, llegando a representar cerca del 8% del P.I.B. (74)

Sin embargo, debe reconocerse que el crecimiento real del P.I.B. fue prácticamente nulo. Lo mismo aconteció con el consumo. Por su parte, la inversión disminuyó a un ritmo superior al acontecido en 1987. El saldo real de las finanzas públicas (el llamado balance operacional) fue negativo, su magnitud en proporción al P.I.B. duplicó al de 1987, año en que se había logrado Superávit.

(74) Fuente: S.P.P. Presupuesto de Egresos de la Federación - 1989.

Cabe destacar que con la incorporación de la concertación se consiguió el objetivo de controlar la inflación, la cual, a finales de 1987, se encontraba al borde de la hiperinflación. En esa época la especulación financiera detonada por la inestabilidad de los mercados bursátiles nacionales e internacionales, indujo a una descomposición de la situación económica, de tal magnitud que generaba una inercia propia y se convertía en una fuente de deterioro de las finanzas públicas.

Con este entorno cualquier programa económico que hubiera pretendido restablecer el equilibrio de la economía tendría muy limitados resultados. De ahí que la concertación, además de atacar los desequilibrios económicos tradicionales, propició la eliminación de la inercia inflacionaria que había desquiciado el sistema de precios.

Mediante el acuerdo promovido por el gobierno, se consiguió estructurar un programa económico para detener el proceso inflacionario. Para ello se propuso un ajuste en las finanzas públicas, obteniéndose el más alto superávit primario del que se tenga conocimiento, a través de las medidas tributarias, de precios y tarifas y de gasto público. Además se modificó el tipo de cambio dando margen a su futura fijación y, paralelamente, se abrió la economía al exterior, estableciéndose un arancel máximo del 20% y reduciendo al mínimo las barreras no arancelarias.

En el marco del Pacto de Solidaridad Económica se realizaron concertaciones (tramos) por períodos que se iniciaron en los meses de marzo, abril, junio, septiembre y diciembre, los cuales regularon la evolución de los precios en todo el año.

P.E.C.E Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

Mediante la celebración de otro pacto económico, entre --

Los sectores de la economía, se pretende enfrentar un doble reto: Consolidar las diversas metas alcanzadas con el Pacto de Solidaridad Económica e inducir un crecimiento económico sostenido a un ritmo superior al del incremento de la población.

El acuerdo, celebrado el 12 de diciembre de 1988 entre los representantes de las organizaciones obreras, campesinas y empresariales, y firmado por el Gobierno Federal, tuvo una vigencia que abarcó del 1o. de enero al 31 de julio de 1989. En el documento se establecieron los objetivos deseados:

- Control estricto de las Finanzas Públicas.
- Estabilidad de los precios y las tarifas que más incidan en el gasto de los consumidores.
- Deslizamiento del tipo de cambio a razón de un peso diario.
- Modificación de la estructura arancelaria para reducir la dispersión actual.
- Absorción, por parte de los empresarios, de los efectos en costos que tengan algunas de las medidas; es decir, no aumentar los precios.
- Gran desreglamentación económica.
- Revisión normal de los contratos colectivos de trabajo.

Prórroga del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE).

La prórroga del PECE por ocho meses, a partir del mes de agosto de 1989 hasta el mes de marzo de 1990, confirma que la concertación entre agentes sociales ha servido como instrumento importante para inducir condiciones de estabilidad.

La prórroga del Pacto no obedece tan sólo a que la renege

ciación de la deuda no ha sido satisfactoria, sino también a propósitos vinculados con la marcha de la economía y las expectativas que se estaban generando.

El PECE ha probado que puede ser espacio para acuerdos de concertación nacionales más amplios, tendientes a promover la inversión, cambiar la política industrial, atender a la pobreza extrema, la productividad y la apertura comercial.

