

296



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICOS ECONOMICOS

EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO
DEL DESARROLLO 1997-2000.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GONZALEZ GALICIA, JOSE ANTONIO



ASESOR DE TESIS: LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ.

MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2001



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 esta 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.



LIBERTAD NACIONAL
AVANZAMA
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

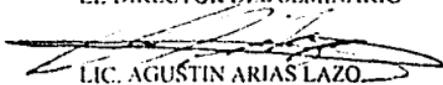
El pasante JOSE ANTONIO GONZALEZ GALICIA, con número de cuenta 8734147-8, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. José Antonio Almazán Alaniz, titulada: "EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1997-2000".

El pasante GONZALEZ GALICIA ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad de Derecho".

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 23 de agosto de 2001.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

cle

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

SR. LIC.
DON AGUSTIN ARIAS LAZO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO - ECONOMICOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

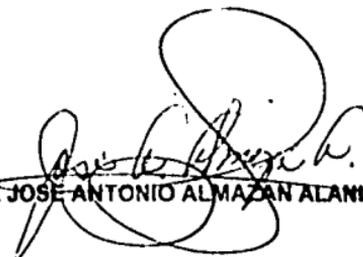
Muy distinguido Maestro:

El alumno JOSE ANTONIO GONZALEZ GALICIA, con número de cuenta 8734147-8 ha elaborado bajo la asesoría del suscrito la investigación de tesis profesional titulada "EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO 1997-2000", que ha elaborado para ser admitido a sustentar el correspondiente examen profesional.

Estimo que el trabajo en cuestión reúne los requisitos que al respecto exige la normatividad universitaria, por lo que la someto a su amable consideración para lo que Usted tenga a bien determinar.

Sin otro particular me es grato enviarle un cordial saludo, y manifestarme a su disposición para cualquier comentario o aclaración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, D.F. a 9 de julio del 2001.


LIC. JOSÉ ANTONIO ALMAZÁN ALANÍZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Dios; ¡Muchas Gracias!
Sé muy bien que todo te debo.

A mi Madre, que sin su inestimable apoyo moral, este logro en mi vida profesional, sin lugar a dudas no hubiese sido posible. A ella, en verdad muchas gracias, que me ha enseñado a enfrentar con vertical hombría todos los avatares de la vida. Trataré de corresponderte, siendo un hombre de bien, como siempre lo has querido, un buen abogado y un buen Universitario, para que te sientas muy orgullosa de mí, y así nunca te arrepientas de haberme traído al mundo, sino que muy al contrario. Por todo ello, y por haberme formado,

Muchas Gracias Mamá.

A mi Padre, en medio de la tormenta.
Entre el amor y el desconcierto
Gracias Papá.

A mi pequeña hija Ise María, con todo el amor que le profeso, capacidad de amar que ignoraba tener, hasta que la conocí. ¡Te adoro mi pedazote!
Hija mía, sabe bien que eres el motor para lograr todas mis aspiraciones y mis sueños, y para tratar de superarme intelectual y profesionalmente para que también te sientas muy orgullosa de tu Padre.
Con una gran esperanza en el futuro, en tu futuro, en nuestro futuro

Te adoro con toda mi alma, hija mía.

A mi Esposa, con la esperanza puesta en nuestro futuro, en que muy pronto volveremos a estar juntos los tres, en nuestra felicidad, confiando en su entendimiento y sentido común. ¡Por favor! piensa sólo en lo que debes pensar. ¿Cuál debe ser tu prioridad? Te Amo, no lo olvides

A mi Queridísima Alma Mater, es en verdad un privilegio y un gran orgullo haber podido estudiar en su seno. Gracias por haber contribuido a mi formación personal, profesional, e intelectual. Espero corresponder siendo un buen Abogado, tratando siempre de poner en alto su nombre dentro y fuera de los Tribunales. En verdad es la Máxima Casa de Estudios de México y de toda la América Latina, para malestar de todos sus detractores y enemigos gratuitos.

Muchas Gracias mi UNAM.

Naturalmente, Gracias a todos los Queridos Maestros de mi Facultad, que para mi buena suerte, algunos de ellos se han convertido en mis amigos, y he tenido la oportunidad de convivir con ellos; y el recuerdo afectuoso para dos de ellos que desafortunadamente se nos adelantaron en el camino; a todos ellos, los buenos Profesores de mi querida facultad, los que afortunadamente son los más, en verdad...

Muchas Gracias.

No quisiera desaprovechar la oportunidad para agradecer muy especialmente a los siguientes Maestros

Lic. Amado Álvaro Alquicira López, Lic. Rodolfo Terrazas Salgado, Lic. Raúl López Dupont, Lic. Gabriel A. Regino García, Lic. José Hernández Acero (qepd), Lic. Humberto E. Tirado Gutiérrez (qepd), Lic. Flavio Galván Rivera, Lic. Vicente Toledo González, al Sr. Lic. Agustín Arias Lazo, Director del Seminario, y por supuesto al apreciado profesor, mi Asesor de tesis, El Sr. Lic. Don José Antonio Almazán Alanís

Gracias Maestros.

A mi queridísimo hermano Mario, Médico de profesión que por su rectitud y honestidad, siempre ha sido un ejemplo a seguir. Cumpliendo ¡por fin! la promesa que te hice hace algunos años.

Gracias Mariux.

Naturalmente a mis queridísimos hermanos Anita y Raúl, siempre conmigo en los momentos más difíciles, como siempre, su apoyo moral, invaluable. Para ustedes, mi eterna gratitud, mi cariño y mi respeto. Espero poder corresponderles algún día.

Los quiero mucho.

Y por supuesto, no puedo dejar de mencionar a mi Querido Compadre y Amigo Victor, en realidad, más amigo que compadre también quiero agradecerte todo lo que has hecho por mí, a lo largo de mi carrera profesional, esos préstamos para libros, el tiempo que estuve en tu casa, etc. todo eso no se me olvida, sin olvidar tu apoyo moral en esta difícil prueba para mí. Ciertamente, en buena parte has contribuido para la realización de este logro

Muchas Gracias Compadre

Por último, un profundo agradecimiento a mis Abuelos, siempre han sido ejemplo de verticalidad, honestidad, honrra y trabajo; en verdad, me hacen mucha falta, pero sé de cierto que están conmigo, nunca le olvidado sus consejos, y he tratado de aprovechar sus experiencias, perdón si alguna vez les fallé, espero algún día ser digno de reunirme con ustedes, igual que antes, repitiendo momentos tan felices como inolvidables

Los extraño mucho, y los quiero aún más.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.	3
Capítulo I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.	6
I.I Antecedentes Económicos.	6
I.II La Crisis Económica de 1994. (los errores de diciembre).	12
I.III Políticas de deuda pública.	16
a). Acciones gubernamentales para mitigar los efectos del ajuste económico sobre la población.	17
I.IV Consideraciones finales.	18
Capítulo II. MARCO JURÍDICO DEL PROGRAMA.	20
II.I Facultades Constitucionales del Ejecutivo.	20
II.II Exposición de motivos.	24
II.III DECRETO por el que se aprueba a el programa sectorial denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.	27
II.IV Ley de Planeación	30
a). La Planeación Económica y Economía Mundial.	34
b). Antecedentes de la Planeación Económica en México.	36
c). El Sistema Nacional de Planeación.	44
II.V Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	45
a). La Administración Pública.	46
Capítulo III. EL PRONAFIDE.	50
III.I Presentación del programa	50

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III.II Políticas y estrategias de financiamiento.	55
III.III Líneas de acción.	56
1. Objetivos de la política del financiamiento.	56
2. Promover el ahorro del sector privado.	56
3. Consolidar el ahorro Público.	56
4. Fortalecer y modernizar el sistema financiero.	57
5. Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.	57
III.IV Alcances del programa en materia social.	57
1. Acciones amplias de gasto social.	58
2. Acciones dirigidas a combatir la pobreza extrema.	59
3. Reforma al sistema de seguridad social.	61
III.V Vinculación del PRONAFIDE con otros programas económicos gubernamentales.	61
1. Puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones.	61
2. El Blindaje Financiero.	64
III.VI Metas y objetivos del PRONAFIDE.	67
Capítulo IV. MARCO MACROECONOMICO Y FISCAL DE LA POLITICA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.	70
IV.I Marco macroeconómico.	70
IV.II Entorno Internacional.	76
IV.III Marco fiscal 1998-2000.	80
IV.IV Resumen Final.	89
CONCLUSIONES.	98
BIBLIOGRAFIA.	102

INTRODUCCIÓN.

El Gobierno Federal dio a conocer el 03 de Junio de 1997, El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, dicho programa de gobierno contiene las principales metas macroeconómicas del Estado a corto, mediano y largo plazo en materia de desarrollo económico, de entre las cuales se encuentra, a mediano plazo, la de elevar de 4.5 a 5.6 el Producto Interno Bruto (PIB), generando de esa forma un millón de empleos anuales, además de fomentar el ahorro interno, instrumento en el cual se apoya de manera importante el presente plan, para lograr las metas propuestas.

Asimismo, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público Guillermo Ortiz Martínez (actual Gobernador del Banco de México), en una ceremonia realizada en la Residencia oficial de Los Pinos, explicó que con este programa, se esperaba sentar las bases para evitar las crisis económicas recurrentes, tan comunes en los fines de sexenio, sin tener crisis financieras al final de la administración actual, y dejando condiciones económicas sanas y sólidas para el inicio de la administración siguiente.

En ese sentido, Ortiz Martínez explicaba además que, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, por sus siglas PRONAFIDE, buscaba también elevar el ahorro total hasta un nivel equivalente al 25% del Producto Interno Bruto en el año 2000, y abatir la inflación a menos de un dígito, así como aumentar el nivel real de los salarios, fortaleciendo la capacidad del Estado para atender las demandas sociales

También se dijo, que una de las causas más importantes por las que fue implementado el programa de gobierno que ahora se analiza, son las crisis económicas recurrentes que ha tenido México en los últimos veinte años a fines de cada sexenio, y a los inicios del subsecuente, crisis que han interrumpido el crecimiento del país, lo cual sólo puede evitarse tomando medidas preventivas, como lo sería utilizar el ahorro externo para complementar el ahorro interno

Con la finalidad de lograr las metas del programa, en primer lugar, se proponía mantener un entorno macroeconómico estable, lo cual implicaba continuar con una política fiscal y monetaria congruente con dicha estabilidad, -tendencia que se ha tomado incluso en la presente administración- fortaleciendo las fuentes de financiamiento del desarrollo y estimulando de manera particular el ahorro interno.

En ese sentido, -se dijo- que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo no partía de cero, sino que se construía sobre los esfuerzos ya realizados por todos los Mexicanos y por el Gobierno de la República, mencionando, que dentro de esos

esfuerzos podían mencionarse los siguientes; esto es, los presuntos logros con que ya contaba la administración anterior como bases para iniciar el programa;

- a). Se fortaleció la política fiscal;
- b). Se puso en marcha el nuevo sistema de pensiones;
- c). Se eliminó la vulnerabilidad económica asociada a la deuda externa; y
- d). Se logró un aumento del ahorro interno del cinco por ciento del Producto Interno Bruto de 1994 a 1997.

Se planteó también, que para lograr los objetivos del financiamiento del desarrollo, el programa debería fundamentalmente, promover el ahorro del sector privado, consolidando de esa forma el ahorro público, fortaleciendo y modernizando simultáneamente el sistema financiero nacional, buscando así, impulsar un crecimiento económico sostenido hacia el año 2000 y por lo menos, los inicios de la década, y desde luego, de la administración siguiente, a efecto de generar más empleos, incentivando como complemento el ahorro externo, fomentando la inversión privada, continuando de esa manera la lucha para disminuir los índices de inflación.

Como **líneas de acción** se planteó:

- Mantener un entorno macroeconómico estable.
- Fortalecer las fuentes de financiamiento del desarrollo.
- Utilizar el ahorro externo sólo como complemento del interno.
- Mantener la libre flotación de la moneda.

Como **METAS** el programa debería alcanzar:

- Un crecimiento de por lo menos 5.6 por ciento al año 2000.
- Generación de mas de 1,000,000 de empleos anuales.
- Promover el ahorro interno al 22% del Producto Interno Bruto.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- Aprovechar el ahorro externo como complemento del interno al 3% del PIB.
- Fomentar la inversión al 25% del Producto Interno Bruto.
- Continuar disminuyendo la inflación al 7.5% para el año 2000.

En suma, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), presentaba los objetivos, estrategias y acciones fundamentales de la política hacendaria que habrían de ser adoptados durante el período 1997-2000, sentando las bases económicas para el inicio de la administración siguiente, a efecto de alcanzar las metas en materia económica planteadas.

En efecto, el PRONAFIDE revistió de gran importancia para el desarrollo micro y macroeconómico de nuestro país, al intentar aprovechar la inercia globalizadora mundial, en su modalidad de inversión en México con tendencias de beneficio colectivo, tratando de sanear la actividad financiera nacional a corto mediano y largo plazo, en todos los sectores productivos del país, ya que los resultados de este programa, debían verse traducidos en un mayor poder adquisitivo para la población, para el final del sexenio pasado, y para los inicios del año 2000 y de la administración subsecuente, de ahí la importancia del análisis del programa, porque las políticas del actual gobierno para alcanzar las metas planteadas, siempre son las mismas al inicio de cada sexenio, y este caso, no ha sido la excepción, ya que las políticas que se han anunciado, son exactamente las mismas que las que se tomaron en el plan de gobierno que ahora se expone.

Capítulo I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.

I.1 Antecedentes Económicos.

Desde mediados de la década de los ochenta, la economía mexicana sufrió grandes cambios estructurales, los cuales llevaron implícito el tránsito de un sistema económico cerrado y ampliamente controlado, a otro, que se caracterizó por una mayor apertura y competencia. En congruencia con esas medidas, el gobierno federal tuvo que llevar a efecto muchas y muy diversas reformas económicas, con miras a abrir o ampliar la participación de los particulares en un gran número de actividades productivas, antes restringidas sólo para el gobierno federal.

Por su parte, el Estado tuvo que concentrar gran parte de su esfuerzo en áreas estratégicas, así como en la regulación y supervisión del correcto funcionamiento de los mercados, realizando simultáneamente acciones compensatorias para mejorar la distribución de los ingresos y canalizar mas ayuda a los que mas lo requerían.

Es importante destacar, que México en los últimos veinte años tuvo que enfrentar crisis económicas recurrentes, las cuales por lógica, impactaron negativamente el crecimiento económico de nuestro país, caracterizándose esos periodos por un bajo nivel de ahorro interno, y una elevada dependencia del ahorro externo.

En ese orden de ideas, sufrimos un creciente deterioro en la cuenta corriente en los años que precedieron a las crisis cambiarias, reflejándose ese deterioro en la incapacidad de México para generar recursos internos de financiamiento, suficientes para sostener el crecimiento económico del Estado, lo que ha derivó invariablemente en una excesiva dependencia del ahorro externo, y necesariamente condujo a grandes y terribles crisis económicas en la balanza comercial.

Como el más próximo antecedente contemporáneo sexenal, tenemos que, entre 1977 y 1982, el crecimiento del Producto interno bruto (PIB), se basó en una excesiva ampliación del gasto interno de la economía. De hecho, si bien la inversión pública fue un elemento que fomentó una importante expansión en la demanda agregada, la estructura de los ingresos y gastos públicos, impidió que este sector generara el ahorro suficiente para financiarla.

En ese sentido, la excesiva participación del Estado en diversas áreas productivas del país, propició que las erogaciones se canalizaran a proyectos de inversión poco o nada rentables, con altos gastos de operación y de administración respecto al nivel de los ingresos propios generados, además, se observaron elevados costos financieros resultantes del creciente saldo de la deuda externa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, los ingresos se sustentaban en numerosos gravámenes con altas tasas impositivas, que propiciaban la evasión fiscal, independientemente del reducido número de contribuyentes, lo cual mermaba la capacidad recaudatoria del Estado, con las consecuencias lógicas en la reducción del crecimiento nacional.

Asimismo, entre 1977 y 1980 el ahorro público no creció lo suficiente como para cubrir totalmente la inversión pública con recursos del Estado, por ello, el financiamiento del crecimiento de la inversión gubernamental, recayó en el ahorro privado y externo, por lo que el incremento del ahorro privado fue insuficiente, por lo que fue necesario recurrir de manera creciente a fuentes externas de financiamiento.

Para 1982, el exceso de gasto público, y la caída en los ingresos por exportaciones, resultante de la reducción en el precio del petróleo, y el creciente déficit de la cuenta corriente, deterioraron las expectativas de los inversionistas, y provocaron una drástica reducción en los flujos de financiamiento externo, así como una gran fuga de capitales, en ese periodo, el ahorro público fue sustituido principalmente por ahorro externo, haciendo insostenible el déficit de la cuenta corriente, trayendo como consecuencia, una de las crisis financieras más agudas en la historia de México.

Esta grave crisis económica, interrumpió el proceso de crecimiento registrado en el periodo de 1977 a 1981, afectando además severamente las posibilidades de desarrollo económico a futuro, al haberse provocado un nivel excesivamente elevado de deuda externa pública

En ese sentido, para 1982, esta deuda representó un 46.4 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que un año antes, esta cifra era de 24.4 por ciento, lo que representó, un cambio drástico en los ingresos públicos del país, por ello, el crecimiento del PIB, se basó en una excesiva ampliación del gasto interno, ya que si bien, la inversión pública fue un elemento que promovió la expansión de la demanda agregada, la estructura de los ingresos y gastos públicos, no permitió que ese sector generara el ahorro suficiente como para financiarla

Es importante destacar, que este aumento fue factor importante para la devaluación de nuestra moneda sufrida en ese mismo año de 1982, lo que incrementó necesariamente el valor de la deuda externa en dólares en relación con el Producto Interno Bruto, impactando de manera negativa a nuestra economía, provocándose altos niveles de inflación

En el periodo comprendido entre 1983 y 1987, la economía mexicana sufrió un nuevo revés financiero, al tener que enfrentar una situación de flujos negativos de ahorro externo, como consecuencia de la crisis de la deuda de 1982, ya anteriormente reseñada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ante la ausencia de fuentes de ingreso de divisas alternativas a la exportación petrolera, a partir de 1983, debió de realizarse un esfuerzo importante para la generación de ahorro interno, tanto por parte del sector público, como del sector privado, a fin de generar las divisas suficientes para sufragar las obligaciones contraídas con anterioridad, derivadas del servicio por deuda externa, teniéndose que realizar otro ajuste en las finanzas públicas, con la finalidad de pasar en 1981 de un déficit primario del 8 por ciento del Producto Interno Bruto, a un superávit de casi 5 por ciento del producto para 1984¹, contribuyendo con estas medidas a tratar de restablecer mayores niveles de ahorro interno nacional en ese periodo.

Cabe aclarar, que el llamado "balance primario" utilizado para medir el esfuerzo realizado en el período corriente para ajustar las finanzas públicas; se define como la diferencia entre los ingresos del sector público y sus gastos totales distintos de intereses, en razón de que la mayor parte del pago de intereses en un ejercicio fiscal, está determinada por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores.

Para el año de 1985, la necesidad de generar divisas provenientes de fuentes permanentes y estables, dio lugar a un proceso de apertura comercial, que se constituyó en un mecanismo de apoyo a un crecimiento económico más dinámico de las exportaciones manufactureras

Entre los años de 1983 y 1987, se logró un mayor ahorro interno, sin embargo, ese ahorro sólo fue suficiente para cubrir el pago de las obligaciones derivadas del endeudamiento externo de años anteriores, ya que si bien el ahorro interno aumentó, al mismo tiempo se registraron ahorros externos negativos, de tal suerte que el ahorro total prácticamente no creció, lo cual explica, el porqué el aumento del ahorro interno, no se reflejó en un crecimiento satisfactorio de la actividad económica nacional, esto es, que esos resultados económicos "positivos", no se vieron reflejados en un mayor ingreso per cápita real entre todos los Mexicanos.

En el año de 1989, con la renegociación de la deuda externa del país, se tuvo un doble efecto positivo en el comportamiento global del ahorro,

1o. la disminución de la carga en el servicio de la deuda externa, así como un mayor acceso a los mercados internacionales de capital, permitiendo revertir de manera sustancial la posición negativa del ahorro externo

2o. la disminución en el pago de intereses de la deuda externa, dio como resultado el fortalecimiento del ahorro público, lo cual redundó como efecto

¹ Planeación Democrática. Revista de la Secretaría de Programación y Presupuesto, año 3 número 28. Julio de 1985, México.

positivo para reiniciar el crecimiento.

Asimismo en ese período, se consolidaron reformas importantes tendientes a modernizar el aparato productivo, como fueron la profundización de la apertura económica a los flujos comerciales del exterior, así como la consolidación de un programa de ajuste de las finanzas públicas.

Esta última medida, consistió principalmente en mantener las erogaciones del sector público en niveles compatibles con fuentes de financiamiento no inflacionarias, avanzando de esta forma, en una serie de reformas estructurales dirigidas a fortalecer las fuentes permanentes de ingresos del sector público, así como a incrementar la eficiencia en la canalización del gasto público, hacia sectores sociales prioritarios, así como en una mayor inversión privada en infraestructura pública.

El cambio en las dimensiones y en la implantación de nuevas políticas económicas de la administración pública del gobierno federal, generó recursos no recurrentes derivados de la venta de entidades no prioritarias ni estratégicas, lo que aunado a una mayor disciplina fiscal, y con ello a un mayor control en los ingresos públicos, permitió que se pudiera llevar a cabo una política de desendeudamiento interno.

Entre los años de 1992 a 1993, y como resultado de la implementación de las anteriores políticas, se logró reducir el déficit público y se obtuvieron resultados positivos en el superávit de las finanzas públicas del país, la disminución del gasto público, derivado de la desincorporación y venta de empresas paraestatales, así como la disminución de la participación del costo financiero de la deuda en el total de las erogaciones, permitieron la reorientación de recursos para el desarrollo social y la ampliación de la infraestructura básica.

Las medidas económicas emprendidas, mejoraron las perspectivas de crecimiento del país, lo que propició la mayor entrada de capitales en la historia de México, restableciendo niveles crecientes de ahorro externo, lo cual se vio reflejado en los años de 1991 y 1994, cuando el ahorro externo como porcentaje del Producto Interno Bruto, alcanzó el 6 por ciento, y para 1994, ascendió hasta casi el 7 por ciento, hasta el mes de diciembre, que fue cuando se dieron los llamados "errores", que serán motivo de análisis más adelante.

Cabe aclarar que en buena medida, estos recursos fueron canalizados por el sector financiero hacia una ampliación de créditos al consumo y a proyectos de inversión, sin una previa y sólida evaluación de rentabilidad, por lo que muchos de estos créditos, no generaron los flujos necesarios para su repago.

En este período, también se realizaron reformas tendientes a liberalizar el sistema

financiero, así como a lograr una mayor canalización de recursos por medio del sistema formal de intermediación. La eliminación de restricciones en la asignación de créditos, se tradujo en menores costos de intermediación, y en la determinación de las tasas de interés por parte del mercado de valores.

En ese período también destacaron, la privatización de la banca comercial, y la sustitución en 1989 del encaje legal por un coeficiente de liquidez del 30 por ciento sobre la captación en moneda nacional, mismo que fue eliminado en 1991, estos cambios, permitieron la liberalización de recursos para el financiamiento de la actividad productiva, y promovieron la innovación acelerada de instrumentos y operaciones financieras.

La eliminación de restricciones en la operación del sistema bancario, y la mayor certidumbre respecto a los rendimientos reales de capital, propiciaron un fuerte crecimiento en la penetración financiera.

Así, para el año de 1994, la participación del agregado monetario más amplio M4², en el Producto Interno Bruto del país, alcanzó el 44.5 por ciento, lo cual es comparativo con el 30 por ciento de 1989, por otra parte, el saldo de la captación bancaria observado en 1994, fue casi 2 veces superior al registrado en 1989 como proporción del producto.

En ese sentido, a pesar de haber tomado las anteriores medidas, el crecimiento de la economía mexicana en el período de 1988 y 1994, fue relativamente moderado, este fue, de sólo el 3.5 por ciento anual promedio, esto se debió sobre todo, a que el ahorro interno se redujo continuamente como resultado de menores niveles de ahorro privado lo que, una vez más propició que la inversión no mostrara el dinamismo necesario para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico, de hecho, aunque de 1988 a 1994 el ahorro externo aumentó de 1.3 a 6.7 por ciento del Producto Interno Bruto, en estos mismos años, la inversión total, y por ende, el ahorro total, cayó de 22.6 a 21.7 por ciento del producto, esto, a pesar de que entre los años de 1989 y 1991, si se observaron incrementos en la inversión total.

Ahora, debido en parte a la sobrevaluación de la moneda, esta inversión se dirigió de manera excesiva hacia sectores denominados de bienes no comerciables internacionalmente. Por su parte, la inversión realizada en los sectores de bienes comerciables internacionalmente, como el sector manufacturero, suele tener un mayor impacto sobre el crecimiento en términos relativos, sin embargo, esta vez

² El Agregado Monetario m4, se define como la suma de billetes y monedas en poder real del público, cuentas de cheques en moneda nacional y extranjera, instrumentos bancarios a plazo de hasta 1 año, instrumentos no bancarios a plazo de hasta 1 año, instrumentos bancarios y no bancarios a plazo de hasta 1 año y los Fondos de Ahorro para el Retiro denominado SAR.

implicó una menor adición neta al acervo de capital, ya que se sustituyeron bienes de capital que se hicieron obsoletos dada la reorientación de la estructura de la economía hacia un sistema abierto al comercio internacional.

De las cifras anteriores, se desprende que la caída del ahorro interno fue tan severa, que el aumento del ahorro externo no se reflejó en mayores niveles de inversión, ya que incluso, el ahorro total de la economía se redujo en ese lapso, es decir, que los recursos externos que se dirigieron hacia una mayor inversión, compensaron sólo parte de la caída en la inversión asociada con la reducción en el ahorro interno, de esta manera, el ahorro externo sustituyó al interno, y se financió mediante la entrada de divisas, el creciente déficit de la cuenta corriente, derivado de un aumento excesivo del consumo privado.

Situándonos en un contexto de un régimen cambiario rígido, el que la inflación interna excediera a la de nuestro principal socio comercial, implicó que nuestra moneda tendiera a sobrevaluarse, como por ejemplo en el sector comercial y de servicios.

El excesivo incremento del consumo privado en detrimento del ahorro, se debió a varios factores, de entre los cuales se pueden señalar los siguientes:

1o. La sobrevaluación de la paridad La sobrevaluación de la moneda, propició niveles crecientes de consumo privado y un deterioro del ahorro de ese sector, ya que causó que el valor de la moneda, y por tanto de los ingresos de las familias, creciera insosteniblemente por encima del aumento en la producción, es decir, que se generó un consumo ascendente, por encima de la capacidad productiva del país.

2o. El incremento en las importaciones de bienes de consumo El proceso de apertura comercial que se profundizó en 1988, dio como resultado un incremento en las importaciones de bienes de consumo, para satisfacer la demanda por ese tipo de bienes que en el pasado no habían podido cubrirse debido a las restricciones existentes

3o. La mejoría de las perspectivas de los agentes económicos en cuanto a sus ingresos futuros Esta causa incrementó los patrones de consumo de la población, y

4o. La ampliación de la disponibilidad de crédito al sector privado La misma profundización financiera observada, motivó una muy importante ampliación en la disponibilidad del crédito al sector privado, lo que conllevó a una expansión de la capacidad de compra de los particulares en detrimento del ahorro de este sector productivo, la mayor disponibilidad de créditos, propició que los niveles de consumo fueran mayores a los que se hubieran realizado sin el excesivo aumento del financiamiento bancario

I.II La Crisis Económica de 1994. (los errores de diciembre)

Entre los años de 1994 y 1995, sufrimos una gran crisis económica, la cual tuvo sus orígenes en diversos y complejos factores, es importante subrayar, que ninguna causa por sí sola, puede explicar la naturaleza y magnitud del deterioro que la economía sufrió durante ese año, independientemente de ello, es preciso entender, que la crisis se fue gestando a lo largo del tiempo, la sobrevaluación del tipo de cambio real y el aumento en las tasas de interés internacionales, influyeron en la fuerza con la que estalló la crisis, sin embargo, esta también respondió a otros factores, entre los que principalmente destacan los siguientes:

- El financiamiento del déficit en la cuenta corriente, mediante entradas de capital sumamente volátiles;
- El excesivo crecimiento en la deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera; y
- El mantenimiento de una rígida política cambiaria, incluso ante los cambios en las condiciones internacionales, además de los acontecimientos de violencia e incertidumbre de 1994.

Entre las causas de la crisis financiera de 1994, la disminución del ahorro interno y el incremento del consumo privado, tuvieron un peso fundamental, si durante los años anteriores a la crisis, el ahorro interno se hubiese mantenido al menos estable, se habrían observado, primero, un incremento más dinámico de la inversión; segundo, una mayor capacidad productiva de la economía; y tercero, un crecimiento sólido en el Producto Interno Bruto.

Considerando la magnitud del desequilibrio que se fue acumulando a lo largo de varios años, el déficit de la cuenta corriente ya no pudo ser financiado mediante recursos externos, el problema se agudizó con el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales, lo que provocó un cambio en los flujos de inversión mundiales, hacia las economías industrializadas y hacia otros mercados emergentes que ofrecían una mejor relación riesgo-rendimiento, a su vez, la menor captación de recursos externos, propició que los inversionistas nacionales y extranjeros advirtieran que había aumentado el riesgo cambiario del país.

En este contexto, durante 1994 se pusieron en marcha diferentes acciones para hacer frente a la reducción del flujo de recursos del exterior, se llevaron a cabo, venta de divisas en el mercado cambiario, y se emitieron un monto creciente de instrumentos de deuda pública con rendimientos relacionados al dólar estadounidense denominados TESOBONOS.

Estas dos acciones, se realizaron al tiempo que aumentaban las tasas de interés internas, sin embargo, hacia finales de ese mismo año, nuevos acontecimientos adversos de índole política, y la incertidumbre de los inversionistas respecto a la capacidad de los sectores público y privado para cumplir con el elevado monto de sus obligaciones de corto plazo en moneda extranjera, causaron una fuerte salida de capitales, lo que propició una rápida reducción de las reservas internacionales, siendo este proceso económicamente insostenible, y como resultado lógico, se dio la abrupta devaluación de nuestra moneda

En ese sentido, la inestabilidad resultante repercutió en el año posterior (1995), sobre las variables macroeconómicas más importantes de nuestro país, como son la actividad productiva, la inflación y las tasas de interés

El aumento en las tasas de interés, provocaron que un gran número de empresas y familias, tuvieran dificultades para hacer frente al servicio de su deuda, con ello, se observó un fuerte aumento en la cartera vencida, la dificultad de empresas y familias para cumplir con sus obligaciones, produjo una drástica reducción en los recursos de las instituciones bancarias, con la consecuente contracción de la disponibilidad del crédito, así como la elevación en las tasas de interés activas, a su vez, se observaron niveles insuficientes de capitalización y de reservas preventivas de las instituciones financieras, que colocaron al sistema financiero nacional en una grave situación de vulnerabilidad.

Ante tal situación de emergencia, la política económica se encaminó a enfrentar los desafíos inmediatos, por un lado, hubo que corregir de manera ordenada los desequilibrios macroeconómicos asociados con el elevado déficit de la cuenta corriente, y las presiones inflacionarias resultantes de la devaluación de la moneda.

Y por otro lado, hubo también que hacer frente al problema del vencimiento de la deuda pública de corto plazo y particularmente de los Tesobonos, dada su relación directa con el valor del dólar, así como el sobreendeudamiento del sector privado y sus implicaciones sobre el sistema financiero. por todo ello, deben destacarse estas medidas adoptadas en estos dos años para mejorar la estructura de vencimientos y el costo de la deuda pública

En ese sentido a partir de Enero de 1995, se llevaron a cabo una serie de acciones tendientes a reducir decididamente y de manera ordenada el déficit de la cuenta corriente, para limitar el impacto inflacionario de la devaluación, tomando al mismo tiempo, disposiciones para mantener los programas sociales de gobierno, y recuperar el camino del crecimiento económico

Otra de las acciones fue la de llevar a cabo un ajuste a las finanzas públicas, con el objeto de elevar el ahorro interno y estabilizar el mercado financiero, lo que fue apoyado por una estricta política monetaria y el refinanciamiento de la deuda pública de corto plazo, adicionalmente a ello, se redujo el costo de ajuste sobre los hogares y empresas con diversos programas de apoyo, y se fortalecieron los programas de defensa del empleo, capacitación de la fuerza laboral y bienestar social.

Por lo que hizo a la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, la política fiscal se orientó a incrementar el superávit primario del sector público, ello se realizó, fortaleciendo los ingresos por impuestos indirectos, con el objetivo de fomentar el ahorro, incrementando precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público con el propósito de eliminar subsidios injustificados, y disminuyendo el gasto presupuestal. Por su parte, la política monetaria se manejó de manera congruente, con el objetivo de contener los efectos inflacionarios de la devaluación.

En ese sentido, con la finalidad de hacer frente al problema de sobreendeudamiento, asociado a la deuda pública de corto plazo, se pudo resolver el problema de liquidez derivado del vencimiento de los Tesobonos asociados al dólar durante el año de 1995, con el apoyo de instituciones financieras internacionales, además de las autoridades financieras de países socios en el Tratado Comercial de América del Norte, denominado T.L.C.

Con estos recursos, se constituyó un Fondo de Estabilización Cambiaria, que se utilizó para amortizar totalmente estos pasivos y refinanciarlos por deuda a plazos mas largos y con menores costos, así como para reconstituir las reservas internacionales del Banco de México

Ante las dificultades que enfrentaba el sistema financiero nacional, se diseñaron esquemas para fortalecer a las instituciones de capital pertenecientes a ese sector, cabe destacar, que el objetivo primordial de las acciones emprendidas, fue el de proteger el patrimonio de los ahorradores y preservar el buen funcionamiento del sistema financiero para la canalización de recursos a inversiones productivas.

Particularmente cobran relevancia, las medidas adoptadas con la finalidad de aliviar la situación de familias y empresas con problemas de sobreendeudamiento, para 1995, entraron en operación diversos esquemas de reestructuración de adeudos en Unidades de Inversión (UDIS), bajo estos acuerdos, el acreditado se benefició tanto con la extensión del plazo del crédito, como con una tasa de interés real reducida y predeterminada a lo largo de su vigencia, lo que se reflejó en una menor carga financiera.

Independientemente de ello, en el mes de Septiembre de 1995, entró en vigor el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), que se enfocó a la aplicación de diversos esquemas para reducir en el corto plazo, el impacto del incremento de las tasas de interés sobre los deudores pequeños y medianos de la banca.

Otros programas de ayuda financiera para deudores de la banca se pusieron en práctica en el año de 1996, como el Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda, el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), además del Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPIME).

Con el propósito de fomentar la capitalización de los intermediarios, en Febrero de 1995, entraron en vigor modificaciones a la legislación financiera, que permitieron incrementar la inversión extranjera en bancos, casas de bolsa y sociedades controladoras de grupos financieros del 30 al 49 por ciento, de esa misma manera, con la finalidad de permitir alianzas estratégicas entre inversionistas mexicanos e instituciones financieras extranjeras, se redujo de 99 a 51 por ciento la participación accionaria mínima de estas últimas para establecer filiales, finalmente las filiales que resultaron de adquisiciones de instituciones financieras controladas por mexicanos, quedaron exceptuadas de los límites de mercado establecidos en el Tratado Comercial de Libre Comercio (TLC)

Es importante señalar que, a efecto de mantener el sistema de pagos en manos de mexicanos, las reformas a la ley financiera, al igual que el TLC, establecieron límites a la participación de la banca extranjera, mediante la prohibición para que esta adquiriera bancos con un capital neto superior al 6 por ciento del sistema, asimismo la suma de los capitales netos de las instituciones de banca múltiple del país filiales, no podía exceder del 25 por ciento del capital neto del sistema en los términos de las reformas y del Tratado Comercial de Libre Comercio.

Por su parte, El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), instrumentó programas que garantizaron el pago de las obligaciones de las instituciones bancarias en dólares, con la finalidad de inducir la inyección de recursos frescos a las instituciones bancarias, el FOBAPROA a través del Programa de Fortalecimiento de Capital con Compra de Cartera, adquirió cartera provisionada, por un monto equivalente al doble del capital fresco aportado por los accionistas del banco, además de ello, con la creación del Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), el FOBAPROA apoyó a diversas instituciones bancarias con problemas para cumplir con los requerimientos mínimos de capitalización

I.III Políticas de deuda pública.

Durante el desarrollo de la pasada administración, la política de deuda pública adoptada por el Ejecutivo Federal, se vio orientada a la consecución de 3 objetivos fundamentales:

1. Cubrir las necesidades de financiamiento por parte del Gobierno Federal.
2. Atender el refinanciamiento de la deuda histórica acumulada; y
3. Mejorar la estructura de vencimientos y el costo de la deuda pública.

Los resultados favorables alcanzados en finanzas públicas durante los años de 1996 y 1997, en los que el sector público registró un balance económico prácticamente equilibrado, permitieron a las autoridades financieras enfocar las acciones en materia de débito público, pero principalmente, a refinanciar las obligaciones preexistentes, procurando mejorar el costo y la estructura de la deuda pública.

En 1995 dicho proceso de refinanciamiento, se dio en el marco de la crisis económica, consistió por un lado, en sustituir deuda de corto plazo denominada en moneda extranjera (TESOBONOS), por una deuda externa de mediano y largo plazo contratada con Organismos Financieros Internacionales, y al amparo del Acuerdo Financiero para América del Norte, por otro lado, consistió en recuperar el acceso de México a los Mercados Internacionales de Capital, esto último se logró en menos de seis meses de iniciada la crisis económica.

Es importante mencionar que después de la crisis económica de 1982, México tardó casi siete años en volver a los mercados internacionales de capital.

Una vez aplicadas las medidas de emergencia para el refinanciamiento de la deuda pública, y conforme se ampliaban las fuentes potenciales de financiamiento en el exterior, la política de deuda pública se orientó a la sustitución de pasivos en mejores condiciones en cuanto a plazo y costo, así, a lo largo de ese periodo, se llevaron a cabo no solo las operaciones normales de refinanciamiento, sino que, adicionalmente, el Gobierno Federal contrató diversas operaciones con objeto de refinanciar pasivos de manera anticipada, mejorando las condiciones iniciales y/o sentando precedentes para facilitar en el futuro, el acceso favorable de México a los mercados internacionales de capital.

De esta manera, en menos de dos años, fue posible pagar anticipadamente la Totalidad del Paquete de Apoyo Financiero otorgado a través del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, cuyo saldo máximo alcanzó la cifra de 12 mil 500 millones de dólares, adicionalmente se cancelaron bonos mexicanos en el exterior

por un monto cercano a los 6 mil millones de dólares, con dichas operaciones se logró reducir la deuda externa, con ahorro en valor presente, al ser menor el costo de los recursos con los que se realizó la cancelación.

En cuanto al manejo de la deuda externa, las acciones llevadas a cabo durante la pasada administración, se enfocaron a mejorar el perfil de vencimientos, el cual como consecuencia de la inestabilidad financiera registrada en 1994, se había deteriorado significativamente, así, la liquidación total de los Tesobonos en circulación, la mayor colocación de Bonos en Desarrollo (BONDES), a plazos de uno y dos años y la reciente emisión de bonos denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS), a plazos de tres y cinco años, permitieron ampliar respecto a Diciembre de 1994, el plazo promedio de los valores gubernamentales en poder del público en alrededor del sesenta por ciento

Los resultados alcanzados entre los años 1999-2000 en el manejo de la deuda pública, habían sido, sin duda alentadores, la mejora en el perfil de vencimientos, el acceso más favorable de México a los mercados internacionales de capital, así como la solidez de las finanzas públicas, ampliaron el margen de acción de las autoridades financieras, para continuar en el futuro de un manejo activo y prudente de los pasivos, optimizando de esa manera el endeudamiento público.

a). Acciones gubernamentales para mitigar los efectos del ajuste económico sobre la población.

En ese ámbito, se llevaron a cabo varias acciones para mitigar los efectos del programa de ajuste sobre la población trabajadora y campesina, de entre los cuales destacan los siguientes:

- El aumento de las becas de capacitación para los trabajadores
- La extensión de dos a seis meses durante 1995 de la cobertura del Seguro de Enfermedades y Maternidad, que ofreció el Instituto Mexicano del Seguro Social para trabajadores temporalmente desempleados; y
- El fortalecimiento de los recursos para los programas de subsidio al consumo de tortilla y de leche, así como una expansión importante de los programas de desayunos escolares
- También se emprendió un Programa Emergente de Apoyo al Empleo en las Zonas Rurales, mediante la construcción de infraestructura necesaria en las zonas de mayor marginación.

I.IV Consideraciones finales.

La evidencia histórica nos ha demostrado, que la economía mexicana requiere fortalecer tanto el ahorro público como el ahorro privado, de tal manera que el ahorro interno sea la fuente fundamental de financiamiento de la inversión.

Dadas las experiencias recientes, no puede volverse a adoptar un esquema en el que el ahorro externo sustituya continuamente insuficiencias de ahorro interno, ya que el crecimiento en este caso, sería insostenible, debido a la vulnerabilidad que la economía tendría ante la volatilidad de los flujos del exterior.

En consecuencia, resulta fundamental fortalecer las fuentes internas del ahorro, tanto privadas como públicas; una deficiencia en cualquiera de los componentes del ahorro interno, limita el crecimiento y propicia crisis económicas recurrentes, tal y como lo demuestran las experiencias analizadas

Por todo lo anterior, la premisa del Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, consiste en fortalecer el ahorro interno, de tal suerte que sea la fuente fundamental de financiamiento, mientras que el ahorro externo lo complementará, para alcanzar tasas de crecimiento económico compatibles con el aumento de la fuerza laboral.

La promoción de las fuerzas internas de financiamiento de la inversión, deben considerar que se mantengan los principales equilibrios macroeconómicos, los cuales son una condición necesaria e indispensable, para lograr un entorno propicio para el crecimiento económico y la generación de empleos, así, el combate a la inflación es un elemento primordial en la política de fomento al ahorro y del financiamiento del desarrollo.

Es de considerarse también, que una inflación baja, otorga certidumbre a los rendimientos esperados del ahorro de largo plazo y de la inversión, lo que facilita la toma de decisiones de los agentes económicos, y promueve la asignación de recursos hacia proyectos con un horizonte de maduración de largo plazo

Las medidas económicas aplicadas entre los años de 1995 y 1996, partieron de esta visión de la economía, y permitieron reiniciar una recuperación económica en 1996, año en el que el Producto Interno Bruto creció al 5.1 por ciento, con la finalidad de mitigar los efectos de la crisis sobre la población más vulnerable

Las acciones llevadas a cabo para corregir los desequilibrios macroeconómicos, permitieron también incrementar de manera importante el ahorro interno, tanto privado como público, de tal modo que en el año de 1996, este alcanzó 20.4

por ciento del producto; 5.4 puntos más que en 1994, si bien en 1995 el aumento del ahorro respondió a un menor consumo de la población, para 1996, el ahorro se incrementó adicionalmente en un contexto de crecimiento de la producción y el consumo como respuesta a las acciones instrumentadas para ese fin, sólo de este modo se podrán establecer condiciones apropiadas para comenzar un proceso de crecimiento vigoroso y perdurable.

CAPITULO II. MARCO JURÍDICO DEL PROGRAMA.

II.1 Facultades Constitucionales del Ejecutivo.

Con el propósito de realizar la mejor estimación de los recursos nacionales, facilitar la apreciación de las necesidades existentes y la formulación de planes y programas de acción que ordenen y racionalicen el desarrollo de las actividades conferidas al Ejecutivo Federal se llevaron a cabo una serie de reformas y adiciones al texto Constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983.

En las citadas reformas, el constituyente permanente cambió el contenido de los artículos 25 y 26 de la Constitución que antes de la reforma establecían las garantías referentes al Derecho de Privacia de la Correspondencia y Papeles, así como el Derecho de Requisición a las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra pasando su texto a los dos últimos párrafos del artículo 16 de la propia Constitución.

Por lo que respecta a los artículos 25 y 26 Constitucionales, en ambos, el legislador reafirmó la participación del Estado Mexicano en el desarrollo económico y social, estableciendo los principios normativos de su conducción; sin embargo, al decir del Maestro Gabino Fraga, distinguido constitucionalista, opinión que compartimos con él, la reforma de los artículos 25 y 26 de la Constitución no contienen garantías individuales ni sociales y mas bien son la expresión de un programa de gobierno,³ lo cual resulta bien cierto a la luz de este estudio, es por ello que procedo a analizar los mencionados numerales de la constitución de la siguiente forma:

El artículo 25, cuya inclusión en la parte de garantías es dudosa, está referido al derecho que tiene el Estado para propiciar y regular el desarrollo nacional, básicamente a través de la implementación de medidas económicas que le den dinamismo a la actividad productiva del país

Para ello, habrán de respetarse todas las formas y sistemas de producción que nuestra economía incluye, como los preceptos para una adecuada planeación, con lo que se propiciará la generación de empleos y la protección del medio ambiente, así como una acertada conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, a través de la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general por parte del Estado

³ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 20a. edición, México, 1980, pág. 38

De esa forma, se contempla la existencia de áreas estratégicas y prioritarias, la primera como exclusiva del gobierno, y en la segunda éste puede concurrir complementariamente con la iniciativa privada, este artículo, constituye así, la base para determinar en la ley, el grado de intervención del Estado en la actividad económica del País, con la finalidad de lograr un desarrollo social armónico, lo cual deberá redundar en un beneficio común y de las clases mas desprotegidas.

En ese sentido, en la previsión de esas áreas estratégicas y prioritarias para el país, la primera, como ya se ha dicho, exclusiva del gobierno, de conformidad en lo dispuesto por el artículo 28 cuarto párrafo de nuestra misma carta magna, manteniendo siempre el gobierno federal el control sobre los organismos que en su caso se establezcan, sin que dichas funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, sean considerados monopolios, en las áreas estratégicas restringidas a particulares, como en el caso de correos, telégrafos, radiotelegrafía; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear, la electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

La comunicación vía satélite y los ferrocarriles, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución, el Estado al ejercer su rectoría en ellas, deberá proteger la seguridad y la soberanía de la nación, y así, al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá siempre el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia que expida el H. Congreso de la Unión.

En ese sentido, el artículo 26 constitucional de un claro contenido económico, establece resumidamente, que se organizará un sistema de planeación del desarrollo económico, en el que participen los diversos sectores de la sociedad, mediante la elaboración de un "plan obligatorio" para la administración pública federal, quien podrá celebrar convenios con las entidades federativas y los particulares, para coordinarse en la formulación y ejecución de dicho plan que consagra en el texto Constitucional la institucionalización y organización del sistema nacional de planeación democrática y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de lograr un desarrollo integral de la nación

Este plan se elabora al inicio de cada sexenio, a efecto de incluir en él, todas las directrices económico-gubernamentales del nuevo régimen, relativas a los diversos aspectos de la vida social de la población

Por otro lado, el artículo 27 Constitucional, en lo conducente, también fue reformado en su fracción XX, establece que:

(se transcribe) "El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".

De este artículo 27 Constitucional, puede afirmarse que es el producto ideológico más acabado de la Revolución Mexicana, toda vez que hace una minuciosa regulación de la propiedad del Estado en sus tres niveles, a saber; municipal, local y federal, deteniéndose de manera muy especial en la que le corresponde a la federación.

Respecto a los bienes del gobierno federal, señala de manera clara y precisa, entre otros; el espacio, los mares, ciertas aguas, el petróleo, la electricidad, la energía nuclear y los materiales radiactivos para producirla, los minerales, los fertilizantes y la plataforma continental.

Prevee también normas relacionadas con las modalidades a la propiedad privada, que el Estado puede dictar por razones que sean de interés público, estableciéndose el derecho del Estado a expropiar bienes de los particulares, reglamentando lo referente a la indemnización correlativa, así como la posibilidad de dar la intervención al Poder Judicial en la determinación de este, en los casos en que sea materia de controversia.

En ese sentido, el propio artículo establece limitaciones a la propiedad de sociedades, de la beneficencia, de la banca y de los extranjeros.

Se dá en propiedad la parcela a los ejidatarios, y se "reconocen" los derechos de las comunidades indígenas sobre sus tierras, aguas y bosques, medida que en nuestro criterio, coloca en completo estado de indefensión a los mismos, dejándolos inermes frente a los grandes grupos financieros del país y del extranjero, al darles libertad para poder enajenar sus tierras, cuestión que irremisiblemente harán, en negocios muy convenientes para los compradores, dada su manifiesta e histórica precariedad económica, en contraste con el gran poder del capital nacional o extranjero.

Cabe mencionar que estas reformas constitucionales, fueron aprobadas en la Administración de Carlos Salinas de Gortari.

Es de señalarse que, aunque del actual texto vigente, se deduce que el reparto agrario ha quedado finalizado, se señala la posible restitución de tierras y aguas, y se dan orientaciones para los organismos que tendrán a su cargo impartir la justicia agraria.

En general, el actual texto del artículo 27 de la Constitución, ha quedado muy alejado de su redacción original, en razón de que ha tomado medidas que se consideraron "propias de la modernización" en relación con la productividad del campo mexicano.

Se debe señalar que en la fracción II del mencionado artículo, se otorgó a las corporaciones religiosas la capacidad -que antes no tenían- para adquirir y administrar bienes, de acuerdo con los requisitos que estableciera la ley reglamentaria correspondiente.

Por último, el artículo 73 Constitucional, el cual se refiere a las facultades del Congreso, se reformó para agregar las fracciones XXIX-D y XXIX-E, en la que se faculta al Congreso de la Unión, en forma expresa, para legislar en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social, así como programar, promover, concertar y ejecutar las acciones de orden económico gubernamentales, especialmente las que se deriven del abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

Asimismo, es de afirmarse, que este artículo es de los más importantes de nuestra constitución, pues en él se detallan las facultades reservadas al Congreso de Unión, facultades, naturalmente federales, consecuentemente no locales, ni mucho menos municipales, con todo lo que ello implica para el gobierno federal

Puede decirse, que la Federación ha tenido que asumir los asuntos más importantes del país en esta materia, dada la precariedad y desigualdad de muchos Estados de la Unión, y de muchos de sus Municipios, por lo que se ha tratado de establecer la concurrencia de dos o tres niveles de gobierno, para una atención más conveniente, y hacer un federalismo de colaboración y no de confrontación, en beneficio económico de los tres niveles de gobierno

El artículo 73 en comento se ha tenido que reformar, según las necesidades políticas y estratégicas, así como ante el innovador surgimiento de otras necesidades que el legislador-constituyente del '17, no estaba en posibilidad de adivinar, ante una tecnología rudimentaria, que era la predominante en la época en la cual les tocó vivir y actuar, y en la que también la actividad política y sus perspectivas no era la misma.

Asimismo, y como corolario de este comentario, se puede afirmar que la Federación

ha ampliado desmesuradamente su competencia en detrimento de los Estados y los Municipios, tanto en el aspecto legislativo, como en materia tributaria, aumentando el grado de centralización de nuestro país, lo cual podría ser contraproducente, de no manejarse debidamente dichas facultades, en razón de que no son las mismas prioridades en todos los aspectos, las del centro del país, ni las del norte, ni las del sur, y el gobierno federal generalmente confunde esas necesidades de la población, con las consecuencias que ahora todos conocemos, por los diversos medios de comunicación.

II. II Exposición de motivos.

Un punto de gran importancia, ligado a la seguridad jurídica que da la publicación de las leyes, es la exposición de motivos. Exponer las razones que llevan a expedir una ley es una práctica que afortunadamente se ha venido generalizando y constituye una característica de la legislación moderna, puesto que "en las épocas antigua y medieval -como ejemplo se citan las leyes de las partidas- se mezclaba en el texto, el articulado de códigos y leyes, la parte dispositiva de los preceptos y las razones que los justificaban".

Cabanellas indica que la exposición de motivos es "la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de innovación de la reforma"⁴.

Por medio de la exposición de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley, la determinación del alcance de la misma, su razón, su justificación o bien, determinar cual puede ser en un momento determinado su sentido jurídico o político.

La exposición de motivos sólo es un preámbulo donde se explican las razones que llevan a proponer reformas, adiciones o disposiciones completamente nuevas, de cualquier manera, pensamos que indebidamente la exposición de motivos no tiene el carácter obligatorio de la ley, siendo que debería tenerlo.

La importancia de la exposición de motivos es indudable, fundamentalmente por dos razones; la primera, cuando es dada a conocer al cuerpo legislativo, ya que de ese modo se sabe cual es la intención del autor de la iniciativa y las razones que lo llevan a proponer reformas, adiciones, derogación o un nuevo ordenamiento jurídico.

⁴ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, Ed. Arayu, Buenos Aires, 1953, pág. 153

De este modo, los legisladores tienen mayores elementos para proceder a una discusión exhaustiva del proyecto, tanto en lo general como en lo particular; y la segunda razón es que una vez aprobada y publicada una ley, es, cuando ha adquirido carácter obligatorio, tanto las personas a quienes va destinada, como los estudiantes, juristas, jueces, etc., y todos aquellos que en un momento dado tendrán necesidad de interpretarla para cualquier efecto, contarán con mejores elementos para una mejor comprensión que facilitará, desde luego, su tarea interpretativa.

En consecuencia, la exposición de motivos juega un papel muy importante para resolver las dudas que pudieran surgir en el momento de aplicación de la ley al caso concreto, o bien cuando la misma es estudiada para el efecto de constituir doctrina.

Con frecuencia la doctrina y los jueces de todos los países recurren al análisis de la exposición de motivos en busca de lo que todos llaman el espíritu del legislador, o caso más grave, "que es lo que quiso decir en ella el legislador", sacando conclusiones que van en sentido contrario del texto de los artículos y, a nuestro juicio, éstas interpretaciones ni son lógicas, ni son congruentes, puesto que, el llamado espíritu del legislador no existe.

Ciertamente el intérprete puede atentar contra la seguridad jurídica del obligado, tratando de buscar algo que no dijo el legislador, ni en el texto de los artículos, ni en la exposición de motivos, en una interpretación arbitraria e intencionalmente parcial, o como decía el querido maestro Don José Hernández Acero en sus inolvidables cátedras, cuando hacía referencia a alguna acción indebida por parte de la autoridad, ". con intenciones inconfesables", frase que significa muchas cosas.