En los acuerdos contenidos en la prórroga del Pacto destaca la decisión de mantener la disciplina presupuestal y la de no modificar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos. Esto se explica por la evolución favorable en las finanzas gubernamentales en los primeros meses del año. También esta medida se enmarca en las metas fijadas para 1989, ya que en el Presupuesto de Egresos de la Federación de este año se previó alcanzar una ligera disminución del gasto programable como proporción del P.I.B. en relación con el año anterior.

Cabe resaltar que la evolución favorable de las finanzas públicas ha sido estimulada por la evolución favorable de los precios internacionales del petróleo en el mercado internacional.

Resulta también conveniente recordar que al haber mayor estabilidad en los precios se produce un efecto positivo sobre la recaudación tributaria en comparación con el mismo período del ejercicio fiscal anterior. Esto confirma que los ajustes fiscales son un elemento fundamental en los programas de estabilización.

La consecuencia de lo anterior es que el superávit primario, es decir, la diferencia entre los ingresos totales y el gasto neto antes de cubrir intereses, al mes de abril estaba-

en un 13% por arriba en términos reales en comparación con los datos registrados en el mismo período del año pasado.

Otra medida importante consiste en el deslizamiento del peso mexicano frente al dólar estadounidense, hecho que ha permitido despejar de alguna manera la incertidumbre cambiaria en el futuro y coadyuva a evitar la especulación. Esta situación se ve reforzada con las altas tasas de interés internas que -- ofrecen rendimientos reales sumamente atractivos.

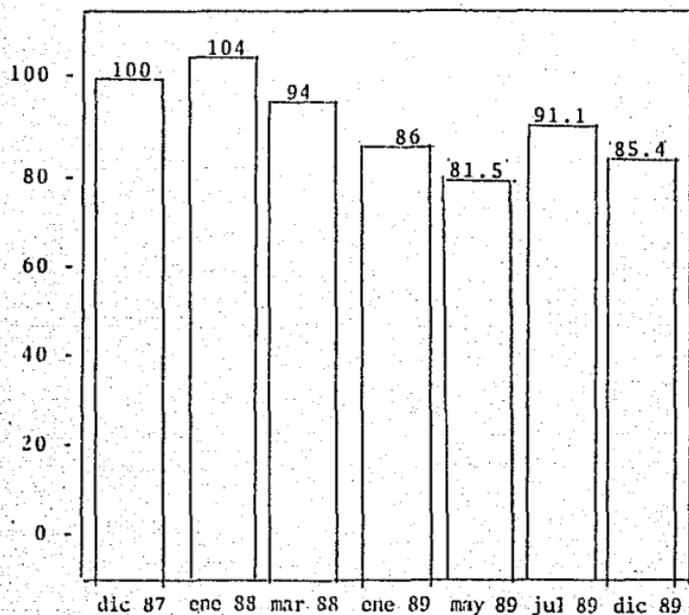
Un comentario adicional con relación a las tasas de interés, consiste en que su elevación ha propiciado el incremento del gasto financiero del sector público e incrementan la deuda interna. Es previsible que las tasas de interés no se ajusten a las circunstancias reales del mercado interno, en tanto no sea resuelto en definitiva el problema de la deuda externa.

En materia de salarios, en la prórroga del PECE está previsto que las revisiones contractuales se darán en un clima de negociación y libertad. Por su parte, con respecto de los precios de garantía de los productos del campo se establece que serán revisados con oportunidad, de acuerdo con el calendario agrícola y procurando mantenerlos en términos reales al mismo nivel que en la actualidad.

De lo hasta aquí expuesto se observa que la política en materia de salarios y precios de garantía no está definida con toda precisión. El incremento del 6% al salario mínimo para el segundo semestre del año, resulta insuficiente para compensar el deterioro del poder adquisitivo provocado por la inflación en el primer semestre de 1989.