Como ya se ha dicho, en nuestro derecho, no existe disposición alguna que establezca que una iniciativa de ley deba ir precedida de una exposición de motivos, sin embargo, el artículo 71 constitucional establece los órganos que pueden presentar iniciativas, pero no señala como obligatorio el hecho de que las anteceda una exposición, mas esta, ha sido una práctica o costumbre constitucional conveniente que se ha venido generalizando y confirma lo que se ha expuesto en el párrafo anterior, y es conveniente precisar que el criterio de la Suprema Corte está muy bien expuesto.

Me permito transcribir los dos únicos precedentes que existen en este alto Tribunal, en donde se expresa claramente que no hay necesidad de interpretar las leyes por medio de la exposición de motivos (*se transcribe*)

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA, Por fundamentación y motivación de un acto legislativo se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente

esté facultado para ello, ya que éstos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (*fundamentación*), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*motivación*); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica."

SÉPTIMA ÉPOCA, PRIMERA PARTE:

Vol. 77, p. 19, A.R. 6731/68, Lechera Guadalajara, S.A., unanimidad de 19 votos.

Vol. 78, p. 69, A. R. 3812/70, Inmobiliaria Cali, S. A. y Coags. (acums), unanimidad de 16 de votos.

Vols. 139-144, p. 133, A. R. 5983/79, Francisco Breña Garduño y Coags., unanimidad de 17 votos.

Vols. 157-162, p. 150, A. R. 5220/80, Teatro Peón Contreras, S. A. unanimidad de 15 votos.

Vols. 181-186, A. R. 8993/82, Lucrecia Banda Luna, unanimidad de 20 votos.

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACION NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS.

Ni el Congreso ni el Presidente de la República, en el ejercicio de la función que a cada uno de ellos compete en el proceso de formación de leyes, tienen la obligación de explicar los fundamentos o motivos por los cuales expiden y promulgan las leyes, ya que esa función solo requiere el respaldo de la ley suprema, y así, tratándose de contribuciones, no hay duda alguna de que los artículos 65, fracción II, 72 y 73, fracción VII, del Código Político Fundamental, autoriza al Poder Legislativo Federal, para imponer las necesarias a cubrir el presupuesto, en tanto el 89, fracción I, no sólo faculta, sino que, además, obliga al titular del Ejecutivo a promulgar las leyes que el Congreso de la Unión expida. Por otra parte, es necesario destacar que el procedimiento establecido en la Constitución Federal para elaborar las leyes, no exige que se tengan que explicar los motivos que cada uno de los órganos que intervienen en ese proceso tuvieron en cuenta para ejercitar la función legislativa que tienen encomendada. En otras palabras, tratándose de leyes, el fundamento de ellas no debe buscarse en cada acto legislativo sino en la Constitución Política del País, si son federales, o en la de cada Estado, si son locales, por cuanto a la motivación basta decir que tal requisito se encuentra dentro de la esencia misma de las disposiciones legales que integran cada uno de los ordenamientos, toda vez que se refieren a relaciones sociales que exigen ser jurídicamente reguladas "

Amparo en revisión 6731/68 -Lechera Guadalajara, S.A., 6 de mayo de 1975-

unanimidad 19 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

PRECEDENTES:

SÉPTIMA ÉPOCA:

Volumen 38, primera parte, p. 27.

Pensamos que sería conveniente precisar, se insiste, en el carácter obligatorio de la exposición de motivos, ya que de este modo se contribuiría a incrementar la seguridad jurídica y se lograría también que los autores de la ley se vean precisados a explicar y fundar cada una de las cuestiones que se proponen, evitando así, que de una forma un tanto arbitraria se reformen, adicionen, deroguen o expidan nuevas leyes, sin establecer adecuadamente, punto por punto, la razón que lleva a proponer dichos cambios o innovaciones.

II,III DECRETO por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.⁵

En ese sentido, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 25, 26 y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en los artículos 9, 15, 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación; así como los artículos 9, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de acuerdo con los lineamiento marcados por el Plan Nacional de Desarrollo, el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, firmó el **DECRETO** por el que se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Viernes 7 de Noviembre de 1997.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 9, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9, 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, y

A continuación transcribo el considerando único, que a manera de exposición de motivos, ha fundamentado el Ejecutivo Federal para decretar aprobado el programa

⁵ Diario Oficial de la Federación del 7 de Noviembre de 1997

sectorial que se estudia: (se transcribe)

C O N S I D E R A N D O

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 contempla entre sus objetivos fundamentales la promoción del crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos, que fortalezca la soberanía nacional, sea el sustento de una democracia plena, y genere los recursos para atender rezagos y procurar la equidad y la justicia;

Que el crecimiento sostenido de la economía, del empleo y de los ingresos de los trabajadores del campo y la ciudad requiere de la inversión suficiente para ampliar la capacidad productiva y absorber la mano de obra, así como elevar la productividad de los factores de la producción, por lo que es necesario promover políticas generales y sectoriales, además de condiciones de certidumbre y estabilidad que estimulen la inversión;

Que para dar cumplimiento a lo anterior y tomando en cuenta las propuestas de los sectores público, social y privado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha elaborado el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000,

Que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 prevee un crecimiento económico elevado como base para impulsar el desarrollo del país en todos los aspectos, para que se generen los empleos que demanda la población, bien remunerados y se alcancen niveles de bienestar crecientes;

Que en virtud de que el nivel de inversión depende de los recursos disponibles para su financiamiento, el Programa de que se trata, propone hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo y utilizar prudentemente el ahorro externo como complemento para financiar la inversión productiva, y

Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sometido el referido Programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

D E C R E T O

ARTICULO PRIMERO.- Se aprueba el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000

ARTICULO SEGUNDO.- Dicho programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del Programa ser extensiva a las entidades paraestatales.

ARTICULO TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las entidades coordinadas por esta, elaborarán sus correspondientes programas anuales, los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que se realicen las previsiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este Programa, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el contexto de la programación anual del gasto público.

ARTICULO CUARTO.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público verificará periódicamente el avance del Programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, además, realizará las acciones necesarias para su adecuación y propondrá, en su caso, las reformas que procedan.

ARTICULO QUINTO.- Cuando en la ejecución del Programa se contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 o lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

ARTICULO SEXTO.- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilará en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete. - Ernesto Zedillo Ponce de León - Rúbrica. - El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz - Rúbrica. - El Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Arsenio Farell Cubillas. - Rúbrica

II.IV Ley de Planeación.

La ley de planeación,⁶ fue publicada en el diario oficial de la federación, por decreto del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, esta ley tiene por objeto ser el medio a través del cual sea posible la instrumentación de los procedimientos de Planeación, Conducción, Coordinación y Orientación de la actividad económica por parte de el Estado, así como la evaluación y control de los programas de desarrollo integral del país a que alude el artículo 26 de nuestra Constitución.

Doctrinariamente se puede afirmar que la planeación, es una actividad del Estado y en general de toda organización que es necesaria para establecer prioridades conforme a una escala de valores o de cuestiones políticas en las que se determinen qué es lo que se debe alcanzar, cómo se debe alcanzar y qué medios se deben utilizar para obtener esos objetivos, los cuales pueden ser a corto, mediano o largo plazo.

Desde luego, en la actualidad se habla de que también el individuo debe planear sus actividades personales para distribuir mejor su tiempo, su acción y sus medios económicos a efecto de obtener mas y mejores resultados en su actividad cotidiana.

Consecuentemente, la planeación es un instrumento de la actividad administrativa, mas no es la base de toda esa actividad, y nos parece que tampoco debe ser el sustento y la estructura de la actividad del Estado, pues se correría el riesgo de caer en una enorme burocratización, esto es, de donde parece ser que el justo medio sería lo mas conveniente, puesto que se podrían crear oficinas de planeación que señalaran prioridades en planes y programas gubernamentales, sin que ésta, la planeación, pudiera llegar compulsivamente hasta los últimos niveles de gobierno.⁷

El artículo tercero de la citada ley señala que: (se *transcribe*) "Para los efectos de esta Ley, se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo, la ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al 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 las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen"

La Planeación Nacional es responsabilidad del Ejecutivo Federal, quien con la participación de los grupos sociales la conducirá en términos del artículo 4o. de la ley. El Poder Legislativo tiene participación limitada en el proceso de planeación, ya

⁶ Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero de 1983.

⁷ Planeación Democrática, Secretaría de Programación y Presupuesto, año 3 núm. 28, Julio de 1985, México.

que de acuerdo con el artículo 5o. de dicha ley, el Presidente de la República deberá remitir el Plan al Congreso de la Unión para su exámen y opinión, y este a su vez, deberá formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Asimismo, en la ley se reitera en su artículo 6o. la obligación a cargo del Ejecutivo Federal de rendir un informe en el que se señala el estado general que guarda la Administración Pública en el País, que es el mismo que ordena el artículo 69 de la Constitución, debiendo a partir de esta ley de planeación, hacer mención expresa de las directrices que se hayan adoptado en la conducción de la planeación nacional de desarrollo.

De igual modo, en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan, la que presentará un informe a la Cámara de Diputados que permita el ejercicio de las atribuciones que en materia financiera le han sido confiadas.

El artículo 9o. establece la obligación, tanto de la Administración Pública Centralizada como la de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo

El artículo 14 de la Ley señalaba las atribuciones de la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las que destacaban: Coordinar las actividades de la Planeación, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y regionales, así como los especiales, y verificar la realización de estos.

Cabe hacer mención que la magnitud de las atribuciones de esta Secretaría, la convertían en una Supersecretaría, ya que se sobreponía a otras dependencias y marcaban pautas a seguir que podrían ser contrarias a los planes que la propia dependencia se proponía, lo cual solía ocasionar conflictos entre los titulares de los mismos, por lo que ante tal situación, podría haber sido conveniente la integración de un Consejo Nacional en materia de Planeación Económica Social, ajena a las Secretarías de Estado que analizara objetivamente los fenómenos económicos, sociales, políticos y culturales del país, proponiendo soluciones a los problemas mediante la estructura de planes y programas de desarrollo.

Por todo ello, todas estas funciones fueron repartidas entre distintas Secretarías de Estado, a raíz de la desaparición de ésta, en razón de que en muchas ocasiones había dualidad de funciones, sobre todo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 20 señala que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán con el propósito de la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere la Ley. Cabe comentar que esto puede ser muy oneroso y poco práctico.

El artículo 21 señala el término de seis meses, contado a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República en que deberá elaborarse, aprobarse y publicarse el Plan Nacional de Desarrollo, así como la vigencia del mismo, objetivo, estrategias, prioridades, lineamientos y políticas que deberán observarse en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, como textualmente se indica, con lo que se pone fin a una confusión terminológica entre los vocablos Plan y Programa

Los artículos 23, 24, 25 y 26 señalan la presencia de cuatro tipos de programas de mediano plazo, que son una expresión más concreta y detallada de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, en relación a los aspectos económicos, sociales y de política económica en general, que a saber son los siguientes:

- **Programas Sectoriales;** elaborados por los organismos que integran la Administración Pública Centralizada (art. 23).
- **Programas Institucionales;** que comprenden las acciones de la Administración Pública Paraestatal (art. 24)
- **Programas Regionales;** referidos a aquellas áreas consideradas como prioritarias o estratégicas en función de los objetivos nacionales (art. 25)
- **Programas Especiales;** que se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país o de las actividades que realicen dos o más dependencias coordinadoras de sector. (art. 26)

La ejecución de cada uno de los programas de mediano plazo, hace necesaria la estructuración de Programas de corto plazo en los cuales se incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social conducentes. A dichos programas se les denominará Programas Operativos Anuales de conformidad con el artículo 27 de la ley, y constituyen el vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo (largo plazo) y los programas de mediano plazo (sectoriales, institucionales, regionales y especiales) y los de corto plazo Programas Operativos Anuales respectivamente.

El artículo 32 de la Ley de Planeación reafirma la obligatoriedad del Plan dentro de la Administración Pública Federal, como establece el artículo 26 Constitucional,

señalando el carácter indicativo, informativo y de orientación dentro de la actividad de los sectores social y privado.

Se anuncian las cuatro vertientes que conforman la etapa denominada de la Instrumentación del Proceso de la Planeación. La etapa de la instrumentación comprende el señalar y ejecutar las actividades contenidas en las estrategias, asignando para ello los recursos establecidos para ese efecto, fijando responsabilidades en su manejo.

La instrumentación se encuentra integrada por cuatro vertientes, dentro de las cuales se combinan objetivos, estrategias, a fin de precisar el carácter jurídico y operativo de los medios y las acciones. Dichas vertientes permiten que el Plan Nacional de Desarrollo se traduzca con el tiempo en decisiones y acciones concretas susceptibles de ser controladas y evaluadas.

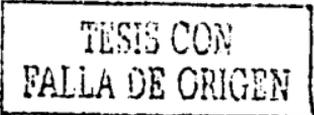
Vertiente obligatoria. Establece la línea de conducta a la cual deben sujetarse las dependencias y entidades que conforman el sector público federal dentro de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, al decidir entre las alternativas, integrando esquemas y programas de acción.

Vertiente de la inducción. La inducción, es el manejo que el sector público realiza de sus instrumentos para orientar las actividades de la comunidad dentro del proceso de desarrollo integral de la misma.

Vertiente. Que indica las directrices necesarias que permiten orientar, inducir, regular, limitar o en su caso prohibir las actividades individuales o de grupo, con apego al ordenamiento jurídico, a fin de realizar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, como serían

- Política Arancelaria de estímulo, apoyo.
- Políticas de Empleo.
- Políticas de Educación y Cultura.
- Políticas de Protección al Salario.
- Recursos financieros. (asignación del Gasto Público, destino de la Deuda Pública, Comercio Exterior, entre otras).

Vertiente de la Concertación. "La Concertación comprende la magna reunión del país para precisar y reflexionar sobre su porvenir". Esta vertiente busca que todas las fuerzas económicas, sociales y políticas del Estado se unifiquen para el



 TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

desarrollo integral, mediante la celebración de convenios, fortaleciendo de esta manera los mecanismos de diálogo y de consulta.

Vertiente de la Coordinación. Comprende la coordinación de esfuerzos dentro de los tres niveles de gobierno de la República, *-Federación, Estado y Municipio-* al adoptar las directrices y objetivos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo programas de mediano y corto plazo, dentro de los planes de desarrollo estatal y municipales, e integrar así el desarrollo regional al Nacional.

A fin de apoyar el desarrollo de las entidades federativas dentro del marco de Desarrollo Nacional, la ley establece las bases generales para la celebración de los convenios de coordinación en los artículos 33 y 37 de la Ley de Planeación. De esta forma se aprovecha la experiencia de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y se integran los Sistemas Estatales de Planeación

Por último, las medidas disciplinarias y sanciones contenidas en el Séptimo Capítulo, artículos 42 a 44 de la Ley de Planeación son congruentes con la naturaleza de la función política y buscan garantizar el desempeño de las tareas establecidas.

a). La Planeación Económica y Economía Mundial.

Desde el final de la segunda guerra mundial, la planeación en uso, antes en los países socialistas, se extendió también a una gran cantidad de economías capitalistas y cobró especial importancia en los países en desarrollo, empeñados en programar su evolución económica

El uso de los métodos de planeación mostró la conveniencia de aplicar estas técnicas, sobre todo en economías donde la existencia de recursos productivos desocupados, hace necesario usarlos de manera eficaz y sostenida. Los mecanismos de planeación empezaron a usarse sistemáticamente en los países arrasados por la última guerra, donde resultaban indispensables para canalizar adecuadamente la ayuda externa, ahora, esos países constituyen un ejemplo de cómo han evolucionado esas técnicas ante los cambios económicos de la posguerra.

Leopoldo Solís en su estudio sobre *Perspectivas de la Planeación* afirma que: *"... para mantener una economía que use plenamente su capacidad productiva, la política económica, cuyo objetivo es programar el desarrollo, dispone de un elemento valioso, el ordenamiento sistemático de medios y fines, que un plan formal de*

desarrollo económico suministra y asegura.⁸

En el panorama global de una política de desarrollo, la planeación permite dar forma al modelo de economía que se desea lograr. Establece las bases para políticas concretas y, a la vez, sustenta la realización de medidas que se piensa son difícilmente aplicables en ausencia de acciones deliberadas, sistemáticas, conjuntas, congruentes y armónicas. Debe señalarse que la flexibilidad que puede tener la planeación le permite adoptar objetivos y características propias de acuerdo con la situación económica sobre la cual actúa.

A los programas de reconstrucción de la posguerra, siguieron planes más ambiciosos llevados a cabo en el marco de la prosperidad mundial, que vimos desplomarse, pero que no dejan de tener importancia, pues la naturaleza de la planeación está irremisiblemente ligada al funcionamiento de toda política económica.

En la primera mitad de los sesenta, se pensó que la política económica había adquirido singular eficacia en su papel regulador del sistema económico, llegó a pensarse que las viejas crisis económicas y la inestabilidad de la posguerra eran cosa del pasado, ya que el empleo y la ocupación estaban al alcance de la mano, el desempleo era limitado y no se sufrieron considerables aumentos de precios a lo largo de los años sesenta, aunque al final de la década, comenzaron a presentarse algunas señas de inestabilidad económica, que en la siguiente década se manifestaron.

En este contexto, la planeación económica en los países capitalistas podía brindar una doble ventaja, por un lado, como lógicamente no pretendía eliminar el mercado, sino apoyarse en él, generando una respuesta eficiente a los incentivos económicos, no sustituía los beneficios y ventajas correspondientes a una economía competitiva, por que ponía a los gobiernos en condiciones de identificar, preveer y en cierta medida contrarrestar los desajustes y fluctuaciones del sistema económico que entorpecían la estabilidad y crecimiento del mercado, con lo cual desaparecían algunas de las incertidumbres que inhiben a la inversión privada.

Con este motivo, se proponía la sistematización de la política económica, proyectando el presente hacia el futuro y asegurando el crecimiento económico continuo y el equilibrio interno y externo.

Sin embargo, la luna de miel de la economía y la política duró poco, tras el período de estabilidad de la primera mitad de los sesentas, Vietnam apareció como un

⁸ SOLÍS, Leopoldo. "Perspectivas de la planeación" en Comercio Exterior vol. 30, núm. 11, México Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Noviembre de 1980, p p. 1181-1186.

como un espectro que hizo emerger numerosas manifestaciones de desequilibrio en las economías de mercado, amén de la inestabilidad manifiesta del sistema internacional de la balanza comercial de pagos.

El mundo comenzó a tener problemas para mantener un ritmo elevado de crecimiento, surgen en todos los países nuevas dificultades para mantener la estabilidad de precios, por ejemplo la inflación asociada a la guerra en el sureste asiático, los desequilibrios y los problemas de un sistema monetario apoyado en una economía aquejada de fuertes trastornos monetarios; mas tarde la crisis del petróleo, y así en su conjunto, se manifiesta mundialmente todo el agotamiento de una vía estable de crecimiento.

Debido a las difíciles circunstancias que se adueñaron del panorama en la década de los años setenta, parece difícil ocuparse de una planeación de metas reducidas o corto alcance temporal, se impone, por la propia inestabilidad de la economía mundial, considerar en el plan una gama mayor de variables bajo perspectivas inmediatas. Huelga decir que si la crisis mundial de mediados de los años setenta hizo patente que los recursos naturales se pueden agotar, ahora la labor del planeador debe reflejar de manera explícita la escasez de materias primas.

En consecuencia empezaron a proliferar los modelos de uso de recursos con plazos y muy largos, de tecnologías distintas y sustitutivas y de precios variables, para prever las condiciones económicas futuras y buscar las opciones mas deseables.

En ese sentido, la planeación ha ensanchado su cobertura de corto plazo, tanto por necesidad, como por vocación, y se ha extendido en el largo plazo con un grado de especificidad antes no logrado, en áreas de acción en que sus resultados serían bastante deseables, por todo ello, la planeación, en razón de éstas nuevas funciones y obligaciones, se ha convertido en un oficio técnicamente muy complicado y políticamente riesgoso.

b). Antecedentes de la Planeación Económica en México.

Luis de Pablo dice que durante el periodo posrevolucionario se inició una etapa de organización orientada a coordinar la acción gubernamental y evitar la improvisación. Fue adoptada entonces una política constructiva fueron establecidos el Banco de México, la Comisión Federal de Electricidad, las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación, así como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y un sistema de bancos ejidales.⁹

⁹ PABLO, Luis de. Planeación. México, Secretaría de la Presidencia. Departamento Editorial. 1975, pág. 52.

A partir de 1928, año en que se creó un Consejo Económico Nacional con la función de señalar lineamientos de política económica, fueron hechos diversos esfuerzos de planeación que constituyeron un proceso de mejoramiento continuo para dar coherencia a las políticas económicas de alcance nacional.

El mas antiguo antecedente de legislación en la materia data del año 1930, cuando se expidió la Ley sobre Planeación General de la República. Esta iniciativa estaba destinada a organizar y dirigir conjuntamente las actividades de diversas dependencias del sector público.¹⁰

Durante la Segunda Convención del Partido Nacional Revolucionario en 1933, se formuló un Plan Sexenal, elaborado conjuntamente por técnicos del gobierno federal y la Comisión de Programas del Partido. Este primer plan tuvo por objeto estimular el crecimiento económico y solucionar los problemas de origen externo que acompañaron a la gran depresión de 1929.

El escaso material estadístico disponible y la falta de difusión y apoyo a las medidas que el plan proponía, dificultaron su instrumentación. No obstante sus limitaciones, fue el gran punto de partida de un importante proceso de reforma en materia agrícola de irrigación y de transporte.¹¹

Para abarcar el período gubernamental 1941-1946, se encomendó a un grupo técnico, dentro de la Secretaría de Gobernación, elaborar un Segundo Plan Sexenal, que aprovechando la experiencia del primero, inició una discusión acerca de los problemas relacionados con la planeación de la economía y la coordinación entre las dependencias responsables de este campo.

Las metas de carácter institucional que el plan establecía no se concretaron en modificaciones del aparato administrativo. Durante la Segunda Guerra Mundial la sustitución de importaciones y el crecimiento en la demanda externa de productos mexicanos, estimularon el desarrollo del aparato productivo nacional; la mas alta rentabilidad de la inversión influyó desfavorablemente sobre el propósito de jerarquizarla conforme a lo estipulado en el plan.

Al término del Segundo Plan Sexenal, dio principio un período en que los esfuerzos de programación y coordinación adquieren un carácter mas general. Mediante consultas populares, mesas redondas y juntas de programación fue posible

¹⁰ MADRID H., Miguel de la "La Planeación en México" en Comercio Exterior vol. 30 núm. 11. México. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., noviembre de 1980. p p 1253-1256.

¹¹ Partido Revolucionario Institucional "Temática de los cien puntos del plan básico de gobierno". México, Comisión Nacional Editorial. 1976 64 p.

presentar a los candidatos a la Presidencia de la República, la información relevante sobre los problemas económicos nacionales de mayor gravedad, pero sólo raras veces las ideas y opiniones manifestadas se convirtieron en lineamientos específicos de política.

No obstante lo anterior, la manifiesta conveniencia de atender en asambleas públicas los problemas locales y regionales, es una práctica que con modificaciones sólo secundarias tiene vigencia hasta la fecha.

En 1942 fueron establecidos la Comisión Federal de Planeación Económica para aumentar y mejorar la escasa información estadística, entonces disponible y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía por objeto fomentar el estudio de los problemas económicos de las más importantes zonas del país.

Cuatro años después fueron creados algunos organismos de desarrollo regional para el mejor aprovechamiento de los recursos hidrológicos nacionales y así nacieron, entre otras, las comisiones de Papaloapan, Grijalva, Balsas y Lerma-Santiago.

Con base en la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado, en 1947 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones. Las repercusiones de la inversión pública están íntimamente ligadas al crecimiento de la planta productiva del país. Las obras de infraestructura y seguridad social, la capacitación de recursos humanos y el desarrollo de la investigación tecnológica son factores principales de estímulo a la inversión privada y consecuentemente al desarrollo global de la economía.

En 1953, durante el régimen del presidente Adolfo Ruiz Cortines, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, preparó un plan de inversiones del sector público con proyecciones a 1958. Todas las dependencias, organismos y empresas del gobierno federal, quedaron obligadas a proporcionar a dicha secretaria sus programas de inversión para el sexenio. Para analizar esta información la antigua Comisión de Inversiones se constituyó, en 1954, como un organismo de apoyo directo al Presidente de la República.

Las funciones de esta Comisión incluían: el estudio y la evaluación de los proyectos de inversión, según su importancia para las necesidades económicas y sociales del país; la formulación de estudios económicos destinados a establecer la prioridad, el volumen y el papel de las inversiones públicas y el presentar a la consideración del Presidente un plan coordinado de estas inversiones.¹²

¹² LÓPEZ ROSADO, Diego. Comercialización de granos alimenticios en México. Cuarta parte. Periodo independiente: 1911-1980. I. La producción agrícola, p. p. 240-290. México. Secretaría de Comercio. 1982.

Con el cambio de la administración, al finalizar el año de 1958, se creó la Secretaría de la Presidencia, la nueva Secretaría, respondió entre otras necesidades, a la de institucionalizar la coordinación de la política de inversiones del gobierno, integrándola con los demás aspectos de la política económica. A este efecto, la Comisión de Inversiones fue incorporada a esta dependencia como Dirección de Inversiones Públicas; fue creada una Dirección de Planeación, antecedentes de la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

Por acuerdo presidencial, en marzo de 1962 se constituyó una Comisión Intersecretarial compuesta por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, encargada de formular planes y programas para el desarrollo económico y social del país a corto y largo plazo. Esta comisión redactó un documento titulado: "México: Plan de Acción Inmediata 1962-1964", cuyo objetivo era acelerar el crecimiento económico, tomando como meta una tasa de incremento del producto de cerca del 6% anual.

Dicho plan incluía proyecciones para toda la economía mexicana, metas cuantificadas de acción para los sectores público y privado, e importantes cambios en el destino del gasto gubernamental para impulsar el desarrollo agrícola y las obras de beneficio social. La falta de mecanismos concretos que permitieran evaluar la puesta en práctica de sus recomendaciones fue la principal limitación de este plan.

Al iniciarse el régimen del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, durante los años 1964-1970, se reestructuró la Secretaría de la Presidencia a fin de centralizar las funciones de planeación más importantes y fueron establecidas las directrices fundamentales del proceso que habría de seguirse. La planeación *"...no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. En el sector público jerarquiza y determina. Para el sector privado, indica, informa y orienta"*

La Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales, elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. El documento contenía metas generales y los mecanismos de reforma administrativa necesarios para darles viabilidad. De acuerdo con el plan, las entidades responsables de su ejecución formularon programas específicos y la Secretaría de la Presidencia, en su carácter de órgano técnico de planeación, intervino para examinar las propuestas de cada una con el objeto de darles la coherencia indispensable.

En esta forma pudo integrarse un programa de acción para el sector público, incluyendo metas y necesidades de financiamiento para 4 principales sectores de actividad: el agropecuario y pesquero, el industrial, el de comunicaciones y transportes y el de bienestar social.

Los adelantos más significativos fueron: la anualización de programas de inversión pública para controlar su ejercicio y evitar retrasos en su ejecución, los trabajos de la Subcomisión de Inversión-Financiamiento para jerarquizar el gasto de inversión y su financiamiento, sobre las bases anuales y el establecimiento de una Comisión de Administración Pública que complementara las tareas de planeación, facilitando la coordinación de políticas entre dependencias.

Por otra parte, las labores efectuadas constituyeron un punto de partida para la introducción de técnicas programáticas en el manejo del presupuesto individual de las dependencias del sector público.

Durante el periodo de 1970-1976, las tareas de planeación fueron realizadas por las dependencias gubernamentales y mediante un esfuerzo conjunto. La experiencia había demostrado que cualquier actividad, para que las metas resultasen realistas y los instrumentos para alcanzarlas operantes, era necesario que los responsables de su cumplimiento estuviesen convencidos de su conveniencia y participasen directamente en su ejecución.

La intención de hacer de la planeación una labor participativa determinó el establecimiento, en 1971, de Unidades de Programación en cada una de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Las entidades del sector público no sólo debían definir sus propios programas, sino evaluar los efectos de sus decisiones sobre las demás entidades y participar en la elaboración de planes de alcance nacional.

De conformidad con el decreto que las creó, las funciones más relevantes de las Unidades de Programación eran las de asesorar al titular en el establecimiento de los objetivos concretos de su dependencia; recabar la información necesaria para realizar estudios sobre la demanda presente y futura de los bienes y servicios que debían proporcionar, así como por la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros que la satisfacción de tal demanda requiriese, participar en la programación de las actividades de la dependencia conjuntamente con los jefes de las principales áreas de operación de la misma, canalizar y presentar los programas de inversión y gasto corriente, activar al cuerpo de programación de la dependencia y delimitar las responsabilidades de los que las integran

Se formó una comunidad programadora que, con el auxilio de los técnicos y aprovechando la experiencia de administraciones anteriores, elaboró un estudio que contenía lineamientos generales de política económica y social. El documento encierra el propósito de acelerar el desarrollo del país, de hacer más dinámico el crecimiento de su economía y de lograr una sociedad con menos desempleo

Forma parte también, en calidad de objetivo, la necesidad de que el desarrollo se realice en condiciones de libertad y con independencia técnica y económica del exterior, fija como prioridad fundamental encontrar caminos e instrumentos, los más eficaces, para hacer que los beneficios del desarrollo sean distribuidos en forma equitativa y que el programa se pueda alcanzar en condiciones de equidad y justicia social para los más necesitados.

El intento de proporcionar un marco general a las actividades específicas de cada dependencia fue complementado con la formación de grupos de análisis y aplicación de políticas a nivel sectorial. En estos grupos, no solo participaban las dependencias gubernamentales, sino también representantes sindicales, grupos campesinos, empresarios y sociedades profesionales, que según la índole de los problemas a tratar, intervenían en la elaboración de políticas.

Los factores de la producción propusieron y recomendaron al Ejecutivo las políticas necesarias para superar los obstáculos al desarrollo económico y social del país, como foro institucional para armonizar la opinión de obreros, empresarios y sector público, fue establecida la Comisión Nacional Tripartita.

En lo referente a la coordinación de las comunicaciones y transportes, se formó la Comisión del Transporte, integrada por representantes de los diversos organismos y dependencias públicas con ingerencia en el ramo.

En forma similar, quedó instalado el grupo de Análisis del Sector Educativo para propiciar el estudio de las condiciones de la educación en el país, para recomendar las políticas de gasto más adecuadas. Con la participación del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto de Seguridad al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, fueron elaborados diversos estudios para ayudar a la planeación del sector salud.

Integrada por representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Recursos Hidráulicos, así como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, el Instituto Nacional de Energía Nuclear y presidida por el Secretario del Patrimonio Nacional, empezó a operar desde 1973, la Comisión Nacional de Energéticos, para recopilar los datos para levantar un inventario de los recursos energéticos, formular estudios para racionalizar su uso y coordinar las entidades productoras y consumidoras, con las dependencias federales competentes.

La creación en 1975, de la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, respondió a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos nacionales para el desarrollo industrial, mediante la implementación de programas orientados a

coordinar y evaluar las actividades del sector paraestatal y la inversión pública en la industria.

En febrero de 1973, el Ejecutivo acordó crear un grupo de estudio y de trabajo que tuviera la función de compatibilizar las políticas de las distintas dependencias involucradas en el sector agropecuario. En octubre del mismo año, grupos con funciones semejantes fueron establecidos en todos los estados, coordinados por el centro.

El grupo coordinador realizó un diagnóstico general de la situación agropecuaria en el país para establecer los lineamientos nacionales de política, llevó a cabo programas específicos para los ciclos de cultivo de los años 1973, 1974 y 1975 y puso en marcha los trabajos necesarios para la evaluación de los avances logrados.

Para consolidar un sistema más operativo y funcional, después de dos años de trabajo, fue patente la necesidad de institucionalizar un mecanismo en que participasen todas las dependencias vinculadas al sector y como resultado de ello fue establecido, por decreto del 9 de julio de 1975, la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario, formada por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura, de Recursos Hidráulicos, de la Presidencia y de la Reforma Agraria.¹³

Fueron miembros permanentes también los directores generales de la CONASUPO, del Banco Nacional de Crédito Rural, del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, de Granos y Fertilizantes de México, de la Productora Nacional de Semillas, S.A., de la Comisión Nacional de Fruticultura, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. y de la Comisión Nacional de Zonas Áridas, fueron invitados a formar parte de la misma, los Secretarios Generales de la Confederación Nacional Campesina y de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, así como el Presidente de la Sociedad Agronómica Mexicana, el grupo estuvo coordinado por el Secretario de la Presidencia.¹⁴

Las principales atribuciones de la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario fueron: integrar y compatibilizar los programas de las dependencias del sector; establecer los lineamientos de coordinación y de operación con las comisiones estatales que fueron institucionalizadas por el mismo decreto; analizar y evaluar los programas de inversión agropecuaria y forestal y formular estudios sobre las realizaciones y perspectivas en estas materias

¹³ ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Luis. Sexto informe de gobierno. Informe complementario 1976. México. Presidencia de la República. p p. 535 p

¹⁴ LOREDO GOYTORTÚA, Joaquín. "Producción y productividad agrícola en México". Cincuenta años de Revolución. T.I. La economía. México. Fondo de Cultura Económica. 1960, p p 97-164.

Debido al especial interés puesto en la descentralización de la actividad económica. Enfatizando su atención en las áreas de menor desarrollo a fin de diversificar la producción y aprovechar mejor los recursos de cada zona, fueron establecidos el Fideicomiso para la Creación de Parques y Ciudades Industriales y el Programa de Desarrollo Económico para las Zonas Fronterizas y Perímetros Libres.

A la luz de experiencias previas, se determinó que este sistema de planeación debería implantarse progresivamente, en junio de 1971, comenzaron a establecerse en cada uno de los Estados, Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico, sus funciones fueron las de preparar planes y programas de desarrollo en el corto, mediano y largo plazos, promover y coordinar la ejecución de los trabajos realizados por las entidades oficiales en los Estados; procurar la utilización racional de los recursos materiales; estimular el desarrollo industrial y la comercialización de sus productos; asesorar a las autoridades estatales y a los sectores productivos en la preparación de los estudios de viabilidad económica para facilitar la instalación de las empresas, incrementar el empleo productivo en la ciudad y en el campo y promover la formación de recursos humanos.

La Dirección General de Desarrollo Regional dentro de la Secretaría de la Presidencia, creada en octubre de 1974, tuvo como finalidad unificar y asesorar el trabajo de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico.

Para culminar el proceso de institucionalización de los proyectos encaminados a promover el desarrollo regional, fue creada en enero de 1975 la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que tenía como principales funciones: coordinar la inversión pública federal y determinar que ésta fuera compatible con los programas de inversión pública federal y determinar que a su vez, esta fuera compatible con los programas de inversión local, hacer las recomendaciones pertinentes a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico para que sus acciones fueran congruentes con las políticas general de desarrollo regional y nacional; realizar los estudios técnicos y económicamente viables para favorecer la absorción de la mano de obra en las zonas rurales y urbanas¹⁵

La Comisión acordó dividir al país en 10 grandes zonas, con lo que podría facilitarse la definición de estrategias de desarrollo económico y social acordes con la disponibilidad de recursos humanos y naturales de cada región, dando en esta forma un marco de referencia regional a los planes estatales de desarrollo para hacer compatibles los programas de los estados en una misma región.

¹⁵ ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Luis. Sexto informe de gobierno. México. Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Populares, S. A. 120 p

Al margen de las tareas gubernamentales de planeación, en julio de 1975, el Partido Revolucionario Institucional convocó a todos sus sectores con el objeto de elaborar un plan que fuese directriz para su Candidato a la Presidencia de la República. En la elaboración del Plan Básico 1976-1982, intervinieron las fuerzas políticas y los sectores mayoritarios del país.

El plan sería un instrumento orientador del desarrollo global, elaborado en un marco de participación y consenso, con el propósito principal de alcanzar un mejor nivel de vida para toda la población, que tenía como propósito dar continuidad y coherencia a la acción e intervención del Estado, fijando bases de mutua colaboración y entendimiento entre los sectores económicos del país.

Algunos de los puntos sobresalientes del temario del Plan Básico 1976-1982 fueron: la planeación democrática, el Estado y la economía nacional, la reforma de la administración pública, el movimiento obrero, la reforma agraria, las nuevas políticas para las clases medias y el avance por la vía jurídica.

El resumen del plan contenía 100 puntos, los principios rectores de la actividad del Estado en materia económica y social; sugiere además, lineamientos para la acción de los empresarios privados; sintetiza los problemas específicos de los sectores productivos y contiene además criterios para fomentar el crecimiento del producto nacional, el ahorro y la inversión.

c). El Sistema Nacional de Planeación.

Constituye una etapa importante en la construcción del Sistema Nacional de Planeación, el establecimiento de la planeación como técnica de gobierno, ya que es uno de los aspectos centrales de la estrategia política del régimen y persigue, fundamentalmente, la creación de los mecanismos necesarios para la mayor racionalización en la conducción del país hacia sus objetivos superiores.

A manera de corolario de este tema, podría decirse que la planeación es un sistema, porque define ordenadamente un método de gestión del desarrollo con normas y organización congruentemente integrado. El plan requiere de la introducción de nuevos métodos de análisis, previsión, ejecución y evaluación en todos los órganos de la administración para impulsar la modernización del país ¹⁶

¹⁶ PABLO, Luis de. Planeación. México. Secretaría de la Presidencia. Departamento Editorial 1975. 52 p.

II.V Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue publicada en el diario oficial de la federación el día 29 de Diciembre de 1976, a instancias del entonces Presidente de la República José López Portillo y Pacheco, sufriendo la misma diversas modificaciones mediante decretos publicados los días 21 de Febrero y 25 de Mayo de 1992; por la Ley del Banco de México, publicada en Diario Oficial de la Federación el día 23 de Diciembre de 1993; y por decretos publicados el día 28 de Diciembre de 1994, así como el 19 de Diciembre de 1995, el 15 de Mayo y el 24 de Diciembre de 1996, y la más reciente el día 4 de Diciembre de 1997.

La ley orgánica de la administración pública federal, explica su objeto y funciones en el artículo primero de la misma ley, el cual reza en dicho numeral que: (se transcribe)

Art. 1o.-La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Asimismo, en cuanto a las facultades específicas del Ejecutivo Federal relativos a esta ley, para decretar aprobado el programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, el ejecutivo se apoya en los artículos 9o, 31 y 37 de esta ley, los cuales son fundamentales para tales efectos jurídico administrativos

En ese sentido, literalmente el artículo 9o dispone que, (se transcribe)

Art. 9o.-Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal

Asimismo, el artículo 31 y 37 de la ley, confieren, respectivamente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados el Plan

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Nacional correspondiente; y a la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, así como la inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

a). La Administración Pública.

La estructura de la administración pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. En cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. La gestión de esta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos del Estado, a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios de que se dispone.

Esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aportan su actividad intelectual y física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones.

La función pública se forma consecuentemente, por el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo para la atención de los servicios públicos y demás funciones del Estado. Al decir de M. Waline *"La administración pública se hace, desde luego y esencialmente por hombres"*.¹⁷

Es determinar el régimen jurídico en que están colocados los agentes públicos que preparan, deciden y ejecutan las resoluciones por medio de la cual se realiza la función administrativa por lo cual, se le designa orgánicamente como el conjunto del personal de la administración.

Dado que el campo de acción de la administración pública es tan extenso y complejo, se han elaborado numerosas opiniones sobre su verdadera naturaleza, y se le ha considerado como una amplia gestión económica, como mantenedora del Estado y de sus fines, como una coordinadora de las relaciones particulares o sustitutivas de ella o como un sistema general de servicios públicos.

Como puede observarse, son diferentes ángulos bajo los cuales se estudia la acción de la administración pública, sin embargo, nuestro estudio se circunscribe a los aspectos jurídicos de la administración pública. El concepto de Administración Pública se relaciona íntimamente con las actividades del sector público, lo cual

¹⁷ WALINE, M. *Derecho Administrativo*. 8a. Ed. 1959, pág. 775.

reviste de sentidos diversos, siendo los mas importantes para fundamentar este estudio los siguientes:

1. La administración en su sentido material u objetivo; alude al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos, este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es decir, *"la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran"*.
2. La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal; se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público.
3. La administración pública moderna; vá más allá de la ejecución de la ley y se ha internado en el campo de la economía nacional determinando la base, los medios y formas de su desarrollo.

Leonard D. White, dice a propósito de este concepto: *"la administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional"*.¹⁸

Por su parte, J. M. Pfiffner, dice que: *"parece que la administración pública consiste en llevar a cabo la obra del gobierno coordinando los esfuerzos de los ciudadanos, en forma tal, que puedan trabajar juntos con el fin de realizar aquello que previamente se han fijado"*.¹⁹

Pierre Escoube da una definición más amplia, en cuanto que dice que: *"la administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de orden público que no cumplan las empresas privadas o las particulares, que determinen los poderes constitucionales legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación"*.²⁰

El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito lucrativo, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico independiente del privado. Los particulares por el contrario, actúan en un plano de igualdad jurídica y su finalidad es obtener un interés o provecho personal, lo cual también, es una

¹⁸ WHITE, D. Leonard. Introduction to the study of public administration, Fourth ed 1946 New York. 616 p

¹⁹ PFIFFNER, M. John. Public Administration Third ed New York 1953. 351 p p

²⁰ ESCOUBE, Pierre. Introducción a la Administración Pública. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1954.

acción legítima.

Dentro de la tesis liberal el régimen de la libre empresa estimula el lucro como impulso necesario de las instituciones económicas, señalando como actividades marginales los actos de filantropía que se canalizan bajo la forma de fundaciones o asociaciones civiles.

Constitucionalmente no debemos olvidar que la administración pública es una estructura política auxiliar del poder ejecutivo para la ejecución de la ley. Vedel ha señalado que; *"la administración no es la única tarea del ejecutivo, pero la administración es exclusivamente tarea del ejecutivo"*.²¹

La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del estado, depende directamente del poder ejecutivo federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados, y por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos.

La administración pública es una estructura político-jurídica reconocida en la Constitución, por ejemplo, en su artículo 69 ordena que el Presidente de la República, rinda al Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país a su cargo, por ello, se puede afirmar la neutralidad política de la administración, en un sentido estricto. La administración pública o conjunto de instituciones administrativas, comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativas, judicial o la de gobierno.

Tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales. Los órganos públicos deben tener señalada legalmente su competencia de forma expresa. Materialmente la ley puede atribuir, por mera excepción, la facultad de realizar actos administrativos a los otros poderes.

No todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, por que la distribución de competencias en nuestro régimen federal asigna tareas a otros organismos públicos, ya sean federales, locales o municipales, y a los propios particulares.

Algunas personas llaman sin razón, fines de la administración pública, a los fines del Estado que aquella tiene a su cargo, una reforma constitucional puede asignar un fin del estado a cualquier órgano del poder público, sin que por ello pierdan ese

²¹ VEDEL, Droit administratif Paris 1961. pág. 17.

carácter, dado que la administración pública es un aparato u organización al servicio de los fines que la ley señala, los cuales en esencia son cambiantes de acuerdo a las necesidades sociales del País.

En nuestro régimen actual, el complejo de los fenómenos administrativos originados a partir de la Constitución del 17, con la constante intervención del Estado en los procesos de la vida social económica y política, en los problemas de organización tanto en el sector público como en el privado, así como el aspecto humano que envuelve todas esas situaciones denominadas "relaciones públicas".

Hoy en día, la administración orienta al gobernante a elaborar y discutir planes y programas, -como en el caso que se actualiza-, debe coordinar también todos los elementos que tenga a su alcance para una mayor eficiencia y productividad, y sobre todo el manejo de una técnica eficiente que le permita formular una decisión administrativa favorable al interés general

Estas actividades que son de organización, colaboración, coordinación y sistematización para realizar fines determinados, se concentran bajo la forma de empresas, que no son más que unidades productivas constituidas sobre la base del capital en manos de particulares o de entidades públicas.

De acuerdo con la doctrina preponderante actual, nos inclinamos por una concepción formal del objeto de esta rama del ordenamiento jurídico, en consecuencia se puede afirmar que la administración pública consiste en el complejo orgánico y una serie de entes, los entes públicos menores, encuadrados en el poder ejecutivo.

Dichos órganos y entes realizan funciones legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas, estas funciones constituyen la administración pública en sentido objetivo, a contrario sensu, no puede hablarse de una función administrativa desarrollada por los órganos legislativos o jurisdiccionales

Dentro del poder ejecutivo se comprende también el gobierno, por lo que no puede establecerse una igualdad entre aquél y la administración pública.

En resumen, se puede afirmar que nuestra organización administrativa federal es competencia y responsabilidad del ejecutivo, quien deberá tomar todas las decisiones que mas convengan a los intereses de la colectividad, anteponiendo siempre éstos a cualesquier otra clase de interés particular o de grupo

Capítulo III. EL PRONAFIDE.

III.1 Presentación del Programa.

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el objetivo fundamental de la política económica mexicana fue el de promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable, que habría de fortalecer la soberanía nacional, y redundase en favor del bienestar de los mexicanos. Este crecimiento siempre es una condición necesaria para que la economía responda a los requerimientos de empleo bien remunerado de la población y contribuya al desarrollo democrático que demandamos los mexicanos todos.

Con base en estas consideraciones, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, estableció los principales lineamientos para fortalecer fuentes permanentes de financiamiento de la inversión y del desarrollo económico y social. En este Programa, se definen las estrategias y las líneas de acción tendientes a fortalecer el ahorro de la economía, de manera que se alcancen los niveles de inversión necesarios para lograr un crecimiento sostenido, sustentable y permanente a corto, mediano y largo plazo.

La política de financiamiento del desarrollo que se deriva en este Programa contiene acciones dirigidas a incrementar permanentemente los componentes del ahorro en la economía y, de esta manera, evitar las crisis que recurrentemente se han registrado en nuestra historia reciente

También incorporó elementos que permitirán incrementar la eficiencia de la inversión pública y privada, a fin de que cada peso invertido en capital físico y humano, al ser asignado a proyectos caracterizados por una alta rentabilidad social y privada, tenga un mayor efecto sobre el crecimiento. El Producto Interno Bruto (PIB) deberá crecer en los próximos años en por lo menos cinco por ciento anual para atender la demanda de empleo que se deriva del incremento de la población en edad de trabajar.

Como se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo, éste se estima en alrededor de un millón de personas anualmente, este crecimiento, invariablemente, es resultado de las altas tasas de natalidad observadas desde hace más de dos décadas, así como de la creciente incorporación de las mujeres a la fuerza laboral.

Si, adicionalmente, consideramos que se esperaba que la expansión de la actividad económica, redujera el número de desempleados y desempleadas existentes, e incorporara al sector formal parte del empleo, ocupado en actividades informales, el crecimiento del producto interno bruto debió haberse acercado al seis por ciento

para el año 2000, según expectativas del propio plan a corto plazo.

Para sostener un crecimiento de esta magnitud, se necesitó aumentar los niveles de inversión en la economía y, además, orientarla hacia actividades que tuvieran una repercusión elevada sobre el crecimiento económico, mediante estímulos directos a la demanda agregada, como por ejemplo el aumento en el gasto público, sin que la estrategia contuviera los elementos necesarios para fortalecer la oferta, toda vez que esas medidas podrían traer consigo etapas de expansión efímeras e insostenibles y de consecuencias inflacionarias, y lo que el plan buscaba, es un crecimiento sostenido y seguro para un crecimiento uniforme de la economía en todos los sectores.

En este caso, la meta de un crecimiento permanente no se lograría por lo anterior, sólo si el incremento en la demanda se acompañaba con un aumento equivalente en la capacidad productiva, mediante una mayor inversión eficientemente canalizada, se mantendría un equilibrio perdurable entre oferta y demanda agregadas, es decir, la inversión dentro de la economía debía incrementarse lo suficiente, como para que la capacidad productiva del país aumentara de manera congruente con la demanda.

En este contexto, se requería un aumento significativo en el ahorro, con el fin de contar con los recursos necesarios para financiar la inversión que ampliara la capacidad productiva del país. La experiencia en México durante las últimas décadas señalaba que siempre que el crecimiento económico, había sido financiado principalmente con recursos externos, sin que hubiera un aumento en el ahorro interno, invariablemente se producían crisis financieras, lo cual se debía, a que la dependencia excesiva del capital externo había colocado a la economía mexicana, en una posición de gran vulnerabilidad frente a la volatilidad que suele caracterizar a los flujos del exterior.

En las crisis económicas del pasado reciente, se había observado una carencia de ahorro interno, ya fuera público o privado, el cual se ha cubierto temporalmente con recursos externos, entre 1977 y 1981, la carencia de ahorro público fue cubierta con financiamientos externos, lo que originó una crisis de pagos al verse revertido el flujo de recursos del exterior, entre 1983 y 1988, el ahorro interno registró un incremento que no se reflejó en un mayor crecimiento, al tener que utilizarse, en gran medida para cubrir el servicio de la deuda externa contratada en los años anteriores.²²

²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Información sobre los ingresos gubernamentales". 1980-1990. México, 1995. 192 p.

Entre 1989 y 1994, el ahorro interno se deterioró nuevamente, esta vez debido a un fuerte incremento en el consumo privado, la carencia de ahorro privado se volvió a cubrir con recursos externos. Cuando el ahorro externo dejó de fluir, se vivió una nueva crisis general de pagos.

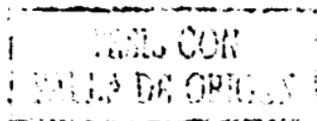
Sin embargo, a la luz de estas experiencias, es innegable que para alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, resulta indispensable fortalecer el ahorro interno de largo plazo, en este contexto, el ahorro externo debe ser únicamente complemento del interno para cerrar la brecha entre el ahorro interno y la inversión necesaria para lograr el crecimiento propuesto, es decir, durante la transición de México hacia un mayor nivel de desarrollo, deberá existir un ahorro externo que favorezca una capitalización más acelerada, pero que de ninguna manera vuelva a ser sustituto del ahorro interno.

Por ello, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo debió seguir promoviendo las fuentes de ahorro interno, privado y público, así como el ahorro externo de largo plazo, además, habría de cuidar que el aumento de una fuente de ahorro, no se viera contrarrestado por reducciones de otra, de modo que las tres alcanzaran mayores niveles de manera complementaria y simultánea, sólo así se evitaría el riesgo de incurrir nuevamente en una crisis derivada de la suspensión o reversión repentina de los flujos de capital hacia nuestro país

Los aspectos mas sobresalientes de la política de financiamiento del desarrollo, se basaban en los siguientes aspectos:

a) Un marco macroeconómico estable. Un ambiente macroeconómico estable propicia el crecimiento económico y estimula a los individuos a incrementar el monto y el plazo de sus ahorros. La estabilidad macroeconómica también mejora la eficiencia de la inversión ya que, al permitir una planeación de mayor alcance, desalienta las inversiones especulativas y favorece las inversiones en el sector productivo. Por ello, la aplicación de políticas fiscal y monetaria que propicien un ambiente de estabilidad y certidumbre económica constituye ahora y siempre un elemento fundamental de la política de financiamiento del desarrollo

b) Un sistema financiero promotor del ahorro y de la inversión productiva. El establecimiento de un marco regulatorio y operativo que propicie la confianza de los ahorradores disminuya los costos de transacción y promueva la eficiencia de la intermediación, así como la existencia de una mayor gama de instrumentos atractivos en plazo y rendimiento y adecuados a las necesidades de los distintos segmentos de la población, son factores fundamentales para promover el ahorro privado. Por eso, otro pilar del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 es la modernización del sistema financiero.



En especial, se han implementado medidas que fortalezcan el marco jurídico, eleven la seguridad de los usuarios, estimulen el desarrollo de nuevos instrumentos y fomenten mecanismos para que la población de más bajos recursos pueda incorporarse al sistema financiero y productivo del país.

c). Una política fiscal que fomente el ahorro y la inversión. El eje central de la política fiscal es mantener finanzas públicas sanas, lo cual promoverá la estabilidad macroeconómica y fortalecerá el componente público del ahorro interno. La estrategia del ahorro público mantendrá incentivos para que el ahorro privado se mueva en la misma dirección. Por ello, la política tributaria se orientará a estimular el ahorro y la inversión privada. Por su parte, se racionalizará el gasto público en renglones no prioritarios, para mantenerlo en niveles congruentes con fuentes de ingreso estables y permanentes. Una porción creciente de gasto se dirigirá a la inversión en infraestructura y al gasto social en educación y salud, que incrementan el capital humano y, con esto, el crecimiento económico. Al dirigirse a ampliar la capacidad productiva del país y la productividad del trabajo, la inversión pública deberá ser complementaria, y no sustituta de la privada.

d). La generación de recursos de largo plazo provenientes de la seguridad social. La reforma al sistema de pensiones constituye uno de los principales elementos que fortalecerán el ahorro interno, los recursos que administrarán los fondos de pensiones representarán una fuente estable de recursos de largo plazo, de gran potencial para ser utilizados en el financiamiento de proyectos de maduración prolongada.

e). Utilizar el ahorro externo como complemento del interno. Se deberá buscar un uso prudente y eficiente en los recursos provenientes de fuentes externas, de tal modo que el ahorro externo complemente al interno. La estabilidad macroeconómica fortalecerá la inversión extranjera directa y la política de deuda pública contribuirá a incrementar el ahorro externo mediante la obtención de créditos de largo plazo, en condiciones favorables de costo. El Programa contempla una política de tipo de cambio de libre flotación. Esto tiende a limitar los flujos de capital de corto plazo y garantiza que la paridad no acumule desequilibrios que posteriormente resulten en crisis de balanza comercial de pagos. Con este régimen cambiario, las variaciones de la paridad comenzarán a percibirse, cada vez más, como movimientos naturales de un precio más en la economía.

Como antecedente, se consideró que en 1995, el ahorro interno se incrementó como resultado de la reducción en el consumo privado, así, en el reestablecimiento del

ahorro interno, fluyeron las medidas de política económica llevadas a cabo en ese año y en 1996, medidas que fueron congruentes con las estrategias que se describen en este Programa.