En el cuadro No. 5, se observan las variaciones que ha sufrido el poder adquisitivo desde la vigencia del Pacto de Solidaridad Económica y el establecimiento del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

CUADRO No. 5
 INDICE DEL PODER ADQUISITIVO DURANTE EL PAGO
 NIVEL REAL DEL SALARIO MINIMO



PSE
 FUENTE CNSM

PECE

PORCENTAJE
 ESTIMADO

En las actuales circunstancias es loable el esfuerzo conjunto que ha sido realizado para lograr una incipiente estabilidad de precios. Sin embargo, también es importante reactivar la economía para generar mayor riqueza, pero las condiciones prevaletientes no parecen propicias para lograr reiniciar el crecimiento económico en el corto plazo, corriéndose el riesgo de que este objetivo tienda a dificultarse con el transcurso del tiempo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. No obstante que desde su surgimiento al Estado se le concedió la función de un simple vigilante del orden social, sin embargo en la actualidad se ha reconocido la necesidad de que intervenga para lograr un nivel de vida mínimo y, sobre todo, para restablecer el equilibrio en el ámbito económico cuando surgen las épocas de crisis.

SEGUNDA. El grado de intervención del Estado dependerá de la magnitud y de las circunstancias concretas que enmarcan la situación que debe ser resuelta. En el caso de México, se está viviendo una época en la cual es necesario establecer -- los mecanismos que coadyuven a controlar el proceso inflacionario y, a la vez, reactiven el crecimiento económico.

TERCERA. Con el objeto de poder adoptar las medidas necesarias para el control y abatimiento del proceso inflacionario es indispensable identificar las causas de la inestabilidad económica a efecto de propiciar los cambios en la estructura económica sobre bases más sólidas y permanentes.

CUARTA. Es mi opinión que las principales causas que explican el desequilibrio económico, radican en el ámbito interno en que el proceso de industrialización dejó incompletos importantes eslabones en la cadena productiva, lo cual ocasiona una gran desvinculación entre los sectores productivos, ocasionando colosales cuellos de botella que en múltiples ocasiones propician el desabasto. Por otra parte, no se ha estimulado la eficiencia y la productividad. En el ámbito externo, la crisis mundial, el proteccionismo excesivo y la caída en los precios internacionales de las materias primas, sobre todo del petróleo, incidieron desfavorablemente sobre la economía nacional.

QUINTA. Para intervenir en la economía, el Estado cuenta con diversas medidas, siendo las más relevantes las de política fiscal, monetaria y de precios, así como el instrumento fundamental de la planeación.

SEXTA. Mediante los instrumentos de política fiscal, el Estado busca resolver uno de los principales problemas que provocaron la crisis, incorporando una serie de medidas que en su conjunto tienden a lograr restablecer el equilibrio de las finanzas públicas. Se realizaron acciones para incrementar el nivel de ingresos del Gobierno Federal y se proponen otras que incidan en una reducción del gasto público. En cuanto al aumento de los ingresos, destaca la creación del impuesto al activo de las empresas; en cuanto a la disminución del gasto público destaca la renegociación de la deuda externa.

SEPTIMA. En materia de política monetaria, a fin de coadyuvar con los objetivos de política fiscal y de precios, se establecen medidas que pretenden reducir las tasas nominales de interés y se reanuda el deslizamiento del signo monetario de una manera controlada, acciones que en su conjunto fortalecerán las finanzas públicas.

OCTAVA. A efecto de lograr también los objetivos de la política fiscal y monetaria, se fijan como directrices, en materia de precios, no incrementar los precios de aquellos bienes y servicios que presta el Estado y que más inciden en el proceso económico. Este hecho prácticamente se convierte, junto con el deslizamiento de un peso diario en promedio del dólar, en el anclaje de la inflación. Con ello, también se estima se dará margen a desalentar las expectativas inflacionarias y la desconfianza, circunstancias que inciden desfavorablemente en las épocas de crisis.

NOVENA. En relación con la planeación, el enfrentamiento a las circunstancias acontecidas en fechas recientes, motivó -

un replantamiento en esta materia. La experiencia actual nos indica que todo plan está supeditado a las condiciones del momento, de tal suerte que en los casos de crisis y desequilibrios deben circunscribirse al corto plazo, pues de no atender a esta condición serán inevitablemente superados.