Como resultado de estas acciones, en tan sólo dos años el ahorro privado aumentó de un 11 por ciento del Producto Interno Bruto a un 16.1 por ciento, y el ahorro público se incrementó de 4 a 4.4 por ciento del producto, actualmente, el ahorro interno se encuentra en niveles considerables más propicios para situar a la economía en una trayectoria de crecimiento vigoroso y sostenible.²³

Es importante destacar que las medidas aplicadas en los últimos dos años, incluyendo la política de deuda pública que permitió ampliar su plazo de vencimiento y reducir su costo, han disminuido de manera importante la vulnerabilidad de la economía a una crisis en la balanza comercial de pagos, en este contexto, las estrategias que se proponen en el Programa fomentarán el crecimiento de la actividad económica, el empleo y las remuneraciones reales de los mexicanos.

Al promover un cambio tecnológico más acelerado, una mayor educación de la población, una ampliación en la infraestructura y una modernización del sistema financiero, las acciones contenidas en este Programa permitieron la creación de un círculo virtuoso entre ahorro y crecimiento. es decir, propiciaron un crecimiento sustentado en las fuentes de ahorro que generará este mismo, que la expansión derivada de estas acciones sea permanente y no transitoria

Cabe aclarar que, por su misma naturaleza, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo no pretende analizar en detalle la política social, este programa se diseñó con objeto de presentar las estrategias para generar los recursos que permitan alcanzar las metas de crecimiento económico propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, a corto, mediano y largo plazo, por ello, no es su objetivo esquematizar la dirección de estos recursos hacia sectores o rubros específicos, incluido el desarrollo social, sino que sienta las bases para un desarrollo integral de la economía en todos sus rubros

En ese sentido, el crecimiento económico permitirá generar los recursos fiscales necesarios para lograr una mayor asignación del gasto público hacia las necesidades imperantes de la población mexicana, en todos sus rubros al promover fuentes de financiamiento sanas para el crecimiento económico, este Programa es un instrumento fundamental para otorgar viabilidad financiera a la política social del Gobierno.

²³ Las fuentes para los datos utilizados se obtuvieron del Producto Interno Bruto e inversión, provenientes del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. México 1999. 187 p p

III.II Políticas y estrategias de financiamiento.

La política de financiamiento del desarrollo 1997-2000 tuvo como objetivo fundamental, generar los recursos suficientes para alcanzar niveles de inversión superiores al 25 por ciento del Producto Interno Bruto para el año 2000, sentando las bases para un crecimiento económico sostenido a futuro, en un ambiente de estabilidad macroeconómica que fortaleciera las fuentes de financiamiento internas de esta inversión. Asimismo, y de acuerdo con el análisis realizado en los capítulos anteriores, se requiere de ese nivel de inversión para sustentar un crecimiento económico suficiente que brinde trabajo a los individuos que anualmente se incorporan a la fuerza laboral y que contribuya a reducir el desempleo y el subempleo.

Además de incrementar su monto, se requiere mejorar la eficiencia de la inversión, de manera que esta, sea canalizada a los sectores y proyectos que tengan una mayor incidencia en el producto. De este modo, el crecimiento no sólo responderá a mayores niveles de inversión, sino que, además, cada peso invertido tendrá un mayor efecto sobre el producto, al dirigirse a actividades más productivas y rentables desde un punto de vista de mejoramiento social y del sector privado.

En el pasado, esto no se consideraba así, por ejemplo, en los últimos diez años, la variación de existencias que media la inversión en inventarios, alcanzó 3.6 por ciento del Producto Interno Bruto, esto es, un 16.7 por ciento de la inversión total, a pesar de ser una inversión poco productiva, ya que generaba poco empleo y no implicaba adiciones a la capacidad productiva del país²⁴

Para elevar el ahorro interno, utilizar el externo como complemento y aumentar la eficiencia de la inversión, la política de financiamiento del desarrollo planteó cuatro estrategias que se refuerzan y complementan.

Estas estrategias, a su vez, se basan en la existencia de un ambiente macroeconómico estable, que incentive a los individuos a ahorrar montos crecientes de recursos, cada vez a plazos más largos, es por ello que el conjunto de estrategias que conforman esta política se enmarca en la aplicación de políticas fiscal y monetaria, que propicien un ambiente de estabilidad económica y certidumbre social.

²⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000". México. 1997. 110 p.p.

III.III Líneas de acción.

1. Objetivos de la política del financiamiento.

En la experiencia reciente, se observaron crisis recurrentes cuando alguno de los componentes del ahorro total mostró insuficiencias, para lograr los objetivos citados sin incurrir en este riesgo, se incrementaron simultáneamente todas las fuentes de ahorro de la economía. Con este propósito, se definieron cuatro estrategias que se dirigieron a crear fuentes de ahorro, suficientes para financiar la inversión, así como a canalizar eficientemente los recursos a través del mercado financiero formal. Cada estrategia tuvo sus propias metas y contribuyó al objetivo global de la política de financiamiento mediante diversos mecanismos de acción.

2. Promover el ahorro del sector privado.

Con esta estrategia se buscó que el ahorro privado aumentara de 16.1 por ciento del Producto Interno Bruto en 1996, al 17.7 por ciento para la segunda mitad del año 2000. Dada la alta participación del ahorro privado en total, es crucial que una parte importante del aumento del ahorro provenga de dicha fuente, para dar viabilidad a la política de financiamiento del desarrollo, sin que se arriesgue el equilibrio externo o la disciplina en la conducción de las finanzas gubernamentales.

3. Consolidar el ahorro público.

El ahorro público debe contribuir al ahorro interno, además de promover la estabilidad necesaria para incrementar el privado. Por ello, la meta específica fue que, para el año 2000, el ahorro del sector público fuera ligeramente superior al observado en 1996, de manera que se situara en 4.5 por ciento del Producto Interno Bruto, lo cual representó un considerable esfuerzo, en un contexto en que las finanzas públicas estaban presionadas por los costos asociados con los programas de seguridad social, apoyo a deudores y saneamiento financiero.

Esta meta implicó que el balance económico del sector público, prácticamente se equilibrara para el año 2000, por lo que debieron compensarse los costos de estos programas, con un fortalecimiento de los ingresos tributarios y reducciones en rubros no prioritarios.

4. Fortalecer y modernizar el sistema financiero.

Esta tercera estrategia sirvió como apoyo a las demás. Su objetivo fundamental, era que el sistema financiero contara con herramientas e instrumentos para consolidarse como un agente promotor del ahorro interno, y un medio idóneo para la asignación de los recursos hacia la inversión. Es decir, la política de financiamiento del desarrollo no sólo se enfocó a promover el incremento del ahorro, mediante un sistema financiero que se concentrara en ofrecer los instrumentos adecuados para atraer los recursos, sino también a lograr una mayor eficiencia en su canalización hacia la actividad productiva mediante menores márgenes de intermediación.

En dicha estrategia, se incorporaron una serie de medidas de regulación prudencial que contribuyeron a alcanzar una mayor seguridad y eficiencia en la intermediación financiera. Por medio de acciones específicas, también se logró convertir al sistema financiero, en un mejor filtro de los recursos asignados a la inversión, de modo que éstos, se enfocaron hacia actividades más rentables, desde una perspectiva de inversión privada, en beneficio de los sectores más desprotegidos, sin que ello significara una pérdida para los inversionistas.

5. Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.

El objetivo de la cuarta estrategia era fortalecer la inversión, al complementar sus fuentes internas de financiamiento con un ahorro externo de largo plazo de poco más de 3 por ciento del Producto Interno Bruto. Un déficit de la cuenta corriente moderado y sostenible, permite un mayor nivel de inversión, que si se cuenta exclusivamente con fuentes internas de financiamiento. En consecuencia, se definieron mecanismos que se aplicaron para captar ese ahorro externo, canalizándolo hacia actividades productivas, asegurando que su pago fuera cubierto en el futuro mediato, sin presiones sobre la balanza comercial de pagos.

III.IV Alcances del programa en materia social.

Para elevar el bienestar de la población y reducir el desequilibrio entre los grupos sociales y las regiones geográficas, se realizaron las siguientes acciones:

- * Se destinó una proporción mayor del gasto programable a los programas de educación, seguridad social y salud, para crear condiciones que eleven permanentemente las capacidades de los individuos y, de esta manera, mejorar su desempeño en lo económico y en lo social.

* Se aumentó el nivel de ingresos y de bienestar de los grupos de escasos recursos a través de la atención integral de sus necesidades de alimentación, salud y educación, así como de mayores oportunidades de ingresos y de acceso a la infraestructura social.

* Se aseguró la asignación de recursos a la modernización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contribuyendo así, a garantizar la integridad física y patrimonial de las personas.

Para cumplir eficazmente con estos objetivos, el gasto social se concentró en dos grandes vertientes. La primera, en acciones amplias dirigidas a la población en general, encaminadas a promover condiciones que eleven productiva y permanentemente las capacidades de los individuos y les permitan un mejor desempeño económico y social.

En términos concretos, esta vertiente se concentró en procurar dar acceso generalizado a todos los individuos a cinco satisfactores fundamentales:

Educación, Salud, Seguridad Social, Capacitación para el trabajo y Vivienda.

La segunda vertiente del gasto social consistió en acciones enfocadas a la población en condiciones de mayor marginación.

Estas acciones se concentraron en apoyar a las familias más desprotegidas, a tener acceso en forma integral a los elementos esenciales de alimentación, salud y educación básica, en generar oportunidades mínimas de ingreso productivo, y en desarrollar la infraestructura física de las comunidades y regiones que padecen las más graves desventajas económicas y sociales.

1. Acciones amplias de gasto social.

El gasto en salud, educación y capacitación tuvo un importante contenido de erogaciones corrientes, pero es la inversión más productiva que hace el gobierno, ya que constituye el principal mecanismo a través del cual se lleva a cabo la formación de capital humano, al elevar las capacidades productivas de los individuos, estas erogaciones incrementan la productividad de la economía en su conjunto

Así, el gasto en desarrollo social favorece el crecimiento económico, tal como la inversión física, junto con un efecto redistributivo tangible, por ello, se requiere favorecer el gasto programable destinado a los programas sociales, a fin de crear las condiciones que permitan elevar la productividad y el nivel de ingresos de los individuos, de esta manera se incrementará el bienestar de los grupos de escasos

recursos a través de la atención integral de sus necesidades.

En el marco de descentralización de los servicios de salud, se buscó fortalecer el gasto en ese rubro, al mismo tiempo que se mejoró su calidad y se extendió su cobertura, esto último se logró a través de dos grandes vías:

- a). Por un lado, aprovechando las reformas a la seguridad social, ampliando el acceso de la población, en especial la del sector informal urbano, a los seguros de salud que proveen las instituciones de seguridad social; y
- b). Por otro lado, mediante un paquete básico de salud para la población abierta, particularmente en las zonas rurales

El gasto en educación seguirá siendo prioritario, se buscará mejorar continuamente la calidad de la educación básica, extendiendo su cobertura a toda la población. Al mismo tiempo, se fortalecerán los programas de educación media, media superior y técnica, incrementando las habilidades y capacidades de los individuos y, mejorando sus posibilidades de inserción en la vida productiva del país.

En materia de capacitación laboral, se extendió la cobertura de los programas de becas de capacitación, tanto para los trabajadores transitoriamente desempleados, como para aquellos que laboraban en empresas medianas y pequeñas, de esta forma, la capacitación laboral fomentó la competitividad de las empresas del país, al mismo tiempo que creó las condiciones para el aumento de la productividad y los ingresos laborales.

En materia de vivienda, se promovieron nuevos esquemas de financiamiento y de subsidios para la población que aún no contaba con este satisfactor elemental, en particular, se buscó canalizar el gasto público a esquemas de subsidio a la demanda de vivienda que otorgara, por un lado, mayor capacidad de elección para los beneficiarios de los programas y, por el otro, fuera un elemento que aumentara la liquidez y el dinamismo de este mercado.

2. Acciones dirigidas a combatir la pobreza extrema.

El crecimiento económico que promovió este programa, así como los programas de gasto social de amplia cobertura, debe reconocerse, que no se extienden de manera homogénea, y con la rapidez requerida en todas las regiones del país, ni en todos los grupos sociales, por ello, fue necesario que una parte del gasto social se enfocara especialmente a la superación de la pobreza extrema y la exclusión social.

La carencia prolongada de satisfactores tiende a perpetuar las condiciones de

pobreza: las insuficiencias alimentarias, las condiciones insalubres y los bajos niveles educativos conllevan a escasas posibilidades de incorporación exitosa al proceso productivo.

En consecuencia, el gasto social para combatir la pobreza extrema estuvo dirigido a tres grandes rubros:

1. El desarrollo de capital humano de las familias pobres.
2. El desarrollo de la infraestructura social de las comunidades marginadas; y
3. El de programas productivos, especialmente de generación de empleo, que pusieran un piso a los ingresos de las familias pobres, hasta que el crecimiento económico genere una demanda de empleo suficientemente vigorosa para mejorar las condiciones laborales de todos los que participan en el mercado de trabajo, particularmente en las regiones rurales.

En materia de apoyo a la alimentación, la salud y la educación, se buscó desfasar los subsidios alimenticios generalizados, focalizándolos sobre la población marginada. Al mismo tiempo, los subsidios alimenticios se transformaron, a través de un enfoque integral que los vinculó con la salud preventiva, para convertirse en un factor que mejoró la nutrición de la población objetivo.

Estas acciones se completaron con subsidios a la demanda de servicios educativos, en un paquete integral que permitió a las familias aumentar su ingreso, al mismo tiempo que invierten en su capital humano, particularmente en los menores de edad.

De igual forma, los programas de empleo temporal en el sector rural se continuarán promoviendo, concentrando los esfuerzos en mejorar la infraestructura productiva del país, de esta forma, se generarán no solo ingresos transitorios para los beneficiarios, sino también habrá un aumento permanente en la demanda por trabajo no calificado en el sector rural.

Por último, en el marco de la descentralización del gasto público hacia los Estados y Municipios, se mejoró la infraestructura social básica de las comunidades, canalizando recursos con fórmulas basadas en indicadores de pobreza regional.

La estrategia de gasto social, en suma, se encaminó a realizar los objetivos del Programa aquí presentado. Por un lado, una economía vigorosa generará más empleos, y mejorará las percepciones reales de los ya empleados.

Por otro lado, familias más saludables, mejor educadas y con crecientes niveles de capacitación, estarán en mejores condiciones de aprovechar las oportunidades que

generará el mayor crecimiento, la suma de ambos factores contribuirá al objetivo último de este programa y de toda la política económica de la presente administración: elevar los niveles de bienestar de la población.

3. Reforma al Sistema de Seguridad Social.

La nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, que entró en vigor a partir del primero de julio de 1997, marcó el inicio de una profunda reforma en las instituciones públicas de seguridad social, que tendrán importantes repercusiones económicas, debido a que implica sustituir un esquema de reparto anual de contribuciones por un esquema de fondeo completo. Este cambio estructural en el sistema de seguridad social tendrá efectos tanto en la distribución del ingreso como nivel de ahorro interno.

El principal objetivo de la reforma fue modificar sustancialmente, el actual sistema de financiamiento del IMSS, a fin de asegurar que su operación fuera autofinanciable; garantizando un ingreso vitalicio digno al trabajador al momento de su retiro; mejorando las prestaciones que reciben los trabajadores y ampliando los servicios médicos.

Para ello, fue necesario modificar la administración de cada uno de los seguros que ofrece el IMSS, así como su estructura de financiamiento. Para mediados de 1997, el IMSS se incorporó al régimen obligatorio del Seguro de Gastos Médicos para Pensionados, el Seguro de Salud Familiar y el Seguro Adicional al Régimen Voluntario, adicionalmente, se llevará un registro independiente para cada tipo de seguro, a fin de evitar subsidios cruzados y garantizar así el destino de los recursos hacia los servicios para los que han sido designados

III.V Vinculación del PRONAFIDE con otros programas económicos gubernamentales.

1. Puesta en marcha del nuevo sistema de pensiones

La reforma del sistema de pensiones constituyó uno de los principales elementos que el Plan Nacional de Desarrollo contempló para fortalecer el ahorro interno. El nuevo sistema de pensiones, se basó en un esquema de cuentas de capitalización individual pertenecientes a cada trabajador, y manejadas por nuevas instituciones financieras denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs).

Estas últimas, invertirán los recursos de los trabajadores en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES). Cada administradora podrá manejar una o varias SIEFORES con distintas características de riesgo-rendimiento. En este sistema, los trabajadores elegirán la AFORE que manejará su cuenta individual y la composición de sus ahorros entre distintas SIEFORES.

La reforma reconoce los derechos de los trabajadores que cotizaban en el sistema anterior, los trabajadores pensionados seguirán recibiendo la pensión que les correspondía, mientras que los trabajadores que están activos, pero cotizaron en el sistema anterior podrán escoger, al momento de su retiro, entre los beneficios del sistema antiguo y los de su cuenta individual

Las pensiones vigentes fueron financiadas por las reservas que tiene el IMSS y por los recursos del Gobierno Federal. En el caso de que un trabajador escoja los beneficios del antiguo sistema, la pensión será financiada con los recursos de su cuenta individual y con recursos del Gobierno Federal, esto implicó que la transición al nuevo sistema tuviera un costo fiscal

El sistema será autofinanciable cuando los recursos acumulados en las cuentas individuales sean mayores a las pensiones del antiguo sistema, así, el nuevo sistema de pensiones representó gradualmente un menor costo fiscal y mayores beneficios para la sociedad, de hecho, con la reforma se establece un esquema más eficaz de financiamiento de las pensiones, en la medida que los beneficios recibidos dependen directamente de los recursos acumulados en las cuentas individuales.

Con esto, se resolvió un problema de insolvencia que empezaba a perfilarse, ya que el sistema anterior de los compromisos de pago de pensiones se desalinearon gradualmente de las aportaciones, derivando en un déficit actuarial que cuestionó su viabilidad financiera de largo plazo.

Existen varias razones para esperar que el cambio al nuevo sistema propicie mayores niveles de ahorro privado

a). En el sistema anterior, la pensión era un derecho definido de antemano para todos los asegurados que cumplieran con requisitos de antigüedad o de edad. No se reconocía el esfuerzo de aportación de trabajadores y patrones, y no existía una relación entre aportaciones y beneficios. En cambio, el nuevo sistema establece una clara relación entre aportaciones y beneficios futuros; las aportaciones quedan claramente registradas, y se reconoce el esfuerzo de aportación de trabajadores y patrones.

Por ello, y si bien en un principio este sistema funcionó como un ahorro obligatorio, se prevee un crecimiento adicional en generación de ahorro, en la

medida que trabajadores y patrones decidan incrementar voluntariamente sus cuotas, a fin de obtener mayores beneficios en el momento de hacerse efectiva la pensión.

Esto se logrará de manera gradual, a medida que se comprenda el funcionamiento del sistema y se gane credibilidad al quedar cada aportación claramente registrada, y se observen, esto es, que sean tangibles los rendimientos atractivos que se generen en la cuenta individual.

b). En el nuevo sistema se conoce periódicamente el monto acumulado del ahorro para fines de retiro, por lo que el interés del trabajador sobre su ahorro hace que las contribuciones dejen de verse como un impuesto.

Con ello, se tiende a eliminar los incentivos a la evasión o a la subdeclaración de salarios, aumentar las contribuciones y generar una base más amplia de ahorro de largo plazo.

Al dejarse de percibir como un impuesto, el nuevo sistema dejará de propiciar que el sector informal se incremente respecto al formal, lo que bajo el sistema anterior, también afectaba al ahorro público debido a las menores contribuciones e impuestos al ingreso que esto generaba.

c). El sistema anterior no generaba ahorro neto sino que, por el contrario, lo reducía, ya que el trabajador sabía que recibiría una pensión a cargo de los trabajadores que realizarían contribuciones en el futuro, lo que desmotivaba su propio esfuerzo de ahorro. Además, el sector público no generaba ningún ahorro debido a que utilizaba los recursos cobrados a la fuerza laboral para cubrir las pensiones.

En cambio, al crear fondos que se cobrarán muchos años después de su depósito, el nuevo sistema sí registró un mayor ahorro privado. Por su parte, a pesar del costo que implicó la transición al nuevo sistema, el ahorro público no se vio afectado en la medida que se mantuvo una posición financiera equilibrada.

Además de lo anterior, el nuevo sistema de pensiones favoreció un mayor crecimiento económico, por medio de efectos asociados con el mercado financiero y con el laboral. En cuanto a los efectos asociados con el mercado financiero, destaca lo siguiente con la participación de las AFOREs y las SIEFOREs como nuevos inversionistas institucionales se incrementa la oferta de fondos prestables, se promueve la innovación e incorporación de instrumentos financieros, y se amplía su variedad en términos de riesgo, rendimiento y liquidez.

Además, la actividad de las AFORES y las SIEFORES tendió a incidir favorablemente en la competitividad y eficiencia del mercado financiero, creando condiciones para que los costos de operación y las comisiones adquirieran niveles más eficientes.

Por su parte, la canalización de los fondos de retiro a títulos de valores financieros fortaleció la demanda por instrumentos de inversión de largo plazo, por lo que se pudo esperar, que con el nuevo sistema de pensiones aumentara el plazo promedio de los recursos generados por el ahorro interno.

La mayor profundización e innovación financiera que se generó, promovió una mayor productividad y, por tanto, un mayor crecimiento económico. En particular, la creación del nuevo sistema de pensiones canalizó un mayor ahorro interno a inversiones productivas generadoras de empleo.

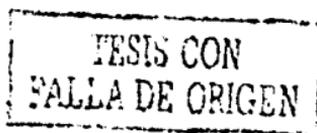
Por otro lado, al propiciar que las contribuciones dejaran de verse como un impuesto, se fomentó una mayor participación del sector formal dentro de la economía y se redujeron distorsiones en el mercado de trabajo. Todo ello promovió una asignación más eficiente de recursos y una mayor productividad global de la economía.

En conclusión, el nuevo sistema de pensiones creó por primera vez, un fondo estable de recursos de largo plazo de gran potencial para ser empleado en el financiamiento de proyectos de larga maduración.

Asimismo, se apoyó también la modernización del sistema financiero mexicano, a través de la participación de nuevos inversionistas institucionales que, con visión de largo plazo, fortalecerán la intermediación financiera y promoverán la canalización de recursos a la inversión productiva.

2. El Blindaje Financiero.

Tal y como se ha venido mencionando durante el desarrollo del presente trabajo, y sin un afán reiterativo, más bien explicativo, el PRONAFIDE en esencia, fue creado con la finalidad de evitar las crisis de fin de sexenio, que en las últimas seis administraciones, principalmente, se habían tornado recurrentes, sin embargo, parece que los recursos destinados a este programa no fueron suficientes para el objetivo mencionado, y prueba de ello, es que a mediados de 1999, el gobierno federal anunció la puesta en marcha de otro plan contingente, al que se denominó "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000", con el principal objetivo, se dijo, de garantizar la estabilidad económica y política durante el cambio sexenal de la administración del ejecutivo.



México se comprometió el día 15 de junio de 1999 a utilizar recursos del paquete de apoyos por 23,700 millones de dólares que consiguió de la comunidad financiera internacional, sólo para garantizar una transición presidencial sin crisis y lejos de influencias político-electorales, a estas acciones se les conoció en su momento como "blindaje financiero".²⁵

En ese sentido, el gobierno mexicano concretó con los máximos organismos financieros internacionales, como la reserva federal y el tesoro norteamericano, así como con el Banco Central de Canadá, un crédito global por 23 mil 700 millones de dólares, los cuales permitieron al gobierno federal garantizar la estabilidad económica del país durante el cambio de administración.

México tuvo acceso a un paquete de créditos y una línea contingente por parte de bancos centrales, que garantizó solvencia financiera, las instituciones crediticias mundiales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Export-Import Bank de Estados Unidos y Bancos Centrales de ese país como el Eximbank y Canadá, aportaron a México 5,200, 4,200, 3,500, 4,000 y 6,800 millones de dólares respectivamente, los recursos estuvieron disponibles entre 1999 y el año 2000.²⁶

El ex-secretario de Hacienda, José Angel Gurria, reconoció que será responsabilidad del próximo gobierno (el de Vicente Fox), pagar los compromisos que se asuman, ya que las próximas autoridades tendrán que refinanciar pasivos con al menos dos años de anticipación para evitar presiones que puedan afectar el crédito nacional. Guillermo Ortiz Martínez, entonces y aún Gobernador del Banco de México, informó que la deuda externa del sector privado asciende ya a 43,700 millones de dólares, ratificó que la política monetaria seguirá siendo restrictiva, el tipo de cambio flotante y descartó que Banxico "inyecte" circulante con fines electorales.

Los recursos del programa de fortalecimiento financiero 1999-2000, permitieron refinanciar la deuda pública externa y disponer del margen de maniobra "anticontingencias" en todos los ámbitos de la economía interna.

Asimismo, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público José Angel Gurria, y el Gobernador del Banco de México Guillermo Ortiz Martínez, anunciaron conjuntamente, que esta estrategia financiera estará avalada con un nuevo

²⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000". México. 2000 77 p p

²⁶ Fuente: RAMÍREZ, Carlos. En la línea. Periódico "El Universal" 16 de Junio de 1999. México Editorial.

convenio de ajuste entre el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.²⁷

Entre los compromisos contenidos en la Carta de Intención, destacan las "medidas fiscales adicionales" para cumplir con la meta de un déficit fiscal de 1.25 por ciento del Producto Interno Bruto, ejercer "las disminuciones selectivas del gasto", profundizar las privatizaciones y reformar al sector financiero, además de ofrecer metas indicativas para el año 2000, son algunas de las expectativas para ese programa²⁸, medidas que han sido retomadas por el actual gobierno.

Sin embargo, algunos partidos políticos coincidieron en que dicho programa de refinanciamiento, esto es, el blindaje financiero, fue más que un programa económico, fue político, toda vez que las medidas del ejecutivo para evitar crisis sociales, se sustentan en ese mismo programa, el cual en corto tiempo tendrá repercusiones económicas en perjuicio de nuestro país, si no se adoptan políticas de refinanciamiento de deuda por parte del actual gobierno Foxista

Se aseguró que el blindaje financiero de la economía, facilitara que en la transición de 1999 al 2000, no se tuvieran que solicitar recursos extraordinarios para el pago de la deuda externa, lo cual es particularmente importante para el relevo político sexenal, ante la incertidumbre que actos de esta naturaleza generan en nuestro País.

Sin embargo, aunque se esperaba turbulencia, que conllevó a una reducción relativa de recursos a México, el paquete financiero anunciado tomó acciones de política económica del gobierno federal y la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el Banco de México, lo cual fue fundamental para poder realizar una transición económica ordenada hacia el fin de la administración, y principios de la próxima, esto dijo Guillermo Ortiz Martínez, titular del Banco de México.

También se precisó, que de la línea de crédito solicitada por 4,200 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional, se pretendía disponer de esos recursos, de la siguiente forma; el 40 por ciento en el segundo semestre de 1999 y el restante 60 por ciento para el año 2000. Con esto, dijo el ex-secretario de Hacienda, que se podría amortizar alrededor de 1,700 millones de dólares de los 5,900 millones que se deben a ese organismo, para dejar un saldo de 4,000 millones de dólares, el cual sería sustituido por la línea contingente de crédito.²⁹

²⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000" México 2000, 77 p p.

²⁸ *Ibidem*, pág. 37.

²⁹ *Ibidem*, pág. 37.

Ahora bien, considerando que la transición política ya concluyó, sin que se haya declarado absolutamente nada respecto a este particular, en materia de perspectivas económicas para México, por parte del nuevo gobierno panista de Vicente Fox, puede asumirse que ambos programas, a saber "El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000" y el "Programa de Fortacimiento Financiero 1999-2000", por lo menos, hasta el momento, tuvieron éxito en los fines esperados y previstos, sin embargo, puede decirse, a manera de especulación, que los efectos de ambos programas no serán muy alagüeños a largo plazo para la economía nacional, y consecuentemente para la deuda externa del país, y por ende, esto necesariamente repercutirá como siempre en el poder adquisitivo de la sociedad, dados los compromisos y condiciones de deuda contraídos por la anterior Administración, que con toda seguridad, tendrán que ser refinanciados por el actual gobierno.

Obedece a las anteriores consideraciones, el endurecimiento de la política fiscal a los pequeños y medianos empresarios, así como la inclusión de la economía informal a la formal, con el objetivo de obtener una mayor recaudación fiscal para el nuevo gobierno, y poder así enfrentar, entre otras cosas, los compromisos de deuda contraídos por la pasada administración.

III.VI Metas y objetivos del PRONAFIDE.

Después del sistema de pensiones, que en un principio se conformó preponderantemente por ahorro forzoso, el ahorro popular es, potencialmente, una de las fuentes más estables de recursos que se promoverán con este programa.

Hasta la fecha, muchos intermediarios financieros han cerrado prácticamente sus puertas a mexicanos que, sin contar con grandes sumas de capital, desean proteger e incrementar sus ahorros, las acciones para promover el ahorro popular podrán tener un impacto favorable en los niveles de ahorro interno si se ofrecen alternativas atractivas para segmentos de la población que hasta ahora no han sido atendidos.

Además, la canalización de estos recursos hacia el sistema formal de intermediación, permitirá seguir ampliando la oferta de fondos prestables, para lograr mayores niveles de inversión. Por ello, persiste aún el reto importante de incrementar el ahorro popular, semiurbano y rural, en donde un gran número de mexicanos todavía satisface sus necesidades de ahorro a través de mecanismos informales.

El potencial del ahorro popular y rural se puede vislumbrar, al reconocer la gran cantidad de organizaciones y mecanismos informales de crédito y ahorro, como las llamadas cajas populares, que se han desarrollado al margen de las entidades financieras consideradas formales o tradicionales.

Por todo ello, fue preciso encaminar tanto a estas organizaciones, como a las sociedades de ahorro y préstamo y a las uniones de crédito, hacia una canalización más amplia y eficiente de sus recursos hacia los sectores marginados, incluso tomando medidas más enérgicas, dadas las prácticas anómalas de estas entidades financieras informales.

Este rubro de mercado fue atendido adecuadamente, en la medida en que se fortalecieron las instituciones con arraigo popular, y se pudieron establecer estándares de revelación de información adecuados, así como controles internos sólidos. Adicionalmente, se buscó el desarrollo de nuevos instrumentos que promovieran el ahorro, a través de redes de captación y comercialización que, a un bajo costo, hicieron accesibles los servicios financieros a la población de perfil socioeconómico bajo y medio.

Así, se buscó que las organizaciones financieras populares del sector formal aumentaran la competencia en el sector financiero, fortaleciendo el papel de la intermediación no bancaria, y promoviendo una mayor eficiencia. También se trató de incrementar la penetración financiera, al atender las necesidades de servicios financieros de pagos, crédito y ahorro de aquellos segmentos de la población que no han tenido acceso a estos servicios en el mercado financiero tradicional.

Por ello, se buscó agrupar a estas organizaciones bajo un marco regulatorio coherente, que les permitiera funcionar de manera eficiente y cumplir adecuadamente con los objetivos esperados de tales instituciones financieras informales. También se procuró contribuir al aumento de la competitividad de estas organizaciones para garantizar la solvencia y transparencia del sistema, a través de la adopción de criterios prudenciales de regulación, y de la modificación de las normas que crearon barreras sustantivas para alcanzar la eficiencia dentro del sector.

Por último, se identificaron los aspectos regulatorios y nuevos instrumentos o mecanismos de intermediación, que se implementaron para promover la autorregulación y protección de los intereses del público ahorrador. Asimismo, el Gobierno Federal promovió el ahorro popular, fundamentalmente el rural, a fin de superar la segmentación del mercado financiero en esa zona de difícil acceso.

Esto se llevó a cabo, mediante la ampliación de la cobertura del Patronato del Ahorro Nacional a las zonas rurales, y de un programa para el desarrollo de los mercados financieros en el medio rural, a través del cual, el Gobierno Federal apoyó a las instituciones de banca múltiple nacional para el establecimiento de sucursales en ese medio, esto, a fin de llevar servicios bancarios a comunidades no atendidas, que permitan sustituir el ahorro en especie por ahorro financiero.

De manera complementaria, el Gobierno Federal seguirá apoyando la constitución y operación de intermediarios dedicados al ahorro popular, manteniendo el respeto a los objetivos y principios de cada uno de ellos.

El fortalecimiento de estos mecanismos de ahorro y crédito que atienden a los sectores de menores recursos, contribuirán a que continúen cumpliendo con su papel de agentes promotores del desarrollo de las comunidades en donde operan, en virtud de que se facilitará el acceso al financiamiento para actividades propias del campo, de las zonas semiurbanas y de otros sectores insuficientemente atendidos.

La política de financiamiento del desarrollo que se plantea en este Programa, conjunta cuatro estrategias interrelacionadas y complementarias que, bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica, fortalecerán las tres fuentes de ahorro de la economía: la privada, la pública y la externa.

Los objetivos de cada estrategia se complementan para alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo en lo que a crecimiento económico se refiere. Dentro de la definición de cada estrategia, se cuidó que los mecanismos que se apliquen permitan el logro simultáneo de las metas que cada una de ellas persigue, y que no existan contradicciones que propicien que un logro se obtenga a expensas de otro.

Específicamente, las medidas que se han adoptado, permitirán que, como componentes del ahorro interno, el público y el privado se muevan en la misma dirección, y ambos se retroalimenten y contribuyan a lograr un mayor ahorro interno, apoyados a su vez por el fortalecimiento y la modernización del sistema financiero. Asimismo, la política de financiamiento otorga al ahorro externo el papel de complemento, por medio de la líneas de acción que incorpora, de tal modo que no se superen niveles sostenibles.

En la historia reciente de México, se han observado crisis económicas recurrentes debido a que alguno de los componentes del ahorro era insuficiente. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 fortalece, de manera simultánea y complementaria, a los dos componentes del ahorro interno y a las fuentes de ahorro externo de largo plazo.

Con esto se reduce significativamente el riesgo de que en el futuro se vuelva a caer en una crisis derivada de la insuficiencia de alguno de los componentes del ahorro interno, o de una excesiva dependencia de los recursos volátiles del ahorro externo.

Capítulo IV. MARCO MACROECONÓMICO Y FISCAL DE LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO.

IV.1 MARCO MACROECONÓMICO.

En esta parte del programa, se presentan los principales resultados macroeconómicos de la política de financiamiento del desarrollo, cabe destacar que dichos resultados son congruentes con las expectativas económicas del país y del programa, considerando que la economía mundial se mantuvo en rangos de estabilidad aceptables, y que la economía nacional no fue tan vulnerable como antaño, en gran parte, gracias a las políticas económicas que fueron tomadas en el presente programa de fin de sexenio, para iniciar sin crisis la nueva administración.

El marco macroeconómico multianual se refirió a una trayectoria de mediano plazo de la economía, considerándose factible de ser alcanzada al aplicarse las diferentes líneas de acción previstas por el programa. En este contexto, es importante enfatizar que en su momento se previó que en el corto plazo, pudieron existir eventos que alterasen la evolución de la economía nacional, respecto a una trayectoria favorable de mediano plazo, tal y como fue el caso, pero habiendo sido previsible estos vaivenes del mercado internacional, esa fue otra de las grandes razones de la puesta en marcha del programa económico.

Es importante enfatizar que en la medida que en el futuro se vaya contando con mayor información, las cifras presentadas serán susceptibles de ser revisadas, ajustadas y actualizadas. Sin embargo, aun cuando año con año los objetivos macroeconómicos presentados en el documento intitulado "*Criterios Generales de Política Económica*", que hasta la fecha se considera, puedan variar con relación a los que aquí se muestran, la tendencia de las diferentes variables será siempre la misma de ambos casos, de tal suerte que casi no habrá variación en ningún supuesto.

Sin embargo, en este contexto, puede afirmarse que en el periodo 1997-2000 la política económica desempeñó un papel fundamental en la transición de la etapa de estabilización y recuperación económica a la de crecimiento sostenido. Una condición esencial para lograr un crecimiento económico perdurable, al incrementar las tasas de productividad y estimular la competitividad en el país, fue la de contar con una infraestructura básica amplia y diversificada, pero para lograr todo ello fue necesario

* Establecer vías de comunicación expeditas entre las poblaciones aisladas y los centros económicos, a fin de acortar las distancias que impedían su integración productiva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

* Ampliar la infraestructura de comunicaciones y transportes mediante la promoción de esquemas de coparticipación entre la inversión pública y la privada.

En ese sentido, debe tomarse en cuenta que esas acciones contaron con la participación activa de los tres niveles de gobierno para su realización, asimismo pueden mencionarse también;

* El fortalecimiento del sector energético, mediante la coordinación y concertación interinstitucional, así como a través de la de consolidar la autonomía de la gestión operativa de las entidades del sector, basada en resultados concretos de rentabilidad, eficiencia y calidad.

* La promoción de la producción agrícola a través de la ampliación de obras de irrigación en mayor o menor grado, y de la tecnificación de las áreas de temporal. Asimismo, fue preciso también rehabilitar, mejorar y modernizar los distritos de riego.

Con estos propósitos, las acciones estratégicas de la política de gasto se orientaron a promover el crecimiento económico, impulsando importantes proyectos de infraestructura hidráulica, que consolidaron y aseguraron el flujo de los ingresos del sector público.

El criterio fundamental que rigió la inversión en infraestructura, fue impulsar proyectos que contribuyeran a estimular el crecimiento económico, ampliando la capacidad productiva del país, por todo ello, se buscó que la inversión pública tomara en cuenta proyectos de alta rentabilidad social, así como elementos de conservación y mantenimiento de los activos públicos.

El impulso a la inversión en infraestructura, se basó en el usufructo integral de los recursos disponibles de la economía en su conjunto, al aprovechar las modificaciones de la misma economía, aprovechando asimismo, las modificaciones al marco legal que permitieron tener acceso a nuevas formas de financiamiento. De hecho, se puede afirmar que el impulso se dio, tanto por el lado de la inversión presupuestaria, como por el de proyectos promovidos por el sector público con financiamiento privado.

Los proyectos de inversión promovidos por el sector público con financiamiento privado, se realizaron en el marco de las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley General de Deuda Pública, aprobadas en Diciembre de 1995.

Con ello, se llevaron a cabo proyectos de infraestructura que no requirieron de recursos públicos durante su etapa de construcción, por lo que se pudieron registrar

presupuestariamente, hasta que el sector público recibió la infraestructura para su operación, lo cual generó un considerable ahorro en el sector, al estar en posibilidad de utilizar esos recursos para otros aspectos no menos importantes del crecimiento económico.

En ese sentido, la característica fundamental de estos programas, es que fueron autofinanciables, a través del flujo de recursos que se produjeron mediante la comercialización de los bienes y servicios que los mismos programas generaron.

De esa forma, a partir del momento en que los recibió el sector público, el flujo esperado permitió que se amortizaran los financiamientos privados y/o bancarios, y se fortalecieron las finanzas del sector público, debido a esa característica, los proyectos financiados de esa forma, como por ejemplo carreteras, generación eléctrica e hidrocarburos, se concentraron principalmente en las empresas y organismos públicos, particularmente los del sector energético y de comunicaciones y transportes, por ser donde se ubican típicamente los proyectos productivos que se generan por ingreso propio de su fuente de pago, tal y como se requiere en la normatividad vigente.

En cuanto al ahorro, elemento esencial para la consecución de las metas esperadas en este programa, puede afirmarse que la experiencia internacional demostró, que este elemento dependió de muchos factores, de entre los cuales destacaron los siguientes:

- * La estabilidad macroeconómica En la medida que los mercados financieros y la inflación mostraron tener menor volatilidad, se pudo esperar que las decisiones de la gente favorecieran el ahorro, además de que éste pudo dirigirse hacia instrumentos de mayor plazo, lo anterior, debido a la mayor certidumbre que implicó un entorno macroeconómico estable.

- * El ahorro público El ahorro público fue un componente integral del ahorro interno de los países, la estructura del gasto y de los ingresos también tuvo efectos sobre el ahorro privado, ya que dependió de la manera en que se instrumentó la política tributaria y se asignó el gasto, el ahorro público promovió o limitó, en su caso, el ahorro privado.

Como antecedente se puede mencionar que las medidas puestas en práctica desde el año de 1995 para incrementar el ahorro público, y la reorientación de la política tributaria llevada a cabo desde ese año, sentaron las bases para fomentar el ahorro privado, además de incrementar el ahorro público desde entonces, por ello, en la actualidad, se dio como resultado, que ambos componentes del ahorro interno tienden necesariamente a complementarse de acuerdo a lo previsto.

* Tasas de interés: Las tasas de interés reales mostraron el premio que el ahorrador obtuvo, en términos de consumo futuro, al sacrificar consumo presente.

La experiencia mostró que un rendimiento real positivo, fomenta mayores niveles de ahorro³⁰, en base a los siguientes principios:

* Razón de dependencia de la población económicamente inactiva a la población económicamente activa: En la medida que más personas económicamente inactivas dependan del ingreso de las personas económicamente activas, el ahorro se verá limitado. Por ello, en la medida que la población económicamente activa crezca en relación con la población de niños y de adultos jubilados, el ahorro por razón natural, se verá incrementado. Por otra parte, la creciente incorporación de la mujer a la fuerza laboral, actúa a favor del ahorro, ya que aumenta el ingreso familiar disponible y tiende a reducir las tasas de natalidad, lo que favorece la tendencia decreciente en la tasa de dependencia.

* Profundización financiera³¹ Una mayor penetración del mercado financiero formal, como el medio por el cual se transfieren recursos del ahorro hacia la inversión, puede aumentar el primero, debido a que implica la existencia de instrumentos de inversión más atractivos que los que podrían ofrecer sistemas informales de ahorro. Esta relación se fortalece si se aplican medidas que eviten un sobreendeudamiento de familias y empresas.

En ese sentido, las estrategias contenidas en este programa, fortalecieron el papel del mercado financiero como promotor de un mayor ahorro y se evitó que la profundización financiera se tradujera en un sobreendeudamiento del sector privado, por lo que la modernización financiera que se promovió, permitió incrementar el ahorro privado.

* Crecimiento económico: A mayor crecimiento económico existen mayores ingresos susceptibles de ahorrarse, además de que existe evidencia a favor de que el ahorro se incrementa en relación con el ingreso per cápita, principalmente en los países desarrollados.

³⁰ A nivel teórico, un aumento en la tasa de interés propicia dos efectos de signo contrario sobre el ahorro. Por un lado, lo aumenta, debido a que se motiva un sacrificio de consumo presente, ya que se obtienen mayores rendimientos por cada peso ahorrado, lo que se conoce como "efecto sustitución". Pero por otro lado lo reduce, debido a que en el futuro se pueden obtener los mismos recursos con un menor esfuerzo presente, por lo que existe margen para reducir el ahorro y aumentar el consumo presente, sin sacrificar consumo futuro, lo que se conoce como "efecto ingreso". La experiencia reciente de México, tiende a indicar que el "efecto sustitución", es mayor al "efecto ingreso", de modo que mayores tasas de interés fortalecen el ahorro.

³¹ La profundización financiera se refiere al monto de recursos captados por el sistema financiero formal, como porcentaje del Producto Interno Bruto.

Por todo ello, en la medida que la economía mexicana se ha venido recuperando, el ahorro privado se ha restablecido, de este modo, se pudo comenzar a reflejar el círculo virtuoso, entre ahorro y crecimiento que se ha venido mencionando anteriormente.

En ese orden de ideas, puede decirse que es previsible que en México, la evolución futura de estas variables sea favorable de acuerdo a lo previsto, además de que esta percepción, se basó en los resultados obtenidos en los dos años anteriores, como en las medidas y estrategias que se describen en este programa.

Como antecedente encontramos que en cuanto a los resultados de las políticas aplicadas en 1995 y 1996, el aumento en el ahorro público que se observó a partir de 1995 fortaleció el ahorro interno, por su parte, la menor volatilidad registrada en los mercados financieros, así como los atractivos rendimientos reales que se ofrecían, promovieron el ahorro privado y el externo, por otro lado la tasa de dependencia declinó en la medida que la población que nació entre los años sesentas y setentas entró a la fuerza de trabajo, esto en relación con la tasa de natalidad que año con año está disminuyendo gradualmente.

Por último, como otro de los elementos favorables, se tuvo el reinicio del crecimiento en 1996, que sentó las bases para económicas para iniciar las acciones del presente programa, así como para la estabilidad macroeconómica que actualmente se observa, por todo ello, tenemos que todos estos aspectos en su conjunto actuaron a favor de poder incrementar una mayor tasa de ahorro.

Ahora, si bien las perspectivas sobre la evolución de los diferentes determinantes del ahorro en México fueron positivas, es necesario seguir fortaleciendo el ahorro interno mediante medidas específicas de política económica, que el nuevo gobierno determine de acuerdo a las necesidades propias del momento económico respectivo, de ahí que este programa disponga de políticas concretas para impulsar todos los componentes del ahorro en el momento que sea necesario, esto es, que las bases de política económica se encuentran sustentadas sólidamente, para afrontar cualquier contingencia económica en el momento en que sea necesario.

Sin embargo, y en cualquier caso, el ahorro público deberá seguir contribuyendo al esfuerzo nacional para incrementar el ahorro interno total, en ese sentido, la política fiscal, también deberá continuar apoyando al ahorro público mediante el fortalecimiento de la recaudación, particularmente de los conceptos más estables del ingreso, logrando así obtener los recursos suficientes para mantener finanzas públicas sanas en beneficio de distintos rubros, como por ejemplo, en infraestructura básica, bienestar social, etc

En ese orden de ideas, cabe destacar que históricamente, México no sólo ha mantenido un nivel de ahorro relativamente bajo en comparación con otros países, sino que además registra una relación inferior de recaudación al producto interno bruto.

En materia de modernización y promoción del ahorro habitacional, los organismos públicos de vivienda tuvieron un papel fundamental, ya que facilitaron el acceso de la población a esquemas de financiamiento a través del otorgamiento de garantías, el diseño de instrumentos rentables y con liquidez adecuada, así como la canalización directa de recursos financieros en condiciones de mayor seguridad.

Por su parte, el Gobierno Federal, a través del Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda, continuó apoyando la capacidad de pago de las familias que reestructuraron su vivienda o adquirieron una casa habitación en los términos y plazos previstos.

También se continuaron promoviendo instrumentos de ahorro orientado a la integración de los enganches para la adquisición de una vivienda digna para la gente de menos recursos, asimismo, el Gobierno de la República, continuó impulsando esquemas de subsidio transparente, tales como el Programa Especial del Crédito y Subsidios a la Vivienda, por sus siglas "Prosavi", que permitieron reducir la carga del financiamiento en la adquisición de vivienda de interés social, continuando en la conformación de un marco legal que ofreció plena seguridad jurídica a la inversión y redujo los llamados costos indirectos a la vivienda.

Por otro lado, y como complemento, se establecieron las condiciones necesarias para mantener la estabilidad y generar el crecimiento suficiente que permitió a la población económicamente activa obtener los ingresos necesarios para estar en posibilidad económica para ahorrar, en ese sentido, también fue importante promover el ahorro con cambios institucionales y regulatorios en el mercado financiero.

La modernización del sistema financiero se dirigió hacia la captación de mayores recursos con un perfil de largo plazo, al mismo tiempo que se fortalecieron las medidas tendientes a una administración de riesgos más eficaz, que evitaron un nuevo sobreendeudamiento del sector privado

Pero todo lo anterior, se complementó con medidas que permitieron incrementar la productividad del capital físico y del trabajo, por medio de inversión en infraestructura y en capital humano, con ello, se pudo fortalecer el círculo virtuoso entre ahorro y crecimiento, tal como se ha venido observando en otros países que han logrado una trayectoria de crecimiento más acelerado que la que se ha logrado en México.

IV. II Entorno Internacional.

Los resultados de los ejercicios que se presentan en este capítulo, se calcularon en base a ciertos aspectos acerca de la economía internacional, considerándose un escenario económicamente conservador, en el cual, a pesar de que las principales economías internacionales tuvieron una reactivación del crecimiento, nuestro principal socio comercial, los Estados Unidos, se caracterizaron por una desaceleración en su crecimiento económico entre 1998 y el año 2000, tendencia que hasta la fecha continúa, aspecto que, en cualquier caso, impacta el crecimiento económico nacional

En general, se esperaba una trayectoria ligeramente ascendente en los índices inflacionarios de estos países, aunque, en la actualidad, no se descarta una nueva reducción en lo que respecta a las tasas de interés internacionales, reflejo del decaimiento o desaceleración de la economía del mercado norteamericano, el cual en cualquier momento puede darse.

Cabe destacar que, debido a que se consideraba un alza en las tasas de interés internacionales y un menor crecimiento en los Estados Unidos, estos resultados son conservadores. Por ello, existe una alta posibilidad de que las condiciones externas sean aún más favorables de lo calculado, que las implícitas en estas cifras.

En base a los resultados anteriores, y considerando los panoramas financieros en los principales mercados internacionales, principalmente el norteamericano, se puede afirmar que se favorecieron los resultados de la economía mexicana respecto a las cifras que en este trabajo se han presentado.

La aplicación de la política del financiamiento del desarrollo descrita en este programa, permitió mantener un crecimiento económico suficiente, como para crear las fuentes de trabajo más urgentes que demandaba el aumento de la fuerza laboral, al tiempo que la economía nacional se mantuvo en una trayectoria congruente con la reducción de la inflación y con un moderado déficit en la cuenta corriente, lo cual pudo ser financiable con recursos de largo plazo, sin afectar con mucho el crecimiento económico del país.

Asimismo, es importante resaltar la meta a lograr para sentar las bases de desarrollo económico principalmente para el inicio de la primera década del siglo, consistente en un balance económico en las finanzas públicas cercano al equilibrio. El esfuerzo de ahorro público que implicó este objetivo, fue esencial para lograr el continuo descenso en la inflación, un nivel moderado del saldo de la cuenta corriente y la estabilidad necesaria para fortalecer el ahorro interno y promover la inversión requerida para sostener el crecimiento esperado, para los inicios de por lo menos la primera mitad de la década del 2000, esto fue, para evitar crisis económicas al inicio

de la actual administración.

Cabe destacar que algunas de las medidas requeridas para alcanzar estos resultados fueron instrumentadas entre los años de 1995 y 1996, y efectivamente, lograron restablecer el ahorro privado e incrementar el ahorro público, de esta manera, la experiencia reciente mostró que la dirección de las estrategias que se emprendieron, fueron las correctas, y por ello, dichas medidas tendrán que seguirse fortaleciendo, por ser las apropiadas y congruentes con las expectativas de la economía nacional en relación con el proceso ya inexorable de globalización mundial.

En ese sentido, el crecimiento del Producto Interno Bruto aumentó de 4.5 por ciento en 1997 a 5.6 por ciento para el año 2000,³² debiéndose mantener esta tendencia de crecimiento para la primera mitad de la década, pero esta expansión necesariamente fue impulsada, de manera primordial, por la inversión y las exportaciones, ya que en ese lapso, éstas crecieron en términos reales en cerca de 12 y 11 por ciento anual, respectivamente. Lo anterior fue resultado invariable de las estrategias de promoción del ahorro, de la inversión, y del fortalecimiento del sector exportador descritas en este Programa.

La expansión del Producto Interno Bruto permitió observar una recuperación gradual del consumo, en particular, el consumo privado creció aproximadamente 4.1 por ciento anual promedio en términos reales, de 1997 al año 2000. Por ello, esta expansión del consumo fue congruente con la trayectoria creciente del ahorro de la economía, y no se sustentó en un excesivo déficit de la cuenta corriente.

Esto es, la expansión del consumo fue congruente con las posibilidades de crecimiento del país, además, el crecimiento de este agregado, superó al de la población, lo que permitió incrementar el nivel de bienestar de la sociedad mexicana.

Por su parte, el incremento de la inversión estuvo fundamentado en mayores niveles de ahorro, y en ese sentido, se aumentó el ahorro interno de un 20.4 por ciento del Producto Interno Bruto en 1996, a un 22.2 por ciento para el año 2000. Asimismo, las cifras anteriores finales, implicaron que no sólo se necesitó de un esfuerzo adicional de ahorro generado internamente en ese período, sino que también implicó que el esfuerzo realizado en los últimos dos años, debió de

³² El crecimiento de 1997, fue menor al de 1996 (5.1 por ciento), debido al efecto estadístico de calcular un crecimiento sobre una base relativamente baja. Esto es, en 1996 el crecimiento se calculó respecto al nivel que registró el Producto Interno Bruto en 1995, año en que se observó una importante contracción de la actividad productiva nacional.

mantenerse estable, para estar en posibilidad de continuar con esta tendencia para años posteriores, de acuerdo a lo previsto en el programa.

Por su parte, el ahorro externo complementó al interno, de tal forma que el ahorro total alcanzó un nivel de 25.4 por ciento del Producto Interno Bruto en el año 2000, esta cifra fue congruente con los montos de inversión requeridos para alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo. Al interior del ahorro interno, destacó el aumento que registró el ahorro privado, como resultado de la estrategia diseñada para tal fin y del nuevo sistema de pensiones.

Por su parte, el ahorro público descendió ligeramente en 1998, debido a que en ese año, el costo fiscal asociado a la reforma de la seguridad social comenzó a reflejarse desde principios de ese año, mientras que en 1997 sólo impactó a partir de julio.³³

A pesar de esto, entre 1999 y el año 2000 el ahorro del sector público se restableció hasta alcanzar, en el 2000, niveles ligeramente superiores a los de 1996, esto permitió que el déficit económico del sector público descendiera gradualmente a partir de 1998, hasta lograr un presupuesto prácticamente equilibrado para el año 2000, sentando las bases económicas para los inicios de su primera década.

Es importante destacar que la política fiscal propuesta en este Programa necesariamente coadyuvó a la consecución de los objetivos establecidos por la política monetaria que el Banco de México diseñó de acuerdo con su mandato constitucional, con el fin de lograr un descenso de la inflación, pero ya contando con bases económicas sólidas, lo cual antes no sucedía.

Para principios de la década del año 2000, la inflación podría ser de sólo un dígito como reflejo del manejo de estas políticas antinflacionarias, por su parte, el Gobierno Federal y el Banco de México deben seguir compartiendo la convicción de que el abatimiento de la inflación es un elemento indispensable para lograr mayores niveles de ahorro interno e inversión, un crecimiento económico rápido y sostenible, la creación de muchos más empleos y la recuperación del salario real de la clase trabajadora de la sociedad mexicana, habrán de ser una realidad si se continúan, en la actual administración con las políticas de ahorro establecidas en este programa.

³³ Fuente: Cálculo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con datos históricos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Banco de México México 1999.

En congruencia con lo anterior, los programas económicos de los años 1998, 1999 y 2000 pudieron establecer metas inflacionarias que, aunque dadas las circunstancias del País en materia electoral, pudieron controlarse y fueron inferiores a los niveles inflacionarios esperados.