DECIMASEGUNDA.- Como conclusión final, cabe decir que ningún instrumento empleado por el Estado para restablecer el equilibrio puede ser considerado en forma aislada. Por consecuencia, no debe atribuírsele mayor jerarquía sobre los demás instrumentos de política económica. Esta conclusión obedece a que todos los instrumentos actúan interrelacionadamente, por lo cual se estima necesario que sean empleados de manera que produzcan el mejor beneficio de acuerdo con los objetivos planteados.

DECIMA.- La concertación, como complemento de los instrumentos de estabilización, se cristalizó en el Pacto de Solidaridad Económica y posteriormente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, los cuales han permitido lograr una cierta estabilidad de precios y, a su vez, han representado la respuesta más importante para detener el decremento del poder adquisitivo del salario.

DECIMAPRIMERA.- La renegociación de la deuda externa recientemente concretada, establece las fases para evitar las grandes transferencias de recursos económicos al exterior, haciendo con ello posible contar con la inversión pública y privada, necesarias para reactivar la economía, pero sus beneficios serán observables hasta el mediano plazo. Es indudable que la renegociación de la deuda externa acabará con la incertidumbre que provoca la especulación y la dolarización en las actividades económicas. La renegociación propiciará que los inversionistas dejen de presionar el mercado de dinero y se observará también una disminución de las tasas de interés prevalecientes en el mercado nacional, para ubicarse en sus niveles reales.

BIBLIOGRAFIA

Barre, Raymond. Trad. Julieta Campos. El desarrollo económico. F.C.E. México, 1973. 173 pág.

Cortina, Alfonso. Curso de Política de Finanzas Públicas de México. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

Díaz- Alejandro, Carlos F. Trad. José Luis Alberro. La Deuda de América Latina: Creo que ya no estamos en Kansas.

Gill, Richard T. Trad. Haroldo Díez. La Economía y el Interés Público. Cía Editorial Continental, S.A., México, 1974. - 352 pág.

Guillén Romo Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. - Editorial Nuestro Tiempo. México, 1971.

Juano, Manuel de. Curso de Finanzas y Derecho Tributario. Tomos I y II.

Koivisto, William A. Trad. Carlos Fernández Ortiz. Principios y Problemas de Economía Moderna. Editorial Limsa- Wiley, St.- México, 1965.

Kurihara, Kenneth K. Trad. Rubén C. Pimentel. Teoría Monetaria y Política Pública.

Pazos, Luis. El gobierno y la inflación. México, 1985.

Rangel Couto, Hugo. La teoría económica y el derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982. 275 pág.

Rangel Couto, Hugo. El Derecho Económico. Editorial Porrúa, - S. A. México, 1985.

Samuebson, Paul A. Curso de Economía Moderna. Trad. José Luis Sanpedro. Editorial Aguilar, S.A. Madrid, España, 1979. (004 pág)

Solis Leopoldo y Cedillo Ernesto. Algunas consideraciones sobre la evolución reciente de la Deuda Externa de México.

Tinberg, Jan. La Planeación del Desarrollo. F.C.E. México, 1974.

Witker V., Jorge. Derecho Económico. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Harla, S.A. de C.V. México, 1985. 480 pág.

Zamora, Francisco. Tratado de Teoría Económica. F.C.E. México, 1977.

Flores Zavala, Ernesto. Finanzas Públicas. Editorial Porrúa, - S.A., México, 1982.

Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.

LEGISLACION:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Ingresos de la Federación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley de Planeación.

OTRAS FUENTES DOCUMENTALES:

- Plan Global de Desarrollo, S.P.P.

- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, S.P.P.
- Informes anuales del Banco de México, 1983, 1984, 1985, --
1986. 357 pág.
- Presupuesto de Egresos de la Federación, 1989. México, - -
S.P.P., 1988.
- Guevara Villarreal, Alejandro. Apuntes de Administración Pú
blica. Academia de Capacitación. S.H.C.P. 1983.
- P E C E - Pacto de Solidaridad Económica.