Por último, y en congruencia también con las cifras de ahorro interno, la mayor inversión dentro de la economía se vio reflejada en un moderado déficit de la cuenta corriente, que en el año 2000 ascendió a poco más del 3 por ciento del Producto Interno Bruto, sin embargo, dicho déficit fue totalmente financiable por medio de los recursos que entraron a través de la cuenta de capitales de la balanza comercial de pagos, básicamente como inversión extranjera directa y, en menor grado, endeudamientos de largo plazo del sector privado y público.

Este último punto fue de fundamental importancia, para que la economía nacional registrara un déficit en sus cuentas con el exterior de esas magnitudes, totalmente financiable con recursos de largo plazo, en un contexto de crecimiento vigoroso y sustentable, lo cual no implicó una situación de vulnerabilidad, sino que mejor aún, el régimen cambiario de flotación vigente permitió en la paridad, la flexibilidad necesaria para evitar el tipo de desequilibrios que en episodios anteriores habían vulnerado gravemente a nuestra economía.

En este sentido, cabe aclarar que, en la medida que la inversión extranjera directa llegó a ser mayor de lo que se presentó en este programa, el déficit de la cuenta corriente también pudo superar las cifras previstas, tal y como se ha mencionado anteriormente a lo largo de la exposición del presente programa económico con alcances de mediano plazo. Así, los lineamientos del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1999-2000, permitieron que las actividades de la Banca de Desarrollo apoyasen la política económica y social del Plan Nacional de Desarrollo.

En ese orden de ideas, y para continuar con dichos resultados, se deberá continuar fortaleciendo la capacidad exportadora de las empresas, con esa finalidad, se fomentó el incremento de la oferta exportable y el fortalecimiento del mercado interno, mediante la incorporación de un mayor número de empresas a las actividades de exportación y la integración de empresas, principalmente pequeñas y medianas a cadenas productivas eficientes. Al mismo tiempo, se fomentó el desarrollo y modernización de redes comerciales que se tradujeron en canales más efectivos de distribución.

Igualmente en los próximos años, la banca de desarrollo deberá seguir contribuyendo a estos esfuerzos, mediante el propiciamiento del financiamiento de largo plazo de la inversión en la modernización industrial que amplíe la capacidad exportadora y de sustitución de importaciones de la planta productiva, así como con

la utilización del crédito como eje catalizador de la integración de las cadenas productivas.

La contribución de la banca de desarrollo a la adecuada canalización del ahorro interno hacia proyectos de alto impacto económico y social, continuó propiciando mayores volúmenes de inversión en infraestructura básica que, además de contribuir a la competitividad de la economía, permitió lograr un desarrollo regional más equilibrado con un fuerte impacto positivo en el bienestar social, para ello, la banca de desarrollo contribuyó a crear las condiciones de rentabilidad y seguridad jurídica que atrajo más inversión privada y pública en este sector.

Por su parte, la banca de fomento apoyó el impulso al sector rural y la capitalización del campo, a fin de contribuir a la generación de oportunidades de inversión para los habitantes del campo en sus propias comunidades, oportunidades que se tradujeron en un desarrollo regional más equilibrado y en un incremento en el bienestar de esas comunidades, para ello, la banca de desarrollo contribuyó al financiamiento de actividades agropecuarias que permitieron a los productores, principalmente a los de menores ingresos, aprovechar las oportunidades que ofreció la nueva política de precios del sector, así como el fomento de otras actividades productivas en el medio rural.

En ese sentido, puede afirmarse que necesariamente deberán continuarse instrumentando mecanismos, que permitan seguir ofreciendo servicios financieros adecuados a las necesidades de los habitantes de las comunidades rurales e indígenas que actualmente aún se encuentran desatendidas

En general, el sistema financiero de fomento, contribuyó al desarrollo de un sistema de financiamiento habitacional integrado, a partir de la consolidación del mercado primario de vivienda, que permitió avanzar en la creación de un mercado secundario amplio de créditos hipotecarios, por todo ello, la banca de desarrollo debe seguir contribuyendo a la creación de condiciones que permitan que una mayor inversión privada se siga canalizando a este sector, a fin de continuar en el avance en la provisión de viviendas, principalmente a la población de menores ingresos.

IV.III Marco fiscal 1998-2000.

En los años de 1998 al 2000, el principal reto para la política fiscal fue el de contribuir a la ampliación del ahorro interno y detonar la inversión productiva, este reto fue aún mayor debido a la necesidad de hacer frente a los costos derivados de la reforma a la seguridad social y de los programas de alivio a deudores y saneamiento financiero.

En esta parte del programa, se presentan las principales implicaciones económicas que la estrategia de ahorro público tuvo sobre las finanzas gubernamentales, dadas en el periodo 1998-2000, ahora bien, este ejercicio cobró particular relevancia en la medida en que se presentó el efecto cuantitativo que se esperaba tener a partir de la medidas de fortalecimiento de los ingresos tributarios, de reorientación de las erogaciones hacia una mayor inversión pública en capital físico y humano, y de racionalización del gasto corriente.

En este contexto debe resaltarse que dos de las metas permanentes y fundamentales de la política de financiamiento del desarrollo, fue primero; el de lograr un balance económico prácticamente equilibrado para el año 2000; y segundo, sentar las bases económicas, para por lo menos, el inicio de la primera mitad de la década, es decir, para que la nueva administración iniciara sin problemas de crisis económicas, tal y como se ha venido planteando

Cabe aclarar que se resumió el costo fiscal de los programas de seguridad social, saneamiento financiero y apoyo a deudores, el primero de éstos tuvo un impacto diferenciado sobre los ingresos, debido a que se dejaron de cobrar cuotas, y sobre el gasto, ya que se siguieron pagando pensiones

Además puede apreciarse que los costos fiscales asociados con estos programas ejercieron una presión sobre las finanzas públicas del 1 punto porcentual del Producto Interno Bruto en 1997, pero para el periodo comprendido entre los años de 1998 y 2000, la presión se acercó al 2 por ciento del producto interno bruto.

Este aumento se debió a que los costos asociados con el nuevo sistema de seguridad social comenzaron a registrarse en el año de 1997, técnicamente de julio en adelante, mientras que a partir de 1998 su impacto fue muy sensible a lo largo de todo el año, todo ello propició que en ese año, aunque de manera transitoria, aumentara el déficit económico y se redujera el ahorro público.

En ese sentido, y a pesar del mayor costo asociado a la reforma de seguridad social a partir de 1998, y en la medida en que se siguieron aplicando las acciones contenidas en la estrategia de ahorro público, el déficit económico descendió nuevamente, lo que permitió fortalecer el ahorro de este sector entre 1999 y el año 2000, para ese año, el costo de los programas de seguridad social y de saneamiento financiero ascendió a casi 2 puntos del producto interno bruto

La magnitud del esfuerzo de ahorro público que deberá realizarse en los próximos años, y que deberá de ser mucho mayor al realizado, se puede apreciar con el siguiente cálculo dado que en 1996 se registró un ligero déficit económico (0.1 por ciento del producto), al tomar en consideración una presión fiscal de 2 puntos del Producto Interno Bruto proveniente de los programas mencionados anteriormente,

el esfuerzo que se llevó a cabo entre 1997 y el año 2000 ascendió a cerca de 1.8 puntos del Producto Interno Bruto, para alcanzar los resultados esperados en el año 2000 y el inicio de su primera mitad de la década.

Por lo anterior, el resultado en finanzas públicas del año 2000, significó un esfuerzo importante de ahorro, específicamente, eliminando el efecto de los costos fiscales del nuevo sistema de seguridad social, por lo que se pudo tener un superávit económico de más del 1 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que como ya se mencionó, en 1996 se registró un ligero déficit del 0.1 por ciento del producto, el cual como ya se dijo, no impactó de manera grave a la economía.

Sin embargo, es importante mencionar que las condiciones bajo las cuales se llevó a cabo este esfuerzo, no fueron del todo favorables para el país, ya que, por un lado, si bien resultaba difícil pronosticar el precio internacional de bienes como el petróleo, las perspectivas eran que éste se mantuviera estable para los próximos cinco años, o por lo menos, que se mantuviera en el mismo nivel al observado en 1996.

Pero por otra parte, la menor inflación implicó que el remanente de operación del Banco de México fuera menor por la vía de una reducción en el impuesto inflacionario, estos dos elementos implicaron menores ingresos para el sector público, por lo que el esfuerzo necesario para alcanzar las metas fiscales tuvo que ser aún mayor.

Sin embargo, cabe destacar que, dado el esfuerzo de fortalecer y consolidar las finanzas públicas en los últimos dos años, éstas se encuentran actualmente en una posición favorable para alcanzar las metas propuestas en lo que se refiere a la actual administración.

Asimismo, el esfuerzo para incrementar los ingresos públicos, se centró en un aumento en la recaudación fiscal, equivalente a cerca de 1.1 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, al aumentarse la recaudación tributaria de un 8 por ciento del producto en 1998, a un 9.1 por ciento del mismo al año 2000. Ahora, por el lado de las erogaciones públicas, éstas se orientaron a impulsar la inversión pública y las actividades productivas, a fin de crear una plataforma sólida para alcanzar un crecimiento vigoroso y permanente.

En ese sentido, puede afirmarse que necesariamente se deberá continuar buscando en la nueva administración, reducir los desequilibrios entre los grupos sociales, los sectores productivos y las regiones geográficas, así como elevar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos, lo anterior tendrá que realizarse también, en un contexto de reducción del gasto en rubros no prioritarios.

Los resultados favorables que obtuvieron en las finanzas públicas, permitieron que las acciones en materia de débito público se enfocaran a refinanciar las obligaciones preexistentes, procurándose mejorar el costo y la estructura de la deuda. Por su parte, los endeudamientos con el exterior que provenían de financiamientos de organismos internacionales, se orientaron primordialmente a la formación de la infraestructura y capital humano necesarios para avivar el desarrollo del País.

Estos financiamientos complementaron a las inversiones extranjeras para alcanzar las metas de ahorro externo. De este modo, se estimaba que la deuda bruta total del sector público se redujera como porcentaje del Producto Interno Bruto, de 35.6 por ciento en 1997 a 31.3 por ciento en el año 2000, lo cual favoreció la reducción en el pago de intereses, consolidando el monto de la deuda pública en niveles sostenibles y permitiendo una mayor canalización de recursos hacia los rubros de gasto social.

a). Política fiscal promotora del ahorro y la inversión del sector privado.

La política tributaria se orientó a fortalecer el ahorro familiar y empresarial, así como la inversión, sin poner en riesgo las metas fiscales, lo cual contribuyó a que el ahorro privado se moviera en la misma dirección que el público, además, el sistema tributario empezó a consolidarse como un sistema neutral, equitativo y competitivo.

En México, el impacto negativo del impuesto sobre la renta en el nivel y la composición del ahorro, resultó significativamente inferior al de otros países, lo anterior, debido a que los ingresos provenientes de diversas fuentes de ahorro estuvieron gravados a tasas muy bajas o totalmente desgravados, a la vez que existía un sistema de integración en el impuesto sobre la renta de las empresas y de las personas físicas, que evitó un doble gravamen sobre el rendimiento de la inversión.

No obstante, en el pasado la composición entre los gravámenes indirectos y los directos reflejó un peso relativamente alto sobre estos últimos, en relación a la tendencia de un gran número de países que han enfatizado los gravámenes al consumo, reduciendo con ello el peso relativo de los impuestos aplicables al ingreso, esta característica del sistema fiscal mexicano afectó de manera sustancial las posibilidades de incrementar el ahorro privado.

Por otra parte, a fin de complementar los esfuerzos institucionales que pretendían promover el ahorro, la inversión y el empleo, como antecedente del programa, tuvimos que en 1995, comenzaron a modificarse las tasas del Impuesto al Valor Agregado para procurar un incremento en la recaudación fiscal a través del fortalecimiento de los impuestos indirectos, reduciendo con esto, el impacto negativo

que tuvo la imposición directa sobre el esfuerzo productivo, al ahorro tanto personal como empresarial en rubros como la inversión y el empleo para el año de 1999.

En ese sentido, al dar un mayor peso a la imposición indirecta se logró de manera simultánea elevar el ahorro privado, y con ello, la inversión y el empleo, así como elevar la carga fiscal del sector informal de la economía, en relación con el sector formal, asimismo, y como resultado de estas políticas, en los próximos años, los efectos de esta modificación permitieron elevar el ahorro público, facilitando el logro de los objetivos planteados y esperados para la nueva administración.

La política tributaria también se dirigió a complementar los esfuerzos para elevar la inversión privada. En este sentido, se buscó que esta política continuara dando prioridad a la aplicación neutral de los impuestos y se intensificaron los esfuerzos por reducir aún más el ámbito de aplicación de los esquemas preferenciales, así como la evasión fiscal en la economía formal e informal.

Así, todo ello en su conjunto, contribuyó a eliminar distorsiones en la asignación de recursos entre los sectores de la economía y a generar un ambiente más propicio al desarrollo de las actividades productivas. Asimismo, se mejoró la seguridad jurídica de los contribuyentes y se consolidó la estabilidad de la política tributaria, sin menoscabo de incrementar los esfuerzos por eliminar cada vez más la evasión fiscal.

Para un país como México, en vías de desarrollo, y en sus condiciones económicas, la inversión en las áreas de investigación y desarrollo, resultó fundamental, ya que permitió alcanzar menores costos, y con ello, una mayor competitividad en el mercado internacional, por ello, se deberán seguir impulsando medidas encaminadas a fomentar una mayor inversión en materias de investigación y desarrollo de tecnología, que posibiliten la transformación tecnológica del país para beneficio de todos los sectores productivos del país.

La inversión en capital humano es, sin lugar a dudas, un elemento prioritario para elevar el nivel de vida de la población y apoyar tanto el crecimiento económico de mediano plazo como la competitividad de nuestra economía.

La política tributaria contribuyó a este objetivo mediante la revisión del impuesto sobre la renta de las personas físicas, adecuando la base gravable para mantener la carga fiscal media, y reducir las tasas marginales de tal manera que se pudo evitar un deterioro del ahorro público. Además de que se contribuyó a elevar la inversión en capital humano, lo que fomentó un mayor esfuerzo en el trabajo, traducándose en una elevación de los ingresos de los trabajadores, así como en una mayor productividad en beneficio de todos los sectores de la sociedad.

b). Política tributaria y de precios y tarifas del sector público.

La necesidad de financiar tanto el gasto público en desarrollo social, como la inversión, hizo indispensable fortalecer la recaudación tributaria federal, ya que esta es la única fuente estable y no inflacionaria de ingresos. El objetivo central de la política tributaria fue obtener un nivel suficiente de recursos, para el sano financiamiento de las erogaciones presupuestales, en el contexto de racionalización del gasto público descrito anteriormente.

Asimismo, y como se mencionó, en la instrumentación de las medidas fiscales, se buscó promover el ahorro y la inversión en capital físico y humano del sector privado, siguiendo una estrategia adecuada, en ese sentido, ambos objetivos resultaron compatibles.

Para fortalecer las fuentes estables de ingresos públicos, fue necesario trabajar en diversos frentes, como ya se comentó, más que elevar la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos, fue necesario reforzar el combate a la evasión fiscal, tanto en el sector formal, como en el informal de la economía, esto incluyó las adecuaciones de la estructura fiscal llevadas a cabo en los dos años anteriores, y la continua revisión de la legislación fiscal para hacer frente a las nuevas estrategias para eludir el pago de impuestos.

También fue importante mantener la preservación y la estabilidad de la política tributaria, incrementando el número de contribuyentes, simplificando el pago de los impuestos y modernizando la administración tributaria, y por último, la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecían los organismos y empresas del Gobierno Federal estuvo dirigida a reflejar el costo de oportunidad de los bienes y servicios que proveían y fomentaban el saneamiento financiero de las empresas.

c). Adecuación de la estructura tributaria.

Dado que el impuesto sobre la renta recaía únicamente sobre el sector formal, mientras que el impuesto al valor agregado, por sus siglas IVA, como un impuesto al consumo es, de aplicación general, se siguió contribuyendo a elevar la recaudación fiscal proveniente de los participantes del sector informal, y así, comenzar a mejorar la equidad del sistema tributario.

d). Combate a la evasión fiscal mediante la revisión constante de la legislación tributaria.

En materia de legislación tributaria, las políticas se trataron de adecuar, permanentemente para evitar que los contribuyentes encontraran vías para eludir el pago de impuestos, ahora, si bien es cierto que en la pasada administración se realizaron esfuerzos para reducir esos canales de evasión fiscal, también debe reconocerse que aún persisten problemas en ese rubro, ahora bien, la existencia de posibilidades para la elusión y evasión fiscal, distorsiona la asignación de recursos en la economía y contribuye a deteriorar los ingresos públicos, lo cual técnicamente retrasa la inversión en infraestructura de capital humano y bienestar social.

Sin embargo, este no es un problema que pueda eliminarse del todo, pero deben mantenerse e intensificarse los esfuerzos para reducirlo gradualmente, por ello, se deberá continuar eliminando las disposiciones que posibiliten prácticas de evasión y elusión del pago de las contribuciones fiscales, mediante modificaciones y adecuaciones constantes a la legislación fiscal

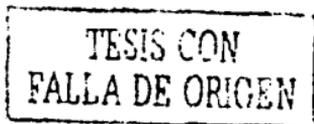
e). Incremento al número de contribuyentes.

Es fundamental incrementar el padrón de contribuyentes. Esto se ha venido logrando en los últimos años, pero aún persisten segmentos de la población que no cumplen con sus obligaciones fiscales. Sin embargo, este objetivo se logrará elevando la presencia de la administración tributaria y fortaleciendo la cooperación con las autoridades fiscales de las entidades federativas

f). Simplificación en el pago de impuestos.

No cabe duda que mientras mas complejos sean los trámites para el pago de impuestos, mas se dificultará su cobro. Ahora bien, no debe soslayarse el importante avance que se ha dado en los últimos años en materia de simplificación administrativa, sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para reducir los costos del cumplimiento fiscal.

Ahora, junto con la modernización de la administración tributaria, tendiente a mejorar los servicios, se deberán continuar revisando los trámites para hacerlos aún más simples. No obstante, debe mantenerse un equilibrio entre la labor preventiva, que descansa en la información que se solicita al contribuyente y la labor correctiva, que descansa en la revisión de los contribuyentes en su domicilio fiscal



Por otra parte, se tiene que continuar limitando al mínimo los esquemas preferenciales que, además de reducir el ahorro público, propician ineficiencias en la asignación de recursos entre sectores de la economía y limitan la eficiencia empresarial al fomentar diferencias competitivas, resultado de las preferencias fiscales y no de la productividad, por todo ello, se pudo avanzar en la consolidación de un sistema fiscal de aplicación general.

También se logró mejorar la seguridad jurídica de los contribuyentes, en un marco legal que limitó las interpretaciones discrecionales de las disposiciones fiscales en perjuicio de algunos contribuyentes y en beneficio de otros, lo que les permitió acceder en igualdad de circunstancias a los medios de defensa y a los procedimientos para la solución de sus controversias tributarias con el Estado.

g). Modernización de la administración tributaria.

Otro de los elementos decisivos que contribuyó a elevar la recaudación fiscal en el mediano plazo, fue la creación del "Sistema de Administración Tributaria" (SAT), la puesta en marcha de este nuevo organismo, en julio de 1997, fue de la mayor importancia, ya que permitió ejercer un control más adecuado de las obligaciones de los contribuyentes, a partir de una administración más eficaz, y con personal mejor capacitado

h). Política de precios y tarifas.

La política de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecían los organismos y empresas del Gobierno Federal, estuvieron orientadas a reflejar sus costos de oportunidad, y a fomentar el saneamiento financiero de las empresas. De esa manera, en el caso de los precios de los combustibles que produce y comercializa Petróleos Mexicanos (PEMEX), se mantuvo la política de equiparlos a su referencia internacional.

Por otra parte, se avanzó en la definición de los costos marginales para transmisión y distribución de energía eléctrica, lo que permitió plantear propuestas de reestructuración en las tarifas comerciales, residenciales, de servicios agrícolas considerando los costos marginales para cada nivel de tensión con una adecuada diferenciación horaria, regional y estacional. Así, pudieron establecerse las señales de precios adecuadas a cada tipo de usuario, de manera que reflejasen el costo de proveer energía eléctrica y, de esta manera, se fomentara su uso racional.

Ahora bien, respecto a la política de precios que aplicaba Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), el inicio del proceso de desincorporación de la red aeroportuaria requirió de una nueva estructura tarifaria que considerara los costos de los servicios que proporcionaba la entidad, la eliminación de los rezagos existentes y un nuevo marco jurídico. También en lo futuro, deberá continuarse en la revisión de la estructura tarifaria de Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), incorporando los costos económicos asociados a la operación de las autopistas y eliminando subsidios cruzados.

i). Política de gasto público.

La política de gasto público desempeñó un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica en México, el gasto público fue determinante para hacer frente a la drástica reducción de los flujos de ahorro externo, para absorber el fuerte incremento en el costo de la deuda interna y externa, para contener el proceso inflacionario, así como para reasignar recursos y esfuerzos hacia programas sociales y hacia la inversión.

Por ello, en los próximos años, el gasto programable del sector público³⁴ se tendrá que mantener dentro de los límites señalados, para seguir contribuyendo a mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas y poder continuar fortaleciendo el ahorro público. Otra de las metas estratégicas de la política de gasto, fue la de limitar los egresos a la disponibilidad de recursos estables y permanentes, así como al logro de un balance económico que reflejara solidez en las finanzas públicas.

Al mismo tiempo, fue muy necesario estimular por medio del gasto a dos de las principales fuentes de crecimiento económico: uno, la acumulación de capital físico y, dos, la inversión en capital humano. En relación con este último, se incrementó la participación del gasto social en el total, buscando simultáneamente dos grandes objetivos complementarios entre sí: apoyar a las familias mexicanas a invertir en su propio futuro y apoyar más, a quienes más lo necesitan, con un claro propósito tributario **redistributivo**.

De esta manera, los subsidios al consumo corriente tendieron a racionalizarse, con lo cual se pudieron liberar recursos para fortalecer los programas de inversión en salud, educación y capacitación de las familias, con esto se eliminó el llamado "paternalismo gubernamental".

³⁴ El gasto programable es el agregado que, por su monto, más se relaciona con la estrategia para conservar la disciplina fiscal requerida para contribuir al logro de los objetivos de la política económica. Por otro lado, resume el uso de recursos públicos que se destinan a cumplir y atender funciones y responsabilidades gubernamentales, así como a producir bienes y prestar servicios.

Es de mencionarse también, que las actuales políticas de la nueva administración, han respetado, casi al pie de la letra, las estrategias planteadas en el presente programa, lo cual indica, que de continuarse con estas tendencias económicas, habrá una continuidad de las políticas establecidas en el programa que ahora se analiza, de acuerdo a lo previsto en este programa económico.

IV.IV RESÚMEN FINAL.

El presente Programa impuso las estrategias en materia de política-económica que se siguieron para lograr alcanzar un crecimiento de la economía, que habría de permitir elevar el nivel de bienestar de los mexicanos.

En la historia reciente de México se ha incurrido periódicamente en crisis en la balanza de pagos, como resultado, fundamentalmente, de la implementación de políticas económicas conducentes a una insuficiente generación de ahorro interno, la recurrencia de estas crisis ha inhibido y evitado un crecimiento vigoroso, sostenido y sustentable de la actividad productiva y del empleo en nuestro país.

En los últimos dos años la política económica nacional, estuvo dirigida a corregir esta situación, el presente programa describe esta estrategia y presenta las líneas de acción conducentes a fortalecerla, en ese sentido, se puede afirmar que la razón por la cual el ahorro fue el eje en torno al cual giró el presente programa es sencilla, la respuesta reside en que, para que México registre una tasa de crecimiento vigorosa de la actividad productiva y del empleo, se necesita acelerar el proceso de inversión en nuestro país, pero también a su vez, este proceso de inversión debe, necesariamente ser financiado de manera sana y sostenible, lo cual se logrará, de respetarse las políticas planteadas en el presente programa.

El financiamiento de la inversión depende de la generación de ahorro en la economía, y en forma sencilla, puede explicarse de la siguiente forma: el ahorro total tiene tres componentes: 1o. el ahorro interno privado; 2o. el ahorro interno público, y; 3o. el ahorro externo, derivado de ello, anteriormente, estos tres componentes habían fungido como sustitutos entre sí, lo que había llevado a una situación de excesiva dependencia del ahorro externo para el financiamiento de la inversión.

Sin embargo, por su misma naturaleza, el ahorro externo es volátil y especulativo, y, en parte, responde a determinantes fuera del control gubernamental, por todo ello, el sano y sostenible financiamiento de la inversión tiene que centrarse en la generación de niveles crecientes de ahorro interno, en este contexto, por experiencia, el ahorro externo únicamente debe fungir como complemento del ahorro interno.

Al reconocer de esta manera el papel que deberá cumplir el ahorro interno, en los últimos dos años, se han tomado medidas para su fortalecimiento, tanto en el ámbito de las finanzas públicas, como en el sector privado, en ese sentido, estas medidas se verán reforzadas por las diferentes líneas de acción descritas en este Programa.

El conjunto de todas estas acciones, no sólo se han visto traducidas ya en un mayor ahorro en los últimos años, sino que constituyen una base fundamental para una elevación permanente del mismo.

Por su parte, la estrategia económica de transición hacia un mayor crecimiento, se orientó particularmente hacia la inversión en capital humano y en actividades como la construcción de infraestructura, dicho esfuerzo se tradujo no sólo en una ampliación de la capacidad de producción y del empleo, sino que también permitió incorporar los avances tecnológicos que apoyaron una mayor productividad de ambos factores, este propósito se reflejó en un aumento significativo en la orientación de recursos hacia la inversión productiva.

Por su misma naturaleza, el presente programa ahondó en la necesidad de aumentar la eficiencia del aparato productivo, por que ello constituye un factor fundamental para promover el crecimiento y el empleo, este objetivo se sustenta en una profundización de la política de cambio estructural, que incluye programas de deregulación, fortalecimiento de los órganos de supervisión, acciones en materia de simplificación administrativa, acceso a la inversión privada a sectores anteriormente restringidos y reformas al marco legal y regulatorio.

Cabe resaltar que esta estrategia promovió una mayor competencia y eliminó obstáculos para nuevas inversiones, estas medidas aseguraron niveles superiores de eficiencia y competitividad de nuestro aparato productivo, en resumen, puede afirmarse que el conjunto de medidas encaminadas a fortalecer las fuentes de financiamiento internas de la inversión y a utilizar el ahorro externo como complemento de estas, en conjunto con una profundización de la política de cambio estructural, sentaron las bases para un crecimiento sano y sostenido para la primera mitad de la década del 2000 en la actividad económica y del empleo, esto fue, para que la administración entrante no iniciara con crisis económicas, que al final y al inicio de sexenios anteriores habían sido tan recurrentes.

En otro orden de ideas, puede decirse que el crecimiento, por ser resultado de una mayor inversión y productividad, permitió elevar racionalmente las remuneraciones de los trabajadores sin generar presiones inflacionarias o desequilibrios estructurales, reduciéndose así drásticamente la posibilidad de incurrir nuevamente en una crisis de balanza de pagos, de esta forma, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 contiene los elementos necesarios para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

promover un crecimiento sostenido y sustentable, no sólo como certidumbre económica para el final de la administración pasada, sino que también, sentó las bases para el crecimiento económico para iniciar sin tropiezos la actual administración.

De este modo, la economía se situó en una trayectoria que le permitió crear suficientes empleos y mejores salarios para la población en edad de trabajar, reduciendo el número de desempleados y mejorando el bienestar de la sociedad, sólo de esta manera, este crecimiento pudo traducirse en una distribución más justa de sus beneficios para la sociedad en su conjunto, motivo por el cual la actual administración deberá necesariamente continuar con los planes económicos planteados para no variar las expectativas en política exterior, en materia fiscal, en materia social y en la política económica principalmente.

En base a todo lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que las estrategias consideradas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 permitieron y continuarán permitiendo mantener un equilibrio adecuado entre la demanda y la oferta de bienes y servicios como un instrumento de crecimiento social.

Así, se espera que en los próximos años, el crecimiento económico, resultante de las estrategias descritas en este programa, continúe permitiendo generar un importante número de empleos y una gradual recuperación de las remuneraciones reales, es decir del poder adquisitivo real del salario

Este crecimiento se contempla en el contexto de una clara trayectoria descendente de la inflación, además, del mayor ahorro interno que resultó de la política de financiamiento externo, de modo que el moderado déficit que se obtuvo en la cuenta corriente al finalizar el sexenio, fue totalmente financiable con recursos de largo plazo, lo cual redundó necesariamente en una reducción de riesgos de nuevas crisis financieras en el futuro, aspecto del todo benéfico para la actual administración.

En base a la planeación del programa, el crecimiento de las exportaciones y de la inversión fueron los pilares que sustentaron la expansión del Producto Interno Bruto, el consumo también se vio incrementado, conforme se consolidaron el crecimiento del ingreso, del empleo y de los salarios reales, cabe destacar que las estrategias que se plantearon en este programa permitieron, simultáneamente, un mayor consumo y volúmenes ascendentes de ahorro interno

El aumento en el consumo fue compatible con la ampliación de la capacidad productiva de la economía, de este modo, también se pudo evitar la presencia de desequilibrios insostenibles que se pudieron haber traducido en crisis económicas,

las cuales habían sido muy comunes y recurrentes, y casi inevitables en los tiempos recientes.

La meta de lograr un balance económico cercano al equilibrio en las finanzas públicas para los inicios de la primera década del año 2000, representó un esfuerzo importante de ahorro público, que permitió el continuo descenso en la inflación, coadyuvando a que el nivel del déficit de la cuenta corriente fuese moderado y propiciara la estabilidad financiera necesaria para fortalecer el ahorro interno, promoviendo la inversión y sosteniendo el crecimiento económico de manera permanente.

Por último, debe destacarse que el crecimiento deberá continuar abriendo espacios para incrementar el gasto social en aquellos rubros que permitan reducir los desequilibrios entre los diferentes grupos sociales, los sectores productivos y las distintas regiones geográficas.

De esa forma, las estrategias planteadas en este Programa tienen un alto contenido social, en la medida que se continúen promoviendo las fuentes de financiamiento que han de hacer posible incrementar permanentemente el bienestar de las familias mexicanas.

En ese sentido, puede afirmarse también que para seguir avanzando en lograr un aumento en el empleo, congruente con la dinámica de la fuerza laboral, y con una reducción gradual del desempleo y del subempleo, el Producto Interno Bruto deberá continuar creciendo en promedio 5 por ciento anual, tal y como se logró entre los años de 1997 al 2000, por lo que se espera, que de continuar con esa dinámica, siga creciendo hasta en 5.6 por ciento en los años subsecuentes.

Sin embargo, esta trayectoria requiere de un aumento en la razón de inversión del producto interno bruto, pero para alcanzar este objetivo, deberán seguir implementándose medidas que fortalezcan las fuentes de ahorro de la economía, la experiencia reciente en nuestro país nos indica que el ahorro externo debe fungir únicamente como un complemento del ahorro interno, por lo que la política de financiamiento del desarrollo, necesariamente debe continuar enfocándose al fortalecimiento de este último.

En ese orden de ideas, si bien el ahorro total aumentó en aproximadamente 4.5 puntos porcentuales del producto, el ahorro externo no superó significativamente un 3 por ciento del mismo producto interno bruto, ello se indujo, para que dicho ahorro total, fuese financiable con recursos de largo plazo, por todo esto, poco más de 1.5 puntos porcentuales del producto, debieron cubrirse con un mayor ahorro privado, y por su parte el ahorro público siguió elevándose para promover el ahorro interno.

Como resultado de las medidas puestas en marcha entre 1995 y 1996, el ahorro privado aumentó de 11 a 16.1 por ciento del producto interno bruto, lo que representó 5.1 puntos porcentuales del producto en sólo dos años. Con las estrategias de financiamiento del desarrollo que se incorporaron a este programa, no sólo se buscó incrementar el ahorro privado en 1.6 puntos porcentuales del producto más en cuatro años, sino que también se facilitó en un contexto de crecimiento mantener el esfuerzo de ahorro registrado en los años recientes

Por otra parte, se consideró que dado que la inversión extranjera directa alcanzó 2 puntos porcentuales del producto interno bruto entre 1999 y el 2000, fue factible obtener un ahorro externo de poco más del 3 por ciento del producto a través de fuentes de financiamiento de largo plazo

En conclusión, el ahorro privado creció 1.6 puntos porcentuales del producto, en relación con su nivel final de 1996, lo cual conllevó a 17.7 por ciento del producto para el año 2000, en otro sentido, el ahorro externo pudo alcanzar 3.2 por ciento del producto para ese mismo período, lo que redundó en un aumento sustancial del producto interno bruto, y necesariamente en la elevación del nivel de vida de la sociedad.

De este modo, para mantener índices de inflación aceptables, bastó con prácticamente mantener el ahorro del sector público en los niveles de 1998, de manera que, de continuar con esta tendencia, se estaría en posibilidad de alcanzar el objetivo de un ahorro total de 25.4 por ciento del producto interno bruto para los inicios de la primera mitad de la década del 2000.

Ahora, a escasos seis meses de que el sexenio ha finalizado, se puede afirmar, en base a todo lo anteriormente expuesto, que entre las preocupaciones del ex-presidente Ernesto Zedillo, parece que la que más importante era la de evitar, a toda costa, una nueva crisis de fin de sexenio, de ahí la importancia de que implementara no sólo el presente programa, sino también el llamado "blindaje financiero" ya muy al final de su administración, esto, sin lugar a dudas, tuvo su antecedente en la experiencia del final del gobierno de su antecesor Carlos Salinas de Gortari, que fue vivida por el Dr. Zedillo, evidentemente muy de cerca, pero lo que pareció haber marcado su percepción pública de manera determinante, fueron los lamentables e ilustrativos acontecimientos de 1994 o los llamados "errores de diciembre", los cuales hicieron ver al expresidente Zedillo que los riesgos de entonces, podrían acrecentarse en caso de no tomar las precauciones económicas debidas

Incluso también se podría afirmar, a esta distancia del final del sexenio, que el ex-presidente consideró también que el sistema logró resistir -aunque con dificultades- varias crisis de fin de sexenio, de modo que los presidentes en turno tomaron decisiones temerarias que en parte, contribuyeron con su granito de arena para

provocar o bien profundizar dichas crisis en cada fin de su respectivo gobierno, lo cual los llevó irremisiblemente a la impopularidad, en ese sentido, el expresidente Zedillo fue conciente de ello, y estuvo dispuesto a actuar en consecuencia para evitar a toda costa una nueva crisis sexenal, que hubiese podido poner en peligro - ahora sí- la institucionalidad política y económica del país

Por lo mismo, entendió que sin una apertura política más profunda, las cosas se volverían a complicar durante su gobierno o al final del mismo, "Si no avanzamos en los cambios cualitativos, nuestra estabilidad política y económica, hoy tan, apreciada, podría convertirse en inestabilidad política...",³⁵ señaló a apenas dos días de haber asumido el gobierno como presidente, no se trataba ya solo de emprender la recuperación económica del país, sino de imprimir mayor confianza en los procesos electorales, además de crear una certidumbre en materia económica y política para su sucesor, fuere quien fuere, y así comenzar, o tratar de hacerlo, a reconstruir las casi inexistentes expectativas de mejoramiento económico para las clases más desprotegidas del país

En ese sentido, el propio Carlos Salinas de Gortari, a principios de 1997, reconoció que las reformas electorales de 1990 y 1993 diseñadas para prolongar la hegemonía priista, fueron en parte las responsables de los sucesos de 1994, y admitió que haber puesto en práctica una reforma política más profunda al inicio de su gobierno, hubiera relajado el sistema político nacional, y con ello, aceptó que probablemente se hubieran podido evitar las crisis que se dieron en todos los aspectos de la vida nacional al final de sexenio, de hecho mencionó literalmente.

"Debo admitir que si bien desde diciembre de 1988 emprendimos importantes reformas en el ámbito político, llegando a la más importante en 1994, tal vez debió esta última haberse realizado antes, y haberse negociado abiertamente con todas las fuerzas políticas . Si la reforma política que logramos en 1994 se hubiera hecho antes, y la hubiéramos llevado incluso a una mayor profundidad, quizás hubiéramos contado con mayores márgenes de respuesta en las emergencias surgidas ese año".³⁶

Por todo ello, el Dr Zedillo declaró en enero de 1995.

"Estoy convencido de que la superación de la emergencia económica debe estar acompañada de un avance sustantivo, inmediato y plenamente participativo para construir la democracia que todos lo mexicanos anhelamos".³⁷

³⁵ Diario "El Economista" Editorial. Miércoles 16 de Junio de 1999. México.

³⁶ Periódico "Reforma" Editorial. 29 de Enero de 1997. México.

³⁷ Detrás de la noticia. internet. 19 de Enero de 1995. México.

De esa forma, el Dr. Zedillo aceptó y promovió una reforma que dio pasos decisivos hacia la competitividad económica, que pese a sus insuficiencias, representó una mejora sustancial en el ámbito de la actividad económica, a la postre, muy conveniente y positiva para el cambio e inicio de administración.

Pero si consideramos, que la prioridad del expresidente Zedillo radicó en la salvaguarda de la estabilidad política y económica del país, y así evitar la tan temida como recurrente crisis económica de fin de sexenio, de su sexenio, en ese sentido, no fue demagogia la oferta que hizo Zedillo, el 4 de marzo de 1999, al afirmar:

*"Yo quiero democracia, decide la mayoría y una mayoría que emite su voto de manera libre y secreta, y de ninguna manera yo debo hacer nada que interfiera con esa voluntad; que se ejerza con total libertad ese derecho de voto que tenemos los mexicanos".*³⁸

Ya en su IV informe de gobierno de 1998, Zedillo reconoció lo que sus antecesores habían negado sistemáticamente: que desde hace más de dos décadas, el país había sufrido un ciclo sexenal de crisis económicas y políticas recurrentes cada vez más profundas.³⁹ Zedillo mismo pudo atestiguar cómo la enorme popularidad que durante años mantuvo Salinas, se esfumó como un gran espejismo al final de su gobierno para convertirse en una gran animadversión popular.

En efecto, Salinas pasó de ser un presidente sumamente popular a ser considerado incluso, como el peor presidente de la posrevolución, y todo ello le ocurrió debido, entre otras causas, a la crisis del fin de su propio gobierno, cuya eventualidad negó durante toda su administración, evidentemente, ese ciclo sexenal no tiene vida propia ni se mueve por fuerzas ajenas a la acción del propio gobierno, en buena parte es resultado de las malas decisiones tomadas por cada uno de los expresidentes que las padecieron, precisa y seguramente por todo ello, el expresidente Zedillo trató de tomar las medidas adecuadas para evitar una nueva crisis al final de su gobierno, y de paso para el inicio del siguiente

De ahí, la creación también del famoso "blindaje financiero" -cuyos propósitos han sido ya explicados- al extremo final de su administración, y como antecedente de esas acciones, tenemos el programa de fin de sexenio que ahora se presenta, ambos diseñados para paliar los efectos de una posible fuga de capitales al fin del sexenio. "Garantizo, absolutamente, que el gobierno ha hecho y hará todo lo necesario para evitar un tropiezo de carácter sexenal".⁴⁰ señaló el 4 de abril de 1999 en una entrevista radiofónica

³⁸ Detrás de la noticia programa radiofónico 4 de Marzo de 1999. México

³⁹ Zedillo, Ernesto. Cuarto informe de gobierno. Presidencia de la República. Diciembre 1998 México 237 p

⁴⁰ Detrás de la noticia Programa Radiofónico 4 de Abril de 1999. México.

Desde luego, múltiples analistas consideraron que dicho "blindaje" no era suficiente para garantizar que no volviera a provocarse la tan temida crisis sexenal.

Sin embargo, existía la posibilidad de que la crisis pudiera estallar por el frágil lado político y rebasar el "blindaje económico" de ambos programas gubernamentales, pero Zedillo era consciente de que no había garantías cuando dijo: *"yo no puedo hablar en términos de certeza absoluta, lo que debo hacer, responsablemente, es convocar a todo el mundo para que pongamos los ingredientes que en la mayor medida posible, nos garanticen que no haya un problema sexenal"*,⁴¹ advirtió también en la entrevista de radio citada

La "normalidad democrática" que vivimos, dijo Zedillo, es suficiente para garantizar que por el lado político no se generen tensiones que precipiten una nueva crisis al final del gobierno, es decir, hemos sufrido crisis sexenales derivadas de causas o circunstancias distintas que, sin embargo, tienen como denominador común un deterioro institucional creciente del régimen político, mismo que hasta la fecha, no ha sido sustituido por una nueva y firme institucionalidad democrática

Sin embargo, estamos aún en ese proceso, y más aún con la tendencia de las políticas del gobierno foxista en materia económica y fiscal, con casi exactamente las mismas políticas y expectativas de administración que la pasada, las cuales han sido objeto de estudio del presente programa económico gubernamental, pero hasta en tanto dicho proceso no culmine satisfactoriamente, para lo cual no existe una razón determinante, el riesgo de nuevos descalabros económicos y/o políticos, no pueden ni deben descartarse.

Y pese al discurso de la "normalidad democrática" sostenida antes por Zedillo y ahora por Vicente Fox, nada tan lejano a dicha normalidad como los cambios políticos que el país ha vivido en estos años recientes, y para muestra, basta sólo un botón, la actual crisis política del estado de Yucatán

Así pues, aunque amén de lo anterior, el panorama político y económico parece mas o menos estable, no hay que olvidar que así se veía también a fines de 1993, cuando de pronto las cosas se fueron complicando gradualmente hasta desembocar, primero, en la crisis política derivada del crimen del Licenciado Luis Donaldo Colosio, y más tarde, de los errores de diciembre, que precipitaron la gran crisis económica y financiera que caracterizó el inicio de la administración del expresidente Zedillo.

⁴¹ Detrás de la noticia. op. cit.

Pero desde luego, no puede desconocerse el afán del ex-presidente Zedillo para evitar a toda costa la crisis sexenal, y a decir verdad su esfuerzo se vio coronado con éxito, el conjurar ese maleficio del ciclo sexenal que nos había perseguido desde hacía décadas, fue en sí mismo, un gran paso para conseguir la tan ansiada, pero todavía no concretada, llamada también por el presidente Fox "normalidad democrática", mejor forma de iniciar el siglo XXI no hubiese podido haber, pero, sin embargo, habrá que esperar antes de echar campanas al vuelo, cuestión que sabe perfectamente el líder de la actual administración.

Pero también, no debe pasar desapercibido, que ahora se conoce que el proceso electoral en sí mismo, abrigó sus propios riesgos, quizá el principal de ellos, consistió en un veredicto cerrado entre el candidato que ganó oficialmente la elección frente a su más cercano perseguidor, sin embargo, esto afortunadamente para el país, no puso en entredicho la legitimidad del proceso, ni mucho menos la estabilidad política y económica del país, en gran parte, -y esto hay que reconocerlo- gracias a la implementación del presente Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, así como al llamado "blindaje financiero", o más formalmente denominado Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000.

Es importante señalar que las consecuencias del financiamiento del exterior de sendos programas, aún en esta administración no se han percibido, pero esperemos que dichas consecuencias no sean del todo adversas para los bolsillos de la clase que trabajadora, sin embargo, la confianza y credibilidad de un sistema electoral, como el recientemente pasado, así como el constante proceso de cambio positivo y credibilidad en las instituciones, no se logra de un día para otro, este exige varios procesos que deberán ser aceptados por todos, lo cual redundará necesariamente en beneficio colectivo, y no como antes, de sólo unos cuantos, pero sin lugar a dudas, aún no hemos llegado a esa etapa del cambio verdadero, pero ojalá que lleguemos pronto a ese cambio prometido, el cual se deberá dar en todos los aspectos del quehacer nacional, so pena del implacable juicio popular

CONCLUSIONES.

PRIMERA. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, por sus siglas PRONAFIDE, contiene las principales metas y expectativas macroeconómicas del Estado a realizarse, a corto, mediano y largo plazo en materia de desarrollo económico nacional, el plan elevó el Producto Interno Bruto para generar un millón de empleos anuales, sentando las bases económicas para evitar las crisis económicas recurrentes, que se habían hecho tan comunes al final y al inicio de cada administración sexenal, en este rubro, se alcanzó la meta planteada, ya que la administración pasada no terminó en crisis, como en sexenios anteriores, y la actual, inició con condiciones económicas viables para el desarrollo.

SEGUNDA. El programa logró elevar el ahorro total para el año 2000, manteniendo la inflación en niveles manejables, incrementando la capacidad económica del Estado para enfrentar las demandas sociales más elementales de la población de menores ingresos, por lo menos de manera temporal

TERCERA. Se logró también mantener un entorno macroeconómico más o menos estable, lo que implicó una política fiscal y monetaria congruente con esta medida, fortaleciendo las fuentes de financiamiento del desarrollo, utilizando el ahorro externo sólo como complemento del interno, estimulando de manera importante el ahorro interno; y manteniendo la política de libre flotación de la moneda

CUARTA. También se fortaleció la política fiscal, reduciendo la evasión y procurando la captación de mayores entes tributarios, poniendo en marcha el nuevo sistema de pensiones, avanzando en materia social, reduciendo la vulnerabilidad económica asociada a la deuda externa, con un aumento del ahorro interno, promoviendo el ahorro del sector privado, sentando las bases para consolidar el ahorro público, procurando fortalecer y modernizar simultáneamente el sistema financiero nacional.

QUINTA. Se impulsó un crecimiento económico para el año 2000, con el objetivo de seguir generando más empleos, tomando medidas para incentivar el ahorro externo, y fomentando la inversión privada, para disminuir los índices de inflación.

SEXTA. Dentro del marco jurídico del programa, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 25, 26 y 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 9, 15, 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación, así como en los artículos 9, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el viernes 07 de Noviembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de Federación, el decreto por medio del cual el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, aprobó el programa

sectorial denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000.

SÉPTIMA. En la exposición de motivos del programa, fundamentalmente, se proponía elevar el crecimiento económico, como base para impulsar el desarrollo del país en todos sus aspectos, a efecto de estar en posibilidad de generar más y mejores empleos, mejor remunerados para la población que más lo ha necesitado, y se alcanzaran niveles de bienestar.

OCTAVA. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, en lo fundamental, estableció los principales lineamientos para fortalecer las fuentes permanentes del financiamiento de la inversión, así como del desarrollo económico y social. En el programa, se definen las estrategias y las líneas de acción tendientes a fortalecer el ahorro de la economía, para tratar de alcanzar los niveles de inversión necesarios, para lograr un crecimiento sostenido y permanente en la economía nacional.

NOVENA. La política de financiamiento del desarrollo, se encaminó a evitar las crisis económicas que recurrentemente habían afectado al país, al final y al inicio de cada administración sexenal, para ello, se dirigieron acciones tendientes a incrementar permanentemente los componentes del ahorro en la economía nacional, para incorporar elementos que permitieran incrementar la eficiencia de la inversión pública y privada, con la finalidad de que cada peso invertido en capital físico y humano, al asignarse a proyectos caracterizados por una alta rentabilidad social y privada, tuviera un impacto contundente y positivo en el crecimiento económico nacional.

DÉCIMA. En Julio de 1997, se puso en marcha la Nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, marcando el inicio de una reforma a las instituciones públicas en materia de seguridad social, y se puso en marcha el nuevo sistema de pensiones, creándose un fondo estable de recursos de largo plazo para ser empleado en el financiamiento de proyectos de larga maduración, para contar con pensiones más dignas para un mejor nivel de vida, en beneficio de los trabajadores en retiro.

DÉCIMA PRIMERA. En materia fiscal, la necesidad de financiar el gasto público en materia de desarrollo social, como en inversión, hizo indispensable fortalecer la recaudación tributaria federal. El objetivo central de la política tributaria fue obtener suficientes recursos, para el sano financiamiento de las erogaciones presupuestales, en un contexto de racionalización del gasto público.

DÉCIMA SEGUNDA. Otro de los elementos que contribuyó a elevar la recaudación fiscal en el mediano plazo, fue la creación del "Sistema de Administración Tributaria" (SAT), la puesta en marcha de este nuevo organismo, en julio de 1997,

permitió ejercer un control más adecuado de las obligaciones de los contribuyentes, a partir de una administración más eficaz, y con personal mejor capacitado.

DÉCIMA TERCERA. Para fortalecer las fuentes estables de ingresos públicos, más que elevar la carga fiscal de los contribuyentes cumplidos, fue necesario reforzar el combate a la evasión fiscal, tanto en el sector formal, como en el informal de la economía, esto incluyó las adecuaciones de la estructura fiscal llevadas a cabo en los dos años anteriores, y la continua revisión de la legislación fiscal para hacer frente a las nuevas estrategias para eludir el pago de impuestos, lo que se conoce como "terrorismo fiscal".

DÉCIMA CUARTA. Al mismo tiempo, se estimuló por medio del gasto, a dos de las principales fuentes de crecimiento económico: la acumulación de capital físico; y la inversión en capital humano. Se incrementó la participación del gasto social en el total, buscando simultáneamente apoyar a las familias mexicanas a invertir en su propio futuro, tratando de apoyar más, a quienes más lo necesitaban, con un claro propósito tributario **redistributivo**, slogan publicitario que ha sido retomado por el actual gobierno.

DÉCIMA QUINTA. Los subsidios al consumo corriente tendieron a eliminarse, pudiéndose liberar recursos para fortalecer otros programas de inversión, eliminando el llamado "paternalismo gubernamental" con consecuencias no muy positivas para las clases más desprotegidas.

DÉCIMA SEXTA. La menor inflación, implicó que el remanente de operación del Banco de México fuera menor por la vía de una reducción en el impuesto inflacionario, implicando menores ingresos para el sector público, por lo que el esfuerzo necesario para alcanzar las metas fiscales tuvo que ser aún mayor recaudatoriamente hablando.

DÉCIMA SÉPTIMA. En este contexto, en el período previsto, el ahorro privado creció 1.6 puntos porcentuales del producto, en relación con su nivel final de 1996, lo cual conllevó a 17.7 por ciento del producto para el año 2000, el ahorro externo pudo alcanzar 3.2 por ciento del producto para ese mismo período, lo que redundó en un aumento sustancial del producto interno bruto, así como en una elevación, aunque temporal, del ingreso per cápita.

DÉCIMA OCTAVA. En conclusión, en el período 1997-2000, la política económica desempeñó un papel fundamental en la transición de la etapa de estabilización y recuperación económica, a la de tratar de establecer un crecimiento económico sostenido, aunque temporal en una transición política sexenal por momentos incierta en muchos sentidos, tal y como lo fue en su momento.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Segundo Curso de Derecho administrativo. Editorial Porrúa. México. 1997.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo II. Editorial Arayu. Buenos Aires. 1953. pág. 153.

ECHVERRÍA ÁLVAREZ, Luis. Sexto Informe de Gobierno. Informe complementario. Presidencia de la República. México. 1976. p.p. 535. Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A. México. 1976.

ESCOUBE, Pierre. Introducción a la Administración Pública. Material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. 1954.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 20a Ed. Porrúa. México. 1980. pág. 38.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 3a. ed Limusa México 2000

LÓPEZ ROSADO, Diego. Comercialización de granos alimenticios en México. Cuarta Parte. Periodo Independiente. 1911-1980. La Producción Agrícola. p.p. 240-290 Secretaría de Comercio. México. 1982. p.p. 97-164.

LÓPEZ ROSADO, Diego. Problemas Económicos de México. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Textos Universitarios. México. 1984. 405 p.p.

LOREDO GOYTORTÚA, Joaquín. Producción y productividad agrícola en México. Cincuenta años de Revolución. Tomo I. La Economía. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1960. p p. 97-164.

MADRID HURTADO, Miguel de la La Planeación en México en Comercio Exterior. vol. 30 núm. 11. Ed Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México. Noviembre de 1980 pág. 52.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael Derecho Administrativo: Segundo Curso. Editorial Harla México. 1995.

ORTÍZ PINCHETTI, José Agustín. Aspectos Jurídicos de la Planeación Económica en México. Revista de la Escuela de Derecho. núm. 2. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México. 1980.

PABLO, Luis de. Planeación. Secretaría de la Presidencia. Depto. Editorial. México. 1975. pág. 52.

PFIFFNER, M. John. Administración Pública. 3a. ed. New York. 1953. pág. 351.

RAMÍREZ, Carlos. En la línea. Periódico El Universal. Editorial. México. 16 de Junio de 1999.

REYNOLDS, Clark W. La Economía Mexicana; su estructura y crecimiento en el Siglo XX. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1973. 521p.

SEMO, Enrique. Historia Mexicana: Economía y lucha de clases. 2a. Ed. Era. México. 1981.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 1998.

SOLÍS, Leopoldo. Perspectivas de la Planeación en Comercio Exterior. vol. 30. núm. 11. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México. Noviembre de 1980. p.p. 1253-1256.

SOLÍS, Leopoldo. La realidad económica: retrovisión y perspectivas. 12a. Ed. Siglo XXI. México 1983.

VEDEL. Derecho Administrativo. París. 1961. pág. 17.

WALINE, M. Derecho Administrativo. 8a. ed. 1959. pág. 775.

WHITE, D. Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública. 4a. ed. New York. 1946. pág. 616.

ZEDILLO, Ernesto. Cuarto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México. Diciembre de 1998. 237pp.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Ley Orgánica de la. Editorial Porrúa. México. 2000.

DETRÁS DE LA NOTICIA. Programa Radiofónico. México. Emisión del 04 de Marzo de 1999.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 07 de Noviembre de 1997.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. 05 de Enero de 1983.

EL ECONOMISTA. Periódico. Editorial. México. 16 de Junio de 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Datos del Producto Interno Bruto e Inversión México. 1999. 187p.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. Temática de los cien puntos del plan básico de gobierno. Comisión Nacional Editorial. México. 1976. 64p.

REFORMA. Periódico. Editorial. México. 29 de Enero de 1997.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Información sobre los ingresos gubernamentales 1980-1990. México. 1995. 192 p.p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 México. 1997. 110p.p.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Programa de Fortalecimiento Financiero 1999-2000. 1999. México. 77p p

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Colección de documentos para la evaluación del Sexenio 1976-1982. Legislación y documentos básicos. 6 Tomos. Subsecretaría de Evaluación México. 1982.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. Planeación Democrática. año 3 núm. 28. México. Julio de 1